



Universidade Nove de Julho – UNINOVE

Faculdade de Direito

Programa de Pós-Graduação em Direito

Jorge Antonio de Oliveira Francisco

**Eficiência e consensualidade na administração pública:
uma análise da Secretaria de Solução Consensual do TCU na redução de
custos de transação**

São Paulo

2025

Jorge Antonio de Oliveira Francisco

**Eficiência e consensualidade na administração pública:
uma análise da Secretaria de Solução Consensual do TCU na redução de custos de
transação**

Dissertação apresentada, como requisito parcial
para obtenção do título de Mestre, ao Programa de
Pós-Graduação em Direito, da Universidade Nove
de Julho – UNINOVE.

Orientador: Prof. Dr. Bruno Dantas Nascimento

São Paulo
2025

Francisco, Jorge Antonio de Oliveira.

Eficiência e consensualidade na administração pública: uma análise da secretaria de solução consensual do TCU na redução de custos de transação. / Jorge Antonio de Oliveira Francisco. 2025.

113 f.

Dissertação (Mestrado)- Universidade Nove de Julho - UNINOVE, São Paulo, 2025.

Orientador (a): Prof. Dr. Bruno Dantas Nascimento.

1. Consensualidade. 2. Eficiência. 3. Custos de transação. 4. Tribunal de contas da união. 5. SecexConsenso.

I. Nascimento, Bruno Dantas.

II. Título.

Jorge Antonio de Oliveira Francisco

**Eficiência e consensualidade na administração pública:
uma análise da Secretaria de Solução Consensual do TCU na redução
de custos de transação**

Dissertação apresentada, como requisito parcial
para obtenção do título de Mestre, ao Programa de
Pós-Graduação em Direito, da Universidade Nove
de Julho – UNINOVE.

Aprovada em 03 de dezembro de 2025.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Bruno Dantas Nascimento (Orientador)

Universidade Nove de Julho – UNINOVE

Prof. Dr. Reynaldo Soares da Fonseca

Universidade Nove de Julho – UNINOVE

Prof. Dr. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto

Universidade de Brasília – UnB

São Paulo

2025

DEDICATÓRIA

Ao Tribunal de Contas da União, pela
oportunidade de poder contribuir para o
desenvolvimento do Brasil,

À SecexConsenso, pelo trabalho
desempenhado na solução de conflitos,
em prol da sociedade,

Aos servidores e colaboradores do
Tribunal de Contas da União, pelo
esforço diário no fortalecimento do
controle externo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por tudo.

Agradeço, nesta pesquisa, ao Ministro do Tribunal de Contas da União Bruno Dantas, meu Professor e Orientador neste mestrado. Seu incentivo e suas considerações foram essenciais para a construção e finalização da dissertação.

Agradeço também ao Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, por quem tenho grande admiração, tanto pela atuação humana e fraterna no Superior Tribunal de Justiça, como também pela brilhante trajetória acadêmica e pessoal.

Agradeço ao Professor Doutor Tarcísio Vieira, ex-Ministro do Tribunal Superior Eleitoral, pela avaliação criteriosa desta dissertação e pelos comentários tecidos sobre o tema pesquisado.

Agradeço ao Auditor Federal de Controle Externo Nicola Espinheira da Costa Khoury, atual Secretário de Solução Consensual e Prevenção de Conflito, pela presteza e disponibilidade em contribuir com este texto.

Agradeço, por fim, ao Dr. Luís Carlos Moura Guimarães, amigo que muito contribuiu para a pesquisa desenvolvida, tendo sido ponto de suporte desde seu início até a finalização do texto.

RESUMO

FRANCISCO, Jorge Antonio de Oliveira. *Eficiência e consensualidade na administração pública: uma análise da Secretaria de Solução Consensual do TCU na redução de custos de transação*. 2025. 113f. Dissertação (Mestrado em Direito), Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Nove de Julho – UNINOVE, São Paulo, 2025.

A Administração Pública brasileira, fundada no paradigma da unilateralidade e imperatividade, enfrenta uma crise de eficiência, marcada pela paralisia decisória e elevados custos de transação. Diante desse cenário, esta dissertação investiga a consensualidade como mecanismo indutor de eficiência, analisando a atuação da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso) do Tribunal de Contas da União (TCU). O objetivo é testar, sob a ótica da Análise Econômica do Direito (AED), a hipótese de que a SecexConsenso funciona como uma "firma pública coaseana", reduzindo os custos de transação (de informação, barganha e fiscalização) em litígios complexos. O Capítulo 1 traça a evolução histórica do TCU, de um órgão formalista ao seu papel ampliado pela Constituição de 1988, que, ao exigir o controle da eficiência, também gerou o fenômeno da "hipertrofia do controle". O Capítulo 2 fundamenta a virada paradigmática do Direito Administrativo, superando dogmas como a supremacia absoluta do interesse público e a legalidade estrita, para consolidar a consensualidade como categoria autônoma, amparada pelo novo ecossistema normativo (CPC/2015, Lei de Mediação e, notadamente, o art. 26 da LINDB). O Capítulo 3, núcleo empírico, analisa o funcionamento da SecexConsenso (IN-TCU nº 91/2022) e seus resultados. Os achados demonstram que a atuação da Secretaria se concentra majoritariamente (cerca de 76%) em contratos de concessão e infraestrutura, setores de alta complexidade e com "ativos específicos" onde os custos de transação são mais elevados. A análise dos dados relativos ao desempenho da SecexConsenso e de casos paradigmáticos comprova a capacidade do órgão de destravar investimentos e gerar segurança jurídico-econômica. Ao final, conclui-se que a institucionalização do consenso no âmbito do controle externo é uma resposta racional à paralisia decisória, alinhando a fiscalização ao princípio constitucional da eficiência e permitindo a célere concretização do interesse público.

Palavras-chave: Consensualidade; Eficiência; Custos de Transação; Tribunal de Contas da União; SecexConsenso.

ABSTRACT

FRANCISCO, Jorge Antonio de Oliveira. *Efficiency and consensuality in public administration: an analysis of the TCU's (Brazilian Federal Court of Accounts) Secretariat for Consensual Resolution in reducing transaction costs*. 2025. 113f. Master's thesis (Master in Law), Postgraduate Program in Law, Nove de Julho University – UNINOVE, São Paulo, 2025.

Brazilian Public Administration, founded on the paradigm of unilateralism and imperativeness, faces an efficiency crisis marked by decision-making paralysis and high transaction costs. Given this scenario, this dissertation investigates consensuality as a mechanism for inducing efficiency, analyzing the performance of the Secretariat of Consensual Solution and Conflict Prevention (SecexConsenso) of the Federal Court of Accounts (TCU). The objective is to test, from the perspective of the Economic Analysis of Law (EAL), the hypothesis that SecexConsenso functions as a "Coasean public firm," reducing transaction costs (of information, bargaining, and enforcement) in complex disputes. Chapter 1 traces the historical evolution of the TCU, from a formalist body to its expanded role under the 1988 Constitution, which, while demanding efficiency control, also generated the phenomenon of "control hypertrophy." Chapter 2 provides the theoretical foundation for the paradigm shift in Administrative Law, overcoming dogmas such as the absolute supremacy of public interest and strict legality, to consolidate consensuality as an autonomous category, supported by the new normative ecosystem (CPC/2015, Mediation Law, and notably, Art. 26 of LINDB). Chapter 3, the empirical core, analyzes the functioning of SecexConsenso (TCU IN No. 91/2022) and its results. The findings show that the Secretariat's actions are heavily concentrated (about 76%) in concession and infrastructure contracts, sectors of high complexity with "specific assets" where transaction costs are highest. The analysis of SecexConsensos's data and paradigmatic cases proves the body's ability to unlock investments and generate legal-economic security. Finally, it is concluded that the institutionalization of consensus within external control is a rational response to decision-making paralysis, aligning oversight with the constitutional principle of efficiency and enabling the swift realization of the public interest.

Keywords: Consensuality. Efficiency. Transaction Costs. Federal Court of Accounts. SecexConsenso.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	–	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AED	–	Análise Econômica do Direito
AGU	–	Advocacia-Geral da União
ANAC	–	Agência Nacional de Aviação Civil
ANATEL	–	Agência Nacional de Telecomunicações
ANEEL	–	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANTT	–	Agência Nacional de Transportes Terrestres
BNDES	–	Banco Nacional do Desenvolvimento
CBA	–	<i>Cost-benefit analysis</i>
CCAF	–	Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal
CONER	–	Conta de Energia de Reserva
CPC	–	Código de Processo Civil
CRFB/88	–	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 ou Constituição de 1988
CSC	–	Comissão de Solução Consensual
DNIT	–	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
EBITDA	–	Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation, and Amortization
EC	–	Emenda à Constituição
EO	–	<i>Executive Order</i>
EPP	–	Energia de Reserva
FAPES	–	Fundação de Assistência e Previdência Social do BNDES
IN	–	Instrução Normativa
INTOSAI	–	Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle

IPCA	–	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
JKM	–	<i>Japan Korea Marker</i>
LINDB	–	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
MME	–	Ministério de Minas e Energia
MPTCU	–	Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União
MTE	–	Ministério do Trabalho e Emprego
OIRA	–	<i>Office of Information and Regulatory Affairs</i>
OMB	–	<i>Office of Management and Budget</i>
PCS	–	Plano de Contratação Simplificada
PEC	–	Proposta de Emenda à Constituição
PGR	–	Procuradoria-Geral da República
PLD	–	Preço de Liquidação de Diferenças
PORTOSRIO	–	Companhia Docas do Rio de Janeiro
RITCU	–	Regimento Interno do Tribunal de Contas da União
SecexConsenso	–	Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos do TCU
Segecex	–	Secretaria-Geral de Controle Externo
Segedam	–	Secretaria-Geral de Administração
Segepres	–	Secretaria-Geral da Presidência
SIN	–	Sistema Interligado Nacional
SPE	–	Sociedade de Propósito Específico
SSC	–	Solicitações de Solução Consensual
STF	–	Supremo Tribunal Federal
TACs	–	Termos de Ajustamento de Conduta
TCU	–	Tribunal de Contas da União

LISTA DE IMAGENS E TABELAS

Imagem 1	– Estrutura organizacional do TCU (Resolução-TCU nº 373, de 23 de dezembro de 2024)
Imagem 2	– Reprodução do Painel Geral de Processos da SecexConsenso
Imagem 3	– Reprodução do Painel Geral de Processos da SecexConsenso, considerando os processos das agências reguladoras
Imagem 4	– Reprodução do Painel Geral de Processos da SecexConsenso, considerando os processos dos Ministérios vinculados ao Poder Executivo
Imagem 5	– Reprodução do Painel Geral de Processos da SecexConsenso, considerando os processos residuais
Imagem 6	– Reprodução do Painel Geral de Processos da SecexConsenso, considerando os processos iniciados por agências reguladoras ou Ministérios vinculados ao Poder Executivo
Tabela 1	– Reprodução de trecho do Acórdão nº 199/2025-Plenário

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	12
1	O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: DO BRASIL IMPÉRIO À CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	20
1.1	Noções propedêuticas: uma análise do caso de Portugal e do Brasil Império.....	20
1.2	Antecedentes nacionais no pós-Império.....	22
1.3	O Tribunal de Contas da União na CRFB/88.....	28
2	DIREITO ADMINISTRATIVO NO SÉCULO XXI: NOÇÕES ESSENCIAIS.....	35
2.1	Interesse público no século XXI: da supremacia à composição.....	36
2.2	Eficiência: princípio constitucional e critério de racionalidade.....	40
2.3	Legalidade: entre juridicidade e compreensão do quadro institucional.....	48
2.4	Consensualidade: categoria autônoma e forma legítima de exercício da função administrativa.....	50
2.5	Os novos elementos do Direito Administrativo.....	55
3	A ATUAÇÃO DA SECEXCONSENSO.....	58
3.1	SecexConsenso: funcionamento e procedimentos.....	59
3.2	Os resultados alcançados pela SecexConsenso.....	65
3.3	O desempenho da SecexConsenso e sua relação com os custos de transação....	75
3.3.1	<u>Uma necessária compreensão sobre os custos de transação.....</u>	<u>75</u>
3.3.2	<u>Síntese: o cotejo entre teoria e realidade.....</u>	<u>90</u>
3.4	Conclusões.....	100
	CONCLUSÃO.....	104
	REFERÊNCIAS.....	107

INTRODUÇÃO

Os seres humanos são essencialmente sociais e se organizam em coletivo para superar uma realidade escassa de recursos. Entretanto, apesar dos milhares de anos da espécie, continuam as buscas por um modelo de organização cooperativo e justo, capaz de harmonizar os interesses da coletividade.

Em diálogo com Sócrates, Gláucon talvez tenha diagnosticado o problema da incapacidade de tal organização ao admitir que “o melhor é perpetrar a injustiça sem ser punido; o pior é sofrê-la sem ser capaz de vingar-se ... daí o surgimento de leis e contratos e o que a lei determina classificam como justo e lícito”¹. Os contratualistas na idade moderna, como Hobbes e Rousseau, aproximam-se desse entendimento e, fundamentalmente, afirmam a necessidade de que o estado imponha a ordem à força, a partir de uma administração pública repressiva e sancionadora, tendo em vista a característica imoral ínsita à natureza humana².

Na teoria da administração pública, fomentada pelas escolas francesas de Toulouse e Bordeaux, nota-se a tendência de compreender o interesse privado como injusto ou imoral quando confrontado com o interesse público na medida em que interesses particulares eram vistos como subordinados ao interesse da administração pública, tendo em vista “a superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o do particular, como condição, até mesmo, da sobrevivência e asseguramento deste último”³.

A consequência básica dessa distinção binária entre interesses públicos (da administração) e interesses privados (dos cidadãos) foi a formulação de noções jurídicas de autoridade pública e de poder de império, circunstância em que se prestigia a orientação de supremacia do interesse da administração pública em detrimento do interesse dos cidadãos, bem

¹ PLATÃO (427? -347? a.C.). **A República**. Tradução, textos adicionais e notas: Edson Bini. 3ª Edição. São Paulo: Edipro, 2019, p. 83.

² Nas palavras de Thomas Hobbes: [é] “manifesto que, durante o tempo em que os homens vivem sem um poder comum capaz de mantê-los todos em temor respeitoso, eles se encontram naquela condição a que se chama guerra; e uma guerra que é de todos os homens contra todos os homens”. HOBBS, Thomas. **Leviatã**. Org.: Richard Tuck. Tradução: João Paulo Monteiro *et all*. São Paulo: Martins Fontes, 2014. Nas palavras de Jean Jacques Rousseau: “[o] povo, por si, quer sempre o bem, mas nem sempre o reconhece por si só. A vontade geral sempre é reta, mas o julgamento que a guia nem sempre é esclarecido. É necessário fazer com que veja os objetos tais como são, às vezes tais como lhe devem parecer, mostrar-lhe o bom caminho que procura, preservá-la da sedução das vontades particulares, relacionar aos seus olhos os lugares e os tempos, contrabalançar o atrativo das vantagens presentes e sensíveis ao perigo dos males distantes e ocultos”. ROUSSEAU, J.J. **O contrato social**. Tradução: Antonio de Pádua Danesi. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo**. 9ª Edição. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 29.

como a formulação de procedimentos legais litigiosos e inflexíveis, fundamentados numa ótica de legalidade estrita⁴.

Na ascensão do estado constitucional, a ficção político-jurídica de uma vontade geral ou de um interesse público homogêneo, representado exclusivamente na atuação da administração pública, perde força de convencimento e se revela ineficiente e ineficaz.

Os interesses público e privado, em conjunto, são constitucionalmente desejáveis e não há prevalência entre eles⁵. Ao mais, é inescapável a constatação da existência de interesses difusos em relação aos quais todos são titulares. Rigorosamente, portanto, o interesse público corresponde aos direitos fundamentais individuais, coletivos e difusos, constituindo-se de uma multiplicidade de interesses titularizados por diversos atores da sociedade⁶.

A formulação de procedimentos exclusivamente litigiosos e inflexíveis, orientados por uma relação de verticalidade entre administração e administrado, por sua vez, esbarra na eficiência e na efetividade, pois, como afirma García de Enterría e Fernández, “o ato unilateral garante eficazmente a submissão, mas é incapaz de suscitar o entusiasmo e o desejo de colaboração”⁷.

Em busca de métodos aderentes à realidade concreta, ou seja, aos interesses públicos em perspectiva multipolarizada⁸, à eficiência e à efetividade nos procedimentos de resolução de conflitos, constituinte e legislador envidaram esforços para construção de um estado consensual “pautado pela procura da solução negociada de seus conflitos, pois o diálogo entre a sociedade e a administração pública viabiliza com mais chances o cumprimento espontâneo das decisões consensuais”⁹.

O constituinte nos informa que a administração pública deve agir com eficiência (art. 37, *caput*), garantindo meios de razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII). No art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), o legislador prevê a possibilidade

⁴ PEREZ, Marcos. O mundo que Hely não viu: governança democrática e fragmentação do direito administrativo. Diálogo entre a teoria sistêmica de Hely e os paradigmas atuais do direito administrativo. In: WALD, Arnoldo; JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, César (Org.). **O direito administrativo na atualidade: estudos em homenagem ao centenário de Hely Lopes Meirelles (1917-2017)**. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 852.

⁵ ÁVILA, Humberto. Repensando o ‘Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular’. In: *Revista Trimestral de Direito Público*, nº 24. São Paulo: Malheiros, 1998.

⁶ CARVALHO NETO, Menelick de. *A contribuição do direito administrativo enfocado da ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: um pequeno exercício de teoria da Constituição*. Fórum administrativo, Belo Horizonte, pp. 11-20, mar. 2001.

⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de direito administrativo**. Tradução: José Alberto Froes Cal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 672.

⁸ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A bipolaridade do direito administrativo e sua superação. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Org.). **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. 2ª Edição. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 127.

⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Poder, direito e Estado: o direito administrativo em tempos de globalização**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, pp. 142-143.

de celebração de compromissos para eliminar irregularidades, incertezas jurídicas ou situações contenciosas na aplicação do direito. No art. 3º, § 2º, do Código de Processo Civil (CPC), consigna-se que o estado promoverá, sempre que possível a solução consensual do conflito e, no art. 174 do mesmo diploma, destaca-se que a administração pública deverá criar câmaras de mediação, conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo. Finalmente, no art. 32, § 5º, da Lei de Mediação, o legislador previu a possibilidade de resolução de conflitos que envolvam o equilíbrio econômico-financeiro de contratos celebrados pela administração pública com particulares. Nesse contexto normativo,

[...] a celebração de acordos, antes vista como excepcional e dependente de autorizações legislativas específicas, passa a ser encarada como **verdadeira regra geral de permissibilidade para a atuação consensual da administração pública**.¹⁰
(grifos do original)

Com efeito, a multipolaridade de interesses públicos – individuais, coletivos e difusos – implica a reformulação de procedimentos de resolução de conflitos no seio da administração pública, objetivando fomentar a resolução consensual, uma vez que é mais eficiente alcançar um denominador comum a partir do diálogo do que de uma autoridade unilateral¹¹.

Nesse sentido, primando pela concretização da consensualidade como meio de resolução eficiente e legítima dos conflitos, por meio de Instrução Normativa (IN) nº 91/2022, o Tribunal de Contas da União (TCU)¹² instituiu procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da administração pública federal, refletindo o reconhecimento da importância de métodos alternativos na eficiência do sistema de controle externo.

Se se pressupõe mais eficiência e efetividade na solução de conflitos pela via do consenso, torna-se essencial que tal pressuposição se reafirme por meio de critérios objetivos de avaliação de redução dos custos de transação associados ao procedimento, como por exemplo, elementos temporais, organizacionais e de litigiosidade.

¹⁰ BINENBOJM, Gustavo. A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada de gestão eficiente de interesses sociais. *In.*: **Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro - PGE-RJ**, Rio de Janeiro, v. 3 n. 3, set./dez.2020.

¹¹ DANTAS, Bruno. **Consensualismo na Administração Pública e regulação: reflexões para um direito administrativo do século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

¹² A presente pesquisa foi finalizada em 31 de outubro de 2025, considerando-se as disposições até então vigentes da IN-TCU nº 91/2022 (portanto, anteriores às alterações promovidas pela IN-TCU nº 101/2025, de 05/11/2025) e os dados até então disponibilizados pelo Tribunal de Contas da União relativamente à SecexConsenso. Essa nota metodológica é relevante, diante das atualizações promovidas no referido normativo, que ocorreram após a pesquisa desenvolvida, de maneira que as descrições e análises promovidas não abarcam a nova sistemática.

Diante desse contexto de avaliação de eficiência e efetividade nas resoluções autocompositivas ofertadas pelo Tribunal de Contas da União, o presente trabalho tem por objetivo responder ao seguinte problema: a secretaria de solução consensual do TCU contribui para a redução de custos de transação no processo de resolução de conflitos? Se afirmativa a resposta, de qual modo?

O objetivo principal é esclarecer de que maneira a câmara de solução consensual do Tribunal de Contas da União pode desempenhar papel na redução de custos de transação durante o processo de resolução de conflitos no âmbito do controle externo. Especificamente, avaliar-se-ão a viabilidade de solução consensual na administração pública, os procedimentos adotados pela Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos do TCU (SecexConsenso) e os aspectos que podem contribuir para redução de custos transacionais.

A hipótese é que a SecexConsenso contribui para a redução dos custos de transação em processos de resolução de conflitos por meio da diminuição do tempo necessário para a resolução dos casos, da redução da burocracia envolvida, do aumento da eficiência na comunicação entre as partes e da construção de soluções mais facilmente aceitas tanto pelo mercado quanto pelos atores públicos.

A justificativa e a relevância, bem como a pertinência do tema da pesquisa, emergem do contexto regulatório e institucional contemporâneo do Brasil. Neste cenário, o Tribunal de Contas da União tem ganhado crescente destaque na esfera pública à medida em que se busca adaptar o modelo constitucional de controle externo às novas realidades econômicas e sociais. Esta dissertação se insere justamente nessa perspectiva de alteração do paradigma¹³.

A investigação científica que se propõe a analisar a atuação da SecexConsenso do TCU na redução dos custos de transação¹⁴ é de suma importância por diversas razões. Primeiramente, oferece uma contribuição significativa para a teoria jurídica, especificamente no campo da análise econômica do direito, um domínio ainda em expansão¹⁵. A compreensão de como estratégias de solução consensual podem otimizar custos operacionais e burocráticos em

¹³ KUHN, T. S. **A Estrutura das Revoluções Científicas**. Tradução: Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. São Paulo: Perspectiva, 2011.

¹⁴ COASE, Ronald H. *The problem of social cost*. In.: **The Journal of Law & Economics**, Estados Unidos da América, Chicago, v. 3, out. 1960, pp. 1-44.

¹⁵ GELTER, Martin; GRECHENING, Kristoffel. *History of Law and Economics*. In.: **Preprints of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods, Bonn 2014-2015**. Disponível em: https://homepage.coll.mpg.de/pdf_dat/2014_05online.pdf. Acesso: 15 jan. 2024.

processos judiciais e administrativos é fundamental para o desenvolvimento de modelos teóricos mais robustos e aplicáveis na realidade da gestão pública¹⁶.

Além do seu valor teórico, a relevância prática para o setor público é inegável. Em um contexto no qual a eficiência na gestão de recursos públicos e a responsabilidade fiscal são cada vez mais prioritárias, os resultados da investigação podem fornecer diretrizes cruciais para a formulação de políticas públicas mais eficazes. A identificação de métodos para reduzir o tempo e os custos associados à resolução de conflitos pode levar a uma alocação de recursos mais estratégica e a um funcionamento mais eficiente das instituições públicas.

Assim, a temática abordada possui ainda uma estrita aderência com a doutrina do constitucionalismo. Afinal, se esse pode ser conceituado como um conjunto de regras e princípios que estabelece que o povo e seus governantes são responsáveis pela defesa de valores que transcendem os momentos políticos vividos, em razão das restrições constitucionalmente estabelecidas¹⁷, a consensualidade, enquanto técnica alternativa de solução de conflitos entre a administração pública e entes privados, reforça a dicção da Constituição de 1988 por um ambiente socioeconômico pacificado, que possibilita e prioriza a concretização de direitos fundamentais e sociais.

Até porque, como destaca Reynaldo Soares da Fonseca,

[...] o constitucionalismo moderno pátrio ultrapassa o liberalismo (constitucionalismo liberal – dimensão política) e a social democracia (constitucionalismo social – dimensão social), enveredando pelo chamado constitucionalismo fraternal (ou altruístico). Resgara-se, pois, o direito natural, com raiz no humanismo cristão e como virtude da cidadania, que supera as fronteiras da pátria ou da nação (cidadania interna), numa perspectiva universal da pessoa humana (cidadania global).¹⁸

Por fim, o impacto social e econômico de um sistema de resolução de conflitos mais ágil e menos oneroso é notável. Ao analisar a redução de custos e a aceleração do processo de tomada de decisões no âmbito do Tribunal de Contas da União, a pesquisa pode contribuir para a melhoria da eficiência do setor público. Esse aprimoramento tem potencial para repercutir

¹⁶ POSNER, Richard A. **Economic analysis of law**. 3rd Edition. New York: Wolter Kluwer & Business, 1986.

¹⁷ SCHEPPELE, Kim Lane. Autocratic Legalism. In.: *The University of Chicago Law Review*, vol. 85, nº 2 (March 2018), pp. 545-584. Disponível em: <https://chicagounbound.uchicago.edu/uclrev/vol85/iss2/2>, p. 557. Acesso: 31 out 2025.

¹⁸ FONSECA, Reynaldo Soares da. *A conciliação à luz do princípio constitucional da fraternidade: a experiência da Justiça Federal da Primeira Região*. 2014. 120f. Dissertação (Mestrado em Direito), Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, São Paulo, 2014, p. 81.

positivamente na economia, através de uma gestão de recursos mais eficiente, e na sociedade, ao promover uma administração pública mais responsiva¹⁹.

O trabalho ainda se alinha de forma significativa à área de concentração e à linha de pesquisa em que foi desenvolvido, na medida em que se dedica ao estudo abrangente das estruturas da ordem econômica e suas relações com o direito empresarial²⁰, inserindo-se de maneira pertinente no âmbito da regulação econômica e examinando um aspecto essencial da fiscalização pública *lato sensu*, que é o controle externo e a eficiência processual no âmbito do Tribunal de Contas da União. Isso é particularmente relevante, considerando o papel do TCU como um órgão de controle externo que influencia diretamente a economia e a gestão pública eficiente.

Ademais, a análise da eficiência na resolução de conflitos e a redução de custos no TCU oferece uma perspectiva prática e atualizada sobre como a regulação e a resolução de conflitos impactam a gestão no setor público, com implicações diretas para o mercado e as empresas. O enfoque no poder econômico, como um elemento estrutural central do Direito Empresarial, é também uma faceta importante da pesquisa.

O referencial teórico desta dissertação está estruturado em tópicos fundamentais relacionados à análise econômica do direito e aos custos de transação, abordando conceitos e teorias que são essenciais para compreender a atuação da Secretaria de Solução Consensual do Tribunal de Contas da União na resolução de conflitos.

Inicialmente, avalia-se a eficiência econômica na tomada de decisões legais e judiciais, um conceito central na análise econômica do direito. Inspirado em grande parte pelas ideias de Richard Posner, este aspecto enfoca a importância de buscar soluções que maximizem a riqueza e minimizem os desperdícios de recursos²¹⁻²². No contexto da SecexConsenso, isso implica em resolver disputas de maneira que otimize o uso de recursos públicos e privados, promovendo um resultado economicamente eficiente.

¹⁹ DANTAS, Bruno. *Consensualismo, eficiência e pluralismo administrativo: um estudo sobre a adoção da mediação pelo TCU*. In.: **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 22, n. 127, Jun./Set. 2020, pp. 261-280. Disponível em: <https://doi.org/10.20499/2236-3645.RJP2020v22e127-2304>. Acesso: 14 jan. 2024.

²⁰ Disponível em: <https://www.uninove.br/cursos/mestrado-e-doutorado/presencial/mestrado-e-doutorado-em-direito>. Acesso: 30 out 2025.

²¹ POSNER, Richard A. *What do Judges and Justices Maximize? (The Same Thing Everybody Else Does)*. In.: **Supreme Court Economic Review**, George Mason University Press, Fairfax, Virginia, v.3, p. 1-41, 1993.

²² POSNER, Richard A. *Some uses and abuses of economics in law*. In.: **University of Chicago Review**, Chicago, v.46, number 2, pp. 281-315, winter 1979.

Em seguida, o foco se volta para a teoria dos custos de transação, cuja fundamentação deve muito a Ronald Coase²³⁻²⁴, que explora como os custos associados à realização de uma transação – incluindo negociação, redação de contratos e fiscalização – podem influenciar a eficiência econômica. Esses custos são cruciais para entender o funcionamento da SecexConsenso, que busca reduzir tais despesas para facilitar a resolução de conflitos de maneira mais econômica e ágil.

A metodologia proposta foca na investigação do papel da Secretaria de Solução Consensual do Tribunal de Contas da União na redução dos custos de transação em processos de resolução de conflitos, utilizando uma abordagem mista que combina análises qualitativas e quantitativas. A coleta de dados será realizada através de uma análise documental abrangente. Esta etapa envolverá o exame minucioso de documentos oficiais, relatórios, registros do TCU e legislação relevante. O objetivo é compreender o contexto normativo e os procedimentos formais adotados pela Secretaria.

A análise dos dados será conduzida em duas frentes principais. Na análise qualitativa, técnicas de análise de conteúdo serão utilizadas para interpretar os documentos coletados. Isso incluirá a categorização de temas e a identificação de padrões relacionados à eficiência dos processos de solução consensual. A análise quantitativa, por outro lado, empregará métodos estatísticos para avaliar aspectos mensuráveis, como a duração dos processos de resolução de conflitos, custos envolvidos e comparações com métodos tradicionais de resolução. Esta abordagem mista permite uma compreensão mais abrangente e aprofundada da eficácia da Secretaria.

Para tanto, a pesquisa se baseia em uma ampla análise bibliográfica sobre a evolução do controle externo no Brasil e as novas bases do Direito Administrativo no século XXI, debruçando-se ainda sobre os principais elementos da Análise Econômica do Direito, esforços esses necessários para uma correta análise dos esforços empreendidos no âmbito da SecexConsenso.

No que concerne especificamente a como o consensualismo tem sido operado no âmbito do TCU, avaliar-se-ão as propostas de soluções consensuais submetidas à secretaria, a fim de se testar a hipótese delineada quanto à redução dos custos de transação pela SecexConsenso.

A dissertação está subdividida em três capítulos, além desta introdução e da conclusão. No primeiro capítulo, traça-se um histórico sobre o Tribunal de Contas da União, avaliando-se

²³ COASE, Ronald H. *The nature of the firm*. In.: **Economica**, v. 4, n. 16, pp. 386–405, nov. 1937. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x>. Acesso: 19 maio 2025.

²⁴ COASE, 1960.

seus antecedentes institucionais e as respectivas competências à luz dos normativos anteriores. Esse itinerário é importante para uma melhor compreensão do posicionamento institucional e das competências do TCU no arquétipo inaugurado pela Constituição de 1988 (CRFB/88).

No segundo capítulo, apresentam-se as bases teóricas associadas ao Direito Administrativo no século XXI, naquilo que interessa à presente dissertação, o que indica para uma administração pública mais responsiva e pautada no diálogo, o que naturalmente influencia na atuação consensual do Tribunal de Contas da União enquanto agente de controle externo no âmbito federal.

No terceiro e último capítulo, elucidam-se os pressupostos teórico de análise da atuação da SecexConsenso na redução dos custos de transação em processos de resolução de conflitos, bem como os resultados verificados a partir da atuação da secretaria.

1 O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: DO BRASIL IMPÉRIO À CONSTITUIÇÃO DE 1988

Uma compreensão mais adequada do Tribunal de Contas da União enquanto instituição jurídico-política e agente maior do controle externo no Brasil necessariamente perpassa pela análise do longo processo de construção das estruturas de fiscalização e controle em nosso país, desde o século XIII até o XIX, ainda que forma breve, o que necessariamente perpassa pelo contexto português.

1.1 Noções propedêuticas: uma análise do caso de Portugal e do Brasil Império

Conforme demonstra o estudo “Histórico do Controle de Contas em Portugal e no Brasil: do século XIII ao XIX”²⁵, elaborado pelo próprio TCU, os mecanismos contábeis e a preocupação em regular receitas e despesas públicas antecederam a própria formação do Estado português e acompanharam, em sucessivas transformações, a trajetória colonial e monárquica no Brasil.

Desde o reinado de D. Dinis (1279-1325), Portugal esboçou uma preocupação sistemática com a ordenação das finanças régias. A criação das vedorias da fazenda e da Casa dos Contos, no final do século XIV, ilustra esse esforço inicial de organização contábil. Ainda vinculadas à mentalidade medieval, essas instituições cuidavam do registro de receitas e despesas do rei, valendo-se, então, do método de partidas simples. No período de D. João I (1385-1433), a Casa dos Contos consolida-se como centro primordial de verificação das contas régias, embora a adoção de práticas de contabilidade se mantenha rudimentar²⁶.

Com a evolução da expansão ultramarina, a Coroa portuguesa percebeu a necessidade de estruturas de controle mais eficazes e precisas. O Conselho da Fazenda (1591) substituiu as antigas “vedorias” e passou a unificar a administração de diferentes regiões do império, cobrindo os domínios no Atlântico e na Ásia. Esse Conselho, no entanto, mostrou-se

²⁵ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Histórico do controle de contas em Portugal e no Brasil: do século XIII ao XIX**. Coords.: POMPEU, Ana Carollina Gutierrez; DA COSTA, Júlia Câmara. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/livro/historico-do-controle-de-contas-em-portugal-e-no-brasil-do-seculo-xiii-ao-xix>. Acesso em: 06 abr. 2025.

²⁶ Cf. Ibidem, pp. 11-13.

sobrecarregado com a crescente complexidade comercial e tributária nas colônias, o que justificou as reformas subsequentes do século XVIII²⁷.

É na época do Marquês de Pombal (1750-1777) que se constata o maior salto em termos de padronização contábil. Ao criar o Erário Régio em 1761, o governo português extinguiu a antiga Casa dos Contos, introduziu o método de partidas dobradas e procurou concentrar, em uma única instituição, toda a escrituração de receitas e despesas do reino e dos domínios do Ultramar²⁸.

Essa iniciativa refletia tanto o espírito iluminista – que preconizava a racionalização das práticas administrativas – quanto o contexto mercantilista, visto que o acúmulo de metais preciosos e a arrecadação colonial eram pilares da economia lusitana²⁹.

Para assegurar a uniformização dos conhecimentos contábeis, Pombal criou as Aulas de Comércio (1759), nas quais se ensinavam a escrituração em partidas dobradas e os procedimentos modernos de registro em livros diários, razão e auxiliares. Se por um lado essas inovações fortaleciam a capacidade de o Estado português fiscalizar as remessas do Brasil, por outro preparavam o terreno para uma cultura de prestação de contas e responsabilização que, mesmo em meio ao absolutismo, exigia maior precisão nos registros e maior visibilidade das contas públicas³⁰.

No Brasil, a aplicação das estruturas fazendárias portuguesas ocorreu de forma gradual. Inicialmente, as provedorias da Fazenda exerciam funções de arrecadação e fiscalização nas capitanias, mas a distância e as dificuldades de comunicação abriam espaço para fraudes e contrabando, em especial no século XVII, quando agentes estrangeiros disputavam o comércio colonial. A descoberta de ouro no final do século XVII, sobretudo em Minas Gerais, redobrou a atenção do trono português para os mecanismos de controle, como se observa nos Regimentos das Minas (1702 e posteriores), nos quais se prescreviam regras de cobrança (*e.g.*, o “quinto”) e procedimentos para evitar descaminhos³¹.

Com as reformas pombalinas, instalaram-se as Juntas de Real Fazenda em diversas capitanias, competindo-lhes administrar rendas, julgar contas e promover a arrecadação de contratos e impostos. Esse sistema buscava tornar o aparato colonial mais coerente, integrando-o ao Erário Régio³². Não obstante as tentativas de racionalização, a extração aurífera entrou

²⁷ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2014), *op. cit.*, p. 30.

²⁸ Cf. *Ibidem*, p. 17.

²⁹ Cf. *Ibidem*, pp. 30-32.

³⁰ Cf. *Ibidem*, pp. 61-65.

³¹ Cf. *Ibidem*, pp. 66-69.

³² Cf. *Ibidem*, pp. 59-60.

em declínio na segunda metade do século XVIII, e a elevada pressão fiscal, conjugada com as ideias iluministas, alimentou episódios de contestação, dos quais a Inconfidência Mineira (1789) é um exemplo marcante³³.

No período joanino (1808-1821), a ida da corte portuguesa ao Rio de Janeiro trouxe um maior adensamento institucional ao Brasil, com a criação de novas Juntas de Fazenda, um maior controle do Tesouro e a presença mais intensa de burocratas formados nas Aulas de Comércio. Essas inovações, entretanto, foram afetadas pelas turbulências políticas que culminaram na Independência do Brasil (1822). Já no Brasil Império, o legado das instituições pombalinas e joaninas não desapareceu: a organização fazendária e as rotinas contábeis continuaram, ainda que sob as Ordenações Filipinas e, depois, em arranjos previstos nas constituições do período imperial³⁴.

1.2 Antecedentes nacionais no pós-Império

Como se observa do panorama traçado acima, a história do TCU delineia-se como elemento fundamental na estruturação do controle externo no país e reflete as transformações políticas ocorridas desde o Brasil Império. Logo nos primeiros debates constituintes, em 1824, acerca da possibilidade de instituir um órgão de fiscalização mais sistemático das contas públicas, já se identificava a necessidade de independência e rigor no exame do erário.

Contudo, foi com a Proclamação da República (1889) que foram gestadas as condições institucionais para a criação de um Tribunal de Contas, formalizada no Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890³⁵, com a liderança de Ruy Barbosa³⁶. De acordo com Alves e Zymler³⁷, a referida legislação atribuiu ao Tribunal o poder de impedir determinados atos, mas não reservou, de modo expresse, a competência para corrigir irregularidades a partir da análise de contas.

³³ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2014), *op. cit.*, pp. 86-92.

³⁴ Cf. *Ibidem*, pp. 110-112.

³⁵ BRASIL. Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890. **Crêa um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos actos concernentes á receita e despesa da Republica**. Rio de Janeiro, 07 de novembro de 1890.

³⁶ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **TCU 130 anos**. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/20/B7/5C/39/4563871072725D77E18818A8/catalogo130anos1_1_.pdf. Acesso: 06 abr. 2025.

³⁷ ALVES, Francisco Sérgio Maia; ZYMLER, Benjamin. **Processo do Tribunal de Contas da União**. 1ª Edição. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 38.

No Brasil Império, as funções de auditoria e fiscalização permaneciam difusas entre repartições da Fazenda e conselhos subordinados ao monarca. Portanto, a adoção de um órgão autônomo de fiscalização como pretendido pelo Decreto nº 966-A/1890 esbarrava na centralização inerente ao regime monárquico e na pouca abertura a mecanismos de transparência.

Com a mudança de regime e a publicação da Constituição de 1891³⁸, o art. 89 reconheceu constitucionalmente o recém-criado Tribunal, embora a palavra “instituir” nesse texto tenha desagradado a Ruy Barbosa, que defendia a precedência do Decreto nº 966-A/1890. Todavia, essa Constituição não especificou em detalhes as competências do Tribunal de Contas, tampouco indicou se a fiscalização ocorreria antes ou depois da execução dos atos ou quais deliberações seriam possíveis³⁹.

Nesse contexto, verifica-se que, desde sua fundação, o Tribunal de Contas foi criado como um órgão de controle capaz de interditar ou vetar iniciativas, compondo, portanto, o sistema de pesos e contrapesos na esfera orçamentário-financeira, atuando como um auxiliar técnico do Parlamento⁴⁰.

A efetiva implementação do órgão, porém, deu-se apenas em 1893, sob a condução de Serzedello Corrêa, no Ministério da Fazenda, mesmo diante de turbulências políticas, como a resistência do Presidente Floriano Peixoto ao poder fiscalizador do Tribunal⁴¹.

Ainda no início da Primeira República, o Tribunal de Contas definia-se em duas frentes de atuação: o exame documental das contas, com base em balancetes de receitas e despesas, e a competência para julgar a prestação de contas de ordenadores de despesa.

Nas primeiras décadas do século XX, sucessivas reformas adequaram-lhe procedimentos. Em 1912, separaram-se as funções de preparação e julgamento de processos; em 1918, criou-se a divisão em câmaras de fiscalização, com o objetivo de conferir maior agilidade. O Tribunal, porém, ainda carecia de um alcance nacional efetivo, o que só começou a ser minorado com a criação de delegações estaduais na década de 1920⁴².

A década de 1930 também trouxe modificações relevantes. A Constituição de 1934⁴³ alçou os ministros do TCU ao patamar de garantias equivalente ao do Supremo Tribunal Federal

³⁸ BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Rio de Janeiro, 24 de fevereiro de 1891.

³⁹ ALVES e ZYMLER, *op. cit.*, p. 38.

⁴⁰ Cf. *Ibidem*, p. 38.

⁴¹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2020), *op. cit.*, p. 6.

⁴² Cf. *Ibidem*, pp. 8-10.

⁴³ BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Rio de Janeiro, 16 de julho de 1934.

e reforçou a competência para emitir parecer prévio sobre as contas do Presidente da República (arts. 99 a 102)⁴⁴. Além disso, criou um sistema híbrido de controle de atos e contratos, combinando simultaneamente elementos dos modelos belga e italiano, uma vez que previa a possibilidade de o Tribunal impor tanto veto absoluto quanto relativo, de acordo com o tipo de irregularidade constatada⁴⁵.

Pelo art. 101, § 2º, caso o indeferimento do registro se justificasse pela falta de recursos ou pela alocação orçamentária inadequada, seu efeito era proibitivo. No entanto, se a negativa de registro ocorresse por outro motivo, o gasto poderia ser realizado após despacho presidencial, registro condicionado do Tribunal de Contas e recurso de ofício à Câmara dos Deputados⁴⁶.

Entretanto, o período do Estado Novo (1937-1945) limitou substancialmente a autonomia do órgão, ao subordiná-lo ao Ministério da Fazenda e inviabilizar o envio de pareceres ao Congresso, que havia sido dissolvido⁴⁷. O art. 114 da Constituição de 1937⁴⁸ reduziu abruptamente o que havia sido delineado pela Constituição de 1934, informando apenas que “[p]ara acompanhar, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, é instituído um Tribunal de Contas”.

⁴⁴ “Art. 99. É mantido o Tribunal de Contas, que, directamente, ou por delegações organizadas de accordo com a lei, acompanhará a execução orçamentaria e julgará as contas dos responsaveis por dinheiros ou bens publicos. Art. 100. Os Ministros do Tribunal de Contas serão nomeados pelo Presidente da Republica, com approvação do Senado Federal e terão as mesmas garantias dos Ministros da Côrte Suprema.

Paragrapho unico - O Tribunal de Contas terá quanto á organização do seu Regimento Interno e da sua Secretaria, as mesmas attribuições dos tribunaes judiciais.

Art. 101. Os contractos, que, por qualquer modo, interessarem immediatamente á receita ou á despesa, só se reputarão perfectos e acabados quando registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registo suspende a execução do contracto até ao pronunciamento do Poder Legislativo.

§ 1º Será sujeito ao registo prévio do Tribunal de Contas qualquer acto de administração publica, de que resulte obrigação de pagamento pelo Thesouro Nacional, ou por conta deste.

§ 2º Em todos os casos a recusa do registo, por falta de saldo no credito ou por imputação a credito improprio, tem caracter prohibitivo; quando a recusa tiver outro fundamento a despesa poderá effectuar-se após despacho do Presidente da Republica, registo sob reserva do Tribunal de Contas e recurso ex-officio para a Camara dos Deputados.

§ 3º A fiscalização financeira dos serviços autonomos será feita pela fórmula prevista nas leis que os estabelecerem. Art. 102. O Tribunal de Contas dará parecer prévio, no prazo de trinta dias sobre as contas que o Presidente da Republica deve annualmente prestar á Camara dos Deputados. Se estas não forem enviadas em tempo util, communicará o facto á Camara dos Deputados, para os fins de direito, apresentando-lhe, num ou noutro caso, minucioso relatorio do exercicio financeiro terminado.”

⁴⁵ ALVES e ZYMLER, *op. cit.*, p. 40.

⁴⁶ Cf. *Ibidem*.

⁴⁷ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2020), *op. cit.*, p. 14.

⁴⁸ BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Rio de Janeiro, 10 de novembro de 1937.

Já a Constituição de 1946⁴⁹, elaborada com a redemocratização pós-Estado Novo, restabeleceu diversas prerrogativas suprimidas em 1937. O art. 77 da Constituição de 1946 fixou a competência do Tribunal de Contas para: (i) acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento; (ii) julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas; e (iii) julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões.

Ademais, recuperou-se o sistema híbrido de controle de atos e contratos inaugurado pela Constituição de 1934⁵⁰, de forma que estava sujeito a registro no Tribunal de Contas qualquer ato de administração pública cujo resultado fosse uma obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional ou por sua conta (art. 77, § 1º, da Constituição de 1946). A recusa desse registro por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio detinha caráter proibitivo, mas se fundada em outra razão, a despesa poderia ser efetuada após despacho do Presidente da República, com o devido registro sob reserva do Tribunal de Contas e recurso de ofício para o Congresso Nacional (art. 77, § 1º, da Constituição de 1946).

Nesse mesmo período, a Lei nº 830/1949⁵¹ reorganizou o Tribunal de Contas da União, no que pode-se indicar como uma verdadeira nova lei orgânica, na medida em que houve tanto a profissionalização de seu quadro de servidores, com a previsão de concursos públicos, como a ampliação das funções de auditoria do órgão: Nos anos 1950, o TCU intensificou a cooperação internacional, participando de organizações como a Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle (INTOSAI) e sediando, em 1959, o terceiro congresso internacional de entidades fiscalizadoras⁵².

Ao longo da década de 1960, o país atravessou crises políticas e institucionais que culminaram com o governo militar (1º de abril de 1964 a 15 de março de 1985). A Constituição de 1967⁵³, a primeira feita sob esse novo cenário, reforçou o controle interno do Poder Executivo e encerrou o registro prévio das despesas, prática que já havia sido substituída pelo exame posterior para a maioria dos atos.

As limitações ao controle externo se ampliaram, não obstante se tenha assegurado ao Tribunal de Contas o direito de realizar inspeções nas unidades administrativas. Em 1969,

⁴⁹ BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Rio de Janeiro, 18 de setembro de 1946.

⁵⁰ ALVES e ZYMLER, *op. cit.*, p. 40.

⁵¹ BRASIL. Lei nº 830, de 23 de setembro de 1949. **Reorganiza o Tribunal de Contas da União**. Rio de Janeiro, 23 de setembro de 1949.

⁵² TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2020), *op. cit.*, p. 18.

⁵³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, 24 de janeiro de 1967.

com a Emenda Constitucional nº 1⁵⁴ – que na prática foi um novo texto constitucional –, o Tribunal adotou oficialmente a denominação Tribunal de Contas da União, buscando reafirmar sua competência na fiscalização de todo o erário federal⁵⁵.

A década de 1970 marcou a mudança para a sede atual, em Brasília, e a implantação do Centro de Processamento de Dados (1977), um passo importante na modernização do órgão. Entretanto, o governo militar restringiu espaços de participação política, o que repercutiu, de modo menos intenso, no campo do controle externo⁵⁶.

Com a saída dos militares do poder na década de 1980, o Tribunal de Contas da União experimentou novo avanço. A posse da Ministra Élvia Lordello Castello Branco, em 1984, representou o primeiro ingresso de uma mulher em uma corte superior no Brasil, sinalizando a vocação inovadora do TCU⁵⁷.

Por fim, a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 consagrou, nos arts. 70 a 75 da Constituição de 1988⁵⁸, a relevância do TCU, ampliando e fortalecendo sua competência de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Nesse sentido, Alves e Zymler esclarecem a competência referente a cada modalidade de fiscalização:

Segundo o texto, são essas as modalidades de fiscalização: contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União.

Essa atividade fiscalizatória materializa a função de controle externo sobre os atos praticados pelas entidades da administração direta e indireta, na gestão de dinheiros, bens e valores públicos, e sobre a aplicação das subvenções e renúncia de receitas. Conforme a parte final do art. 70 da CF/1988, ela será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Não há consenso quanto aos conceitos dos tipos de fiscalização pelo art. 70. Em verdade, os próprios manuais parecem não se preocupar tanto com a definição dessas modalidades de fiscalização, até porque, na prática, o exame dos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários e patrimoniais dos balanços das entidades, para fins de julgamento das contas, ocorre de maneira conjunta. Exceção deve ser feita ao conceito de fiscalização operacional, que será objeto de tratamento específico adiante.

Fazendo um esforço de delimitação do sentido das expressões usadas no Texto Constitucional, a fiscalização contábil envolve a análise balanços e das demonstrações contábeis das entidades jurisdicionadas a fim de verificar a integridade, a veracidade e a fidedignidade dos registros quanto ao propósito elementar de aferir o patrimônio das entidades públicas.

A fiscalização financeira propriamente dita tem como objetivo verificar “a posição financeira, o desempenho, o fluxo de caixa ou outros elementos que são reconhecidos, mensurados e apresentados em demonstrações financeiras”. Dito de outra forma, o seu objeto são as demonstrações financeiras, ou seja, os registros das receitas e as despesas, com vistas à apuração do resultado financeiro do exercício.

A fiscalização patrimonial busca examinar a regularidade do registro, da identificação e da guarda dos bens públicos.⁵⁹

⁵⁴ BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Brasília, 17 de outubro de 1969.

⁵⁵ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2020), *op. cit.*, pp. 20-22.

⁵⁶ Cf. *Ibidem*, p. 22.

⁵⁷ Cf. *Ibidem*, p. 24.

⁵⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 de outubro de 1988.

⁵⁹ ALVES e ZYMLER, *op. cit.*, p. 49.

A obrigatoriedade de o TCU analisar a legitimidade e economicidade de contratos administrativos, o poder de aplicar sanções e de realizar auditorias operacionais transformaram o Tribunal em elemento-chave na consolidação do Estado Democrático de Direito.

O processo de elaboração da Constituição de 1988 deixou claro o reconhecimento, pelos constituintes, da relevância do TCU na defesa dos interesses da sociedade. Parlamentares de destaque, alguns posteriormente empossados como Ministros da Casa, encaminharam emendas no sentido de fortalecer a função fiscalizatória e o poder de sanção do Tribunal, fazendo com que a CRFB/88 consagrasse, por exemplo, a possibilidade de aplicação de multas proporcionais ao dano e a obrigação de o Tribunal de Contas da União avaliar a legalidade dos atos de admissão e concessões de aposentadorias⁶⁰.

A Carta de 1988, ademais, conferiu ao Tribunal mecanismos de integração com o Congresso Nacional, formalizando a indispensável cooperação entre o controle externo e o Poder Legislativo. Neste aspecto, a previsão de pareceres prévios sobre as contas do Presidente da República, a possibilidade de representação quando verificados indícios de despesa não autorizada e a própria sustentação de decisões do TCU sobre contratos evidenciam a consolidação da jurisdição independente e autônoma da Corte.

Conjugada a tal prerrogativa de julgamento, a inserção do Ministério Público junto ao TCU no texto constitucional (art. 130) reforçou o princípio de fiscalização voltada ao interesse público, atribuindo maior legitimidade democrática à sua atuação⁶¹.

Por consequência, o Tribunal de Contas da União posiciona-se como verdadeiro guardião constitucional dos recursos públicos federais, desempenhando papéis concomitantes de fiscalização preventiva e sancionadora. A relevância do órgão no cenário pós-1988 reside, justamente, na capacidade de controlar não apenas a legalidade dos atos, mas a eficiência de gastos e políticas governamentais⁶².

Dessa forma, a evolução do arquétipo jurídico-institucional do Tribunal de Contas da União revela como a Constituição de 1988 não se limitou a reafirmar a função clássica de verificação de contas, mas impulsionou a modernização institucional, reconhecendo-o como

⁶⁰ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **O Tribunal de Contas da União e os 30 anos da Constituição Federal de 1988**. Brasília: TCU, 2018. p. 27. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/livro/o-tribunal-de-contas-da-uniao-e-os-30-anos-da-constituicao-federal-de-1988>. Acesso: 06 abr. 2025.

⁶¹ Cf. Ibidem, p. 211.

⁶² Cf. Ibidem, p. 66.

peça-chave no Estado Democrático de Direito para salvaguardar o erário e promover a boa administração pública.

1.3 O Tribunal de Contas da União na CRFB/88

À luz da síntese histórica exposta acima, cumpre elucidar o atual quadro de competências, estrutura e arcabouço normativo do Tribunal de Contas da União. Conforme já mencionado, a atuação do TCU delinea-se a partir das competências que lhe são atribuídas pela Constituição de 1988, notadamente pelos arts. 70 a 75.

Em linhas gerais, cabe ao Tribunal de Contas da União exercer o controle externo em auxílio ao Congresso Nacional, fiscalizando a legalidade, a legitimidade, a economicidade e a conformidade contábil, financeira, orçamentária e patrimonial na administração pública federal, na forma do art. 71 da CRFB/88⁶³.

⁶³ “Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Essa função envolve não apenas o julgamento das contas dos agentes responsáveis pela gestão de recursos públicos, mas também uma atuação preventiva e pedagógica que visa à melhoria do desempenho e da transparência do setor público. A partir de seus poderes constitucionais, o Tribunal de Contas da União promove auditorias, inspeções e demais procedimentos de fiscalização, assegurando o zelo pela correta aplicação dos dinheiros, bens e valores públicos federais. A soma desse conjunto de competências, exercidas por órgão dotado de autonomia, permite afirmar a existência de uma função controladora, situada ao lado das três tradicionais funções administrativa, legislativa e judiciária⁶⁴, o que restou reforçado pela redação do art. 20 da LINDB⁶⁵.

A estrutura atual do Tribunal, conforme dispõem o art. 73 da CRFB/88 e o art. 62 da Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU)⁶⁶, reflete sua condição de órgão colegiado dotado de nove ministros, os quais deliberam no Plenário ou em duas Câmaras. Os ministros que compõem o Tribunal de Contas da União provêm de indicações feitas tanto pelo Presidente da República quanto pelo Congresso Nacional, e contam ainda com o apoio *(i)* dos ministros-substitutos – selecionados dentre aqueles auditores do TCU, que ingressaram na carreira por meio de concurso público de provas e títulos – e *(ii)* do Ministério Público junto ao TCU, como estabelecido pelos arts. 63 e 64 da Lei nº 8.443/1992.

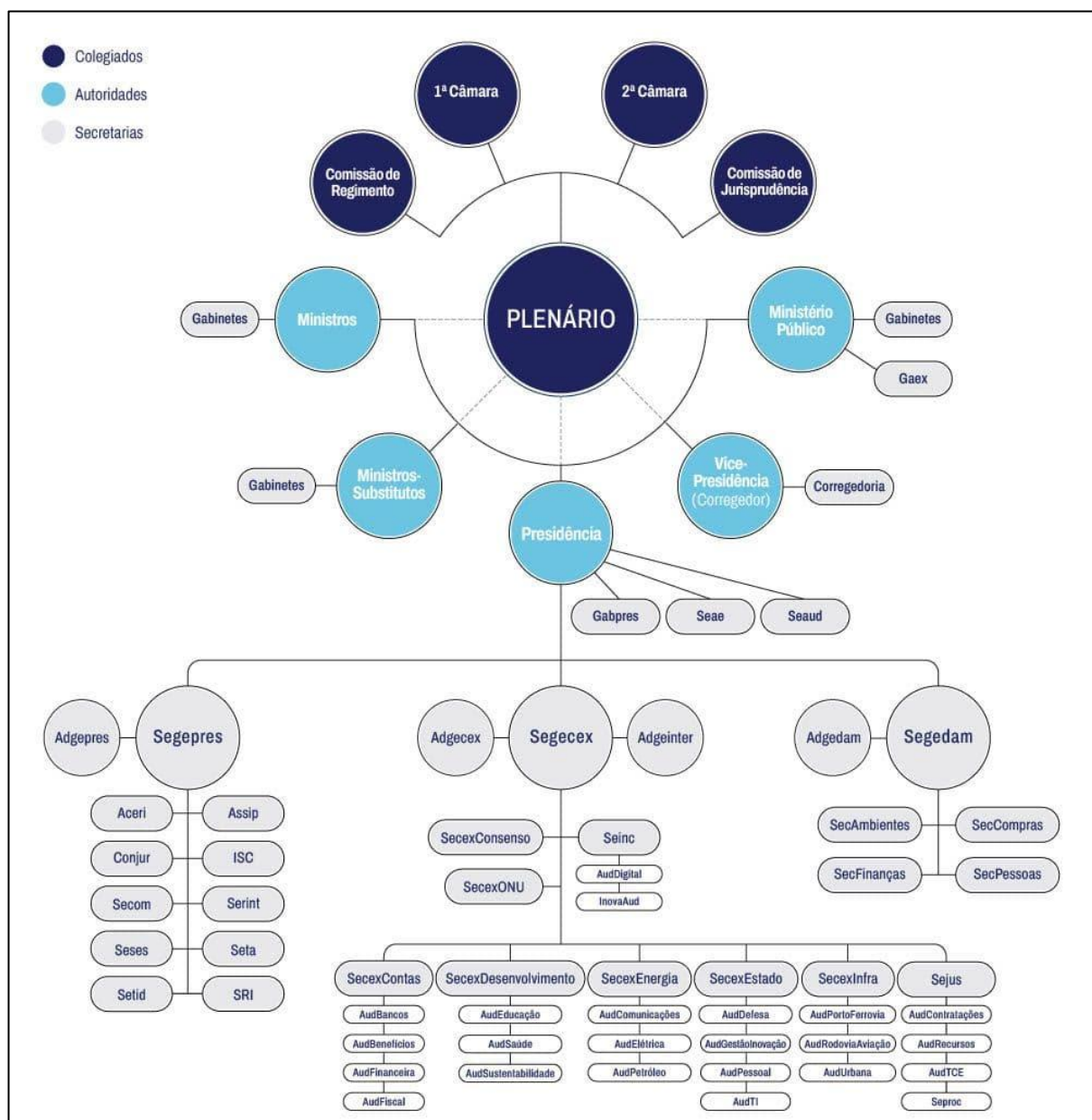
A presença de um representante do MPTCU é obrigatória em todas as sessões deliberativas, ante a contribuição para a defesa da ordem jurídica e a fiscalização do cumprimento das leis no âmbito do controle externo. Além disso, o Tribunal organiza-se em unidades especializadas que prestam suporte técnico e administrativo à atuação fiscalizatória e judicante, evidenciando a complexidade estrutural do órgão, necessária para abarcar a gama de atividades de auditoria, análise de processos, instrução e deliberação:

⁶⁴ FORNI, João Paulo Gualberto. Controle de constitucionalidade pelo TCU: uma proposta de revisão da Súmula 347 do STF. *In.*: **Revista do TCU**, n. 146, jul./dez., 2020, p. 81.

⁶⁵ “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” (grifo nosso). BRASIL Decreto-lei 4.657, de 4 de setembro de 1942. **Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro, 4 de setembro de 1942.

⁶⁶ BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. **Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências**. Brasília, 16 de julho de 1992.

Imagem 1 – Estrutura organizacional do TCU (Resolução-TCU nº 373, de 23 de dezembro de 2024)



Fonte: Tribunal de Contas da União (reprodução)⁶⁷.

Atualmente, a organização interna do Tribunal de Contas da União é prevista pela Resolução-TCU nº 373, de 23 de dezembro de 2024. Como trazido anteriormente, o órgão maior do TCU é seu Plenário, no qual são tomadas as principais decisões do tribunal, a partir de debates colegiados entre os ministros e os ministros-substitutos, quando demandada sua atuação. As secretarias e unidades técnicas realizam auditorias, inspeções e análises, abrangendo áreas como contas públicas, desenvolvimento sustentável, infraestrutura, energia e comunicações e governança e inovação digital.

⁶⁷ Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/conheca-o-tcu/estrutura-organizacional-do-tcu>. Acesso: 01 maio 2025.

Atualmente, o organograma do Tribunal de Contas da União inclui três unidades básicas, que são as secretarias principais do TCU: (i) a Secretaria-Geral da Presidência (Segepres), que oferece suporte estratégico ao Tribunal, cuida das relações institucionais e supervisiona seu regular funcionamento; (ii) a Secretaria-Geral de Administração (Segedam), que administra as atividades necessárias ao funcionamento institucional do TCU, tratando da gestão interna do TCU enquanto órgão público; e (iii) a Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), cuja finalidade é gerenciar as atividades de controle externo, prestando apoio e assessoramento às deliberações do TCU.

A Segecex é naturalmente a unidade interna de maior destaque do Tribunal de Contas da União, justamente porque é aquela que realiza a atividade-fim do TCU. Compete-lhe, primordialmente, planejar, organizar, coordenar e supervisionar as atividades e projetos inerentes às atividades de controle externo, determinar às unidades subordinadas a realização de trabalhos específicos, acompanhar os resultados obtidos e avaliar os respectivos impactos. A estrutura da Segecex engloba nove secretarias, cuja maioria ainda se subdivide internamente em auditorias temáticas, alcançando-se um alto grau de especialização das atividades.

No plano infraconstitucional, a já mencionada Lei nº 8.443/1992 consolida e especifica funções como a de emitir parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República e a de julgar as contas dos responsáveis por bens e valores públicos federais. O diploma legal reafirma a prerrogativa de o TCU fiscalizar a administração direta e indireta, bem como entidades privadas que recebam recursos públicos, definindo com clareza o alcance da jurisdição do Tribunal. Ademais, a Lei Orgânica disciplina o processo de fiscalização (art. 41 e seguintes), prevendo a possibilidade de realização de auditorias, inspeções e diligências, sejam elas determinadas por iniciativa do próprio TCU ou por solicitação do Congresso Nacional.

Conforme ensinam Alves e Zymler⁶⁸, a jurisdição do Tribunal de Contas da União possui especificidades próprias, já que o mesmo não detém o poder de executar materialmente o que as normas jurídicas determinam, em especial no que concerne à efetivação de suas decisões condenatórias.

Nesse sentido, de acordo com o art. 71, § 3º, da CRFB/88, quando suas deliberações acarretam cobrança de débito ou multa, essas tornam-se título executivo, competindo à Advocacia-Geral da União (AGU) promover a cobrança judicial das quantias devidas, conforme o art. 81, inciso III, da Lei Orgânica do TCU⁶⁹.

⁶⁸ ALVES e ZYMLER, *op. cit.*, pp. 67-68.

⁶⁹ Cf. *Ibidem*.

Naturalmente, as decisões da Cortes de Contas podem ser submetidas ao Poder Judiciário sempre que houver ofensa ou risco de ofensa a um direito, em conformidade com o art. 5º, inciso XXXV, da CRFB/88. Isso implica que a jurisdição do TCU é plena no âmbito de sua competência de controle externo, mas permanece sujeita a revisão judicial em caso de eventual abuso, em respeito ao princípio da unicidade de jurisdição⁷⁰.

Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União não se limita à mera imposição de sanções, podendo também determinar a adoção de medidas corretivas (art. 45 da Lei nº 8.443/1992) a fim de restabelecer a legalidade dos atos administrativos. Essa vertente corretiva e pedagógica complementa o caráter preventivo e repressivo do controle exercido, abrindo possibilidade para uma gestão responsável e alinhada aos princípios constitucionais da eficiência e da transparência.

Alves e Zymler⁷¹ ensinam que a Constituição de 1988 estabeleceu duas circunstâncias que justificam o exercício do poder punitivo do Tribunal de Contas da União: a ilegalidade da despesa ou a irregularidade nas contas. O inciso VIII do art. 71 do texto constitucional atribuiu à legislação infraconstitucional a definição das sanções aplicáveis, impondo ainda a necessidade de previsão de multa proporcional ao prejuízo causado ao erário.

A Lei Orgânica do TCU introduziu outras modalidades, como a fraude em licitação, a prática de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico que resulte em dano indevido ao erário e a adoção de condutas processuais que atrapalhem ou obstruam as atividades de controle externo do TCU⁷². Entre estas últimas, incluem-se o descumprimento de diligências ou determinações do Tribunal, a obstrução ao exercício de auditorias e inspeções, a recusa em fornecer documentos ou informações e o descumprimento de decisões.

Merece destaque, ainda, a competência cautelar do TCU. Medidas como o afastamento cautelar de responsável e a decretação de indisponibilidade de bens estão expressamente previstas na Lei Orgânica da Corte de Contas⁷³. No entanto, atribui-se ao TCU um “poder geral de cautela”, decorrente de um imperativo de efetividade do provimento final nos processo de controle externo, chancelado pelo Supremo Tribunal Federal à luz da teoria dos poderes

⁷⁰ ALVES e ZYMLER, *op. cit.*, pp. 67-68.

⁷¹ Cf. *Ibidem*, p. 97.

⁷² Cf. *Ibidem*.

⁷³ “Art. 44. No início ou no curso de qualquer apuração, o Tribunal, de ofício ou a requerimento do Ministério Público, determinará, cautelarmente, o afastamento temporário do responsável, se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao Erário ou inviabilizar o seu ressarcimento. [...] §2º Nas mesmas circunstâncias do caput deste artigo e do parágrafo anterior, poderá o Tribunal, sem prejuízo das medidas previstas nos arts. 60 e 61 desta Lei, decretar, por prazo não superior a um ano, a indisponibilidade de bens do responsável, tantos quantos considerados bastantes para garantir o ressarcimento dos danos em apuração”.

implícitos⁷⁴. Essa vertente de atuação, de todo modo, deve guardar relação com as competências controladoras previstas na Constituição e nas leis.

Nessa senda, se, por um lado, a Lei Orgânica do TCU aprofunda as disposições constitucionais, por outro, o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU)⁷⁵ confere maior densidade aos procedimentos e à organização interna. O documento disciplina o funcionamento colegiado, a forma de deliberação e o rito processual em suas diferentes fases, estabelecendo regras claras para a tramitação de processos, a realização de sessões (ordinárias e extraordinárias) e a estrutura de sustentação técnica e administrativa do Tribunal.

Em suma, a competência, a estrutura e o arcabouço normativo atuais do Tribunal de Contas da União, definidos tanto pelos preceitos constitucionais quanto pela Lei nº 8.443/1992, colocam o Tribunal em uma posição singular no cenário de fiscalização e controle no Brasil. Ao lado de sua atuação sancionadora, o TCU desempenha papel pedagógico e preventivo, orientando gestores e incentivando práticas que reforcem a eficiência e a transparência na administração pública. Essa conjugação de atribuições justifica sua relevância institucional e confirma sua responsabilidade como guardião do erário e promotor de boas práticas governamentais.

A evolução das competências e da estrutura do Tribunal de Contas da União ao longo dos anos reflete as complexidades enfrentadas pelo Estado no século XXI. Se no seu surgimento o antigo Tribunal de Contas era um órgão eminentemente homologatório e submetido às autoridades políticas, o TCU, sob a égide da CRFB/88, consolidou-se como instância autônoma e tecnicamente qualificada, com protagonismo crescente na orientação da gestão pública.

A trajetória institucional do Tribunal de Contas da União revela, assim, uma combinação progressiva entre funções tradicionais de controle e mecanismos modernos de

⁷⁴ Segundo Heller e Forni, “É cediço que o instituto do ‘poder geral de cautela’ se inseriu nas controvérsias atinentes ao TCU com o julgamento, no ano de 2003, do MS nº 24.510 (BRASIL, 2003), em que o STF manteve suspensão de licitação determinada pelo órgão controlador. A manifestação mais clara acerca da matéria foi veiculada em voto-vogal do ministro Celso de Mello, o qual, além de abordar a natureza instrumental dos provimentos cautelares para o fim de assegurar a efetividade do julgamento final, da ‘tutela estatal a ser prestada’, defendeu sua necessidade e compatibilidade com o sistema de controle externo com base na doutrina dos poderes implícitos, extraída do caso *McCulloch v. Maryland*, em que a Suprema Corte dos EUA entendeu que “aquele que tem o poder de realizar algo detém também o poder de escolher os meios. [...] se a técnica antecipatória se presta precisamente à proteção do direito material a ser concretizado com a tutela final, inexoravelmente atípica, também àquela ter-se-á que reconhecer a atipicidade, que conduz ao ‘poder geral de cautela’ [...]. Com efeito, quando não há limitação da competência material no que tange ao juízo firmado em cognição exauriente, não haverá restrição atinente ao manejo de provimento provisório com base em juízo de cognição sumária, tanto pelo imperativo lógico-processual quanto pelo imperativo de máxima efetividade das normas constitucionais”. HELLER, Gabriel; FORNI, João Paulo. Entre cautelaridade e efetividade: possibilidades e limites da concessão de tutela de urgência pelo Tribunal de Contas da União na fiscalização de contratos. *In.: Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 27, n. 150, p. 135-164, mar./abr. 2025, p. 148-149.

⁷⁵ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**. Brasília, 04 de dezembro de 2002.

responsabilização e orientação. Essa evolução, consolidada na Constituição de 1988 e materializada em normas infraconstitucionais, abriu espaço para iniciativas voltadas à consensualidade e à eficiência, como a SecexConsenso — cuja análise constitui o objeto central dos capítulos que se seguem.

Neste cenário de modernização institucional e ampliação das atribuições do controle externo, a SecexConsenso reflete a incorporação de mecanismos alternativos no escopo de atuação do TCU. Essa guinada sinaliza um deslocamento progressivo do Tribunal para métodos de governança mais colaborativos, alinhados às exigências de eficiência, economicidade e redução de litigiosidade.

2 DIREITO ADMINISTRATIVO NO SÉCULO XXI: NOÇÕES ESSENCIAIS

Uma estrutura jurídica que repete procedimentos de forma mecânica, mesmo diante de transformações significativas na realidade social e institucional, tende a desconectar-se do mundo real que deveria servir. Essa descrição ajuda a ilustrar o que se tornou, em muitos aspectos, o Direito Administrativo do século XX: um modelo técnico e formalista, muitas vezes alheio às dinâmicas concretas da administração pública. Em nome da legalidade estrita, não raramente sacrificou-se a efetividade, a escuta ativa e a capacidade de adaptação institucional.

Isso não significa negar a importância das bases do Direito Administrativo e dos princípios fundamentais da administração pública – como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos no art. 37, *caput*, da Constituição de 1988 –, mas reconhecer que sua aplicação deve considerar os contextos em constante transformação. Quando interpretados de maneira rígida e isolada, esses fundamentos podem gerar efeitos contrários ao interesse público, como morosidade decisória, litígios prolongados e ausência de soluções efetivas para problemas complexos.

A mudança de compreensão sobre o Direito Administrativo no século XXI emerge exatamente desse diagnóstico: a necessidade de revisar, reinterpretar e adaptar as práticas administrativas para que respondam melhor às exigências da governança contemporânea. Trata-se de um movimento que não se sustenta em slogans ou rupturas simbólicas, mas na incorporação gradual de conceitos como consensualidade, responsividade, governança colaborativa, boa administração e *accountability*⁷⁶, bem como na atenção aos custos envolvidos na formulação e implementação de decisões públicas.

O intuito deste capítulo não é retomar a crítica já consolidada ao modelo tradicional do Direito Administrativo, tampouco propor uma visão idealizada do “novo”. Também não se pretende aqui construir uma narrativa exaustiva sobre o estado da arte da administração pública contemporânea – questões essas já amplamente tratadas pela doutrina brasileira. O objetivo é mais específico: examinar, com foco vertical e analítico, os principais vetores que hoje remodelam a atuação administrativa em direção a um modelo mais pragmático, dialógico e orientado a resultados. Isso porque o objeto central desta dissertação está relacionado à atuação

⁷⁶ A expressão *accountability* se refere ao dever de prestar contas por medidas exercidas em nome de outrem, justificando-as. Trata-se da obrigação de fornecer respostas por determinado comportamento a alguém com legitimidade para cobrá-las. BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E.; SCHILLEMANS, Thomas. Public accountability. In: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E.; SCHILLEMANS, Thomas (org.). **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 3-4.

da SecexConsenso do TCU na redução dos custos de transação em processos de resolução de conflitos.

O Tribunal de Contas da União, tradicionalmente associado à função fiscalizatória e sancionadora, passa a incorporar também práticas voltadas à construção de soluções consensuais e preventivas. Por isso, torna-se necessária uma análise específica dos fundamentos que sustentam essa mudança de orientação institucional, como forma de aprofundar a compreensão do fenômeno examinado.

Portanto, nos tópicos seguintes, analisar-se-ão as categorias (i) interesse público, (ii) eficiência, (iii) legalidade e (iv) consensualidade, à luz das premissas que orientam o Direito Administrativo no século XXI e de sua associação direta com a atuação da SecexConsenso no Tribunal de Contas da União.

2.1 Interesse público no século XXI: da supremacia à composição

O interesse público enquanto categoria autônoma é relativamente recente no Direito Administrativo, não se podendo afirmar que remonte às origens dessa disciplina jurídica⁷⁷, inclusive em virtude da comum associação do surgimento do ramo ao momento de afirmação do Estado Moderno e de sua caracterização como Estado de Direito⁷⁸⁻⁷⁹. Trata-se, assim, de objeto cujo conteúdo foi mais recentemente debatido, já que associado a uma natural evolução do Direito Administrativo.

A conformação do Estado moderno como ente soberano implicou, desde sua origem, uma separação mais clara entre o espaço público e a esfera privada. Essa separação foi decisiva para limitar o poder estatal e justificar sua centralização, mas sob a condição de que sua atuação se voltasse à promoção de finalidades gerais, não atribuídas a indivíduos ou grupos específicos. A lógica que antes conferia ao soberano um poder voltado para si e contra o súdito foi

⁷⁷ MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios gerais de Direito Administrativo**. 3ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 76.

⁷⁸ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A bipolaridade do Direito Administrativo e sua superação. *In.*: **Contratos Públicos e Direito Administrativo**, pp. 353-415. Orgs.: Carlos Ari Sundfeld e Guilherme Jardim Jurksaitis. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 364.

⁷⁹ MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em evolução**. 2ª Edição. São Paulo: Editora RT, 2003, pp. 23-24.

progressivamente substituída por uma estrutura impessoal, orientada à coletividade, marcada por expressões como vontade geral, bem comum ou interesse público⁸⁰.

Com isso, o exercício da autoridade passou a depender, para ser legítimo, não da figura de quem a exerce, mas da finalidade que a justifica. Isso implicou também a criação de um arcabouço institucional capaz de definir, aplicar e revisar o conteúdo dessas noções abstratas, o que exigiu o desenvolvimento de estruturas procedimentais progressivamente mais complexas. À medida que as demandas sociais se diversificaram, tornou-se necessário reconhecer que o interesse da coletividade não poderia ser tratado como uma entidade fixa e pré-definida⁸¹.

No primeiro momento, ainda no Estado liberal, predominava uma visão dualista: os interesses particulares, associados à liberdade individual, de um lado; e, de outro, o interesse público, concebido como expressão unívoca da coletividade. Essa formatação dual foi tão expressiva que diversos juristas, a exemplo de Hely Lopes Meirelles, indicavam a *supremacia do interesse público* como uma das “doze regras de observância permanente e obrigatória para o bom administrador e na interpretação do Direito Administrativo”⁸², inclusive igualando o *interesse público* à sua *supremacia*:

2.3.10 *Interesse público ou supremacia do interesse público* – [...] O princípio do interesse público está intimamente ligado ao da finalidade. A primazia do interesse público sobre o privado é inerente à atuação estatal e domina-a, na medida em que a existência do Estado justifica-se pela busca do interesse geral, ou seja, da coletividade; não do Estado ou do aparelhamento do Estado. Esse interesse público prevalente é extraído da ordem jurídica em cada caso concreto; daí a dificuldade que os autores enfrentam para a sua definição. Em razão dessa inerência, deve ser observado mesmo quando as atividades ou serviços públicos forem delegados aos particulares.⁸³

A despeito das tentativas de dissociar o interesse público da vontade do Estado, apontando a existência de um interesse geral ou da coletividade que seria revelado pela estrutura estatal por meio da função administrativa e da interpretação do ordenamento jurídico ao caso concreto, a compreensão não resta superada. Afinal, se é o Estado quem produz a legislação, exerce a função administrativa e interpreta o interesse público no caso concreto, na lógica antiga, o interesse público seria, quase sempre, coincidente com o que pretendia o Estado.

⁸⁰ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Regulação estatal e interesses públicos**. São Paulo: Malheiros, 2002, pp. 51-53.

⁸¹ MARQUES NETO, 2002, p. 55.

⁸² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2016, pp. 91-92.

⁸³ Cf. Ibidem, p. 113.

Essa concepção, entretanto, revelou-se insuficiente diante da multiplicação dos sujeitos coletivos e da ampliação das responsabilidades estatais no contexto do Estado social. Com isso, passaram a ser reconhecidos como públicos diversos interesses antes atribuídos a grupos específicos, inclusive em áreas tradicionalmente privadas, como saúde, educação ou desenvolvimento econômico. A complexidade se intensificou ainda mais quando o Estado assumiu atividades empresariais ou regulatórias que o colocaram lado a lado – ou até em concorrência – com agentes privados em determinados campos⁸⁴.

Nesse novo contexto, a simples interpretação do ordenamento jurídico passou a ser insuficiente para determinar, de forma clara, o que é o interesse público em situações concretas. O crescimento da atuação estatal em áreas amplas e multifacetadas aumentou a margem de indeterminação normativa, ampliando a discricionariedade dos agentes públicos. Quanto mais complexa é a política pública envolvida, menos explícitos se tornam os critérios legais para definir sua finalidade e, conseqüentemente, maior o espaço para interpretação administrativa⁸⁵.

Esse quadro é agravado pelo processo de fragmentação da sociedade, marcado pela emergência de múltiplos grupos organizados em torno de interesses específicos – *e.g.*, religiosos, econômicos, culturais ou ambientais –, que passaram a disputar espaço no processo decisório estatal. Com a progressiva perda da centralidade da figura do Estado como único intérprete do interesse geral, tornou-se evidente a necessidade de considerar, de forma mais sensível, os conflitos e sobreposições entre os interesses sociais.

As transformações provocadas pelo capitalismo contemporâneo e pela globalização⁸⁶ também contribuíram para esmaecer as fronteiras entre o público e o privado. Grandes corporações e instituições econômicas adquiriram níveis de influência que rivalizam com os do próprio Estado, e o poder decisório passou a ser compartilhado, ainda que informalmente, por múltiplos centros de autoridade. Além disso, o próprio Estado ampliou sua atuação para além da segurança e da ordem, assumindo tarefas econômicas e sociais antes deixadas à iniciativa privada. Isso fez com que muitos interesses antes considerados privados passassem a depender da ação pública para sua tutela e vice-versa⁸⁷⁻⁸⁸.

Esse novo arranjo tornou insustentável a antiga dicotomia entre interesse público e interesse privado. Em uma sociedade plural e interdependente, não é mais possível conceber o

⁸⁴ GIANNINI, Massimo Severo. **Diritto Amministrativo**, v. 2. Milão: Giuffrè, 1988 *apud* MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Regulação estatal e interesses públicos**. São Paulo: Malheiros, 2002.

⁸⁵ MARQUES NETO, 2002, pp. 92-94.

⁸⁶ BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: As consequências humanas**. Trad.: Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.

⁸⁷ DAHL, Robert A. **I Dilemi della Democrazia Pluralista**. Milão: Arnoldo Mondatori Editore, 1988, p. 36.

⁸⁸ MARQUES NETO, 2002, p. 134.

interesse público como simplesmente oposto ao privado. Na prática, o que se verifica é a necessidade crescente de identificação contextual do que pode ser considerado de interesse coletivo, processo esse que demanda diálogo, participação e sensibilidade institucional.

A partir desse cenário, a administração pública não pode mais ser concebida como a única depositária legítima do interesse público. Ao contrário, ela deve promover mecanismos de interlocução com os diversos atores sociais, de modo a identificar e compatibilizar demandas, expectativas e valores que orientam sua atuação⁸⁹. Com isso, o foco se desloca do ato administrativo como expressão unilateral da vontade estatal para a valorização de processos participativos e decisões construídas com base no consenso⁹⁰. O interesse público, mais do que um dado previamente estabelecido, passa a ser o resultado de processos institucionalizados de escuta e composição entre múltiplos interesses legítimos.

Como bem indica Tarcisio Vieira de Carvalho Neto,

[...] descumprem-se direitos individuais sob o manto da fundamentação jurídica, ou melhor, revestida de aparente e superficial juridicidade, em que se proclama uma supremacia do interesse público que, na verdade, nada mais é do que a prevalência de uma posição unilateral do Estado nem sempre conectada com o justo.⁹¹

Aplicando-se referidas premissas à atuação do Tribunal de Contas da União, se antes a simples atividade sancionatória e repressiva poderia ser enxergada como concretizadora do interesse público, na medida em que estaria protegendo o erário e as próprias instituições estatais, uma melhor compreensão do interesse público no século XXI desafia essa compreensão. Mais do que se deflagrar a atividade fiscalizatória do TCU, a realização do interesse público, visto enquanto multipolar e composto por facetas dos mais diversos envolvidos, pode encontrar na conciliação uma via mais adequada de concretização.

⁸⁹ MARQUES NETO, 2002, pp. 157-158.

⁹⁰ MEDAUAR, *op. cit.*, p. 202.

⁹¹ CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira de. *O princípio da impessoalidade nas decisões administrativas*. 329f. Orientadora: Profa. Dra. Odete Medauar. Tese (Doutorado), Universidade de São Paulo – USP, Programa de Pós-Graduação em Direito, Direito do Estado, 2014, p. 38.

2.2 Eficiência: princípio constitucional e critério de racionalidade

O princípio da eficiência foi incorporado pela Constituição de 1988 por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 1998, não estando na redação original do texto constitucional. Embora na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 173-D, de 1995 tenha sido veiculado inicialmente como “qualidade do serviço prestado”⁹², o resultado do processo legislativo foi o termo *eficiência*, insculpindo-o no *caput* do art. 37 da CRFB/88.

Se os princípios naturalmente possuem uma alta carga polissêmica, sendo possível atribuir-lhes diversos sentidos, o fato de o constituinte reformador não ter elucidado o conteúdo dessa eficiência como norte de atuação da administração pública permite compreensões ainda mais amplas, o que se confirma com uma análise comparada, com a regulação como pano de fundo.

Diferentemente do Brasil, não há na Constituição dos Estados Unidos da América⁹³ um princípio ou comando geral de eficiência. Embora a ideia de medir as vantagens líquidas de um projeto de investimento em termos de ganhos de utilidade social seja de meados do século XIX⁹⁴, quando Dupuit desenvolveu o conceito de excedente do consumidor, a economia política da época ainda não havia definido de forma precisa as condições que esses projetos deveriam satisfazer para serem de fato úteis⁹⁵.

A teoria do excedente do consumidor concebeu uma forma de medir o retorno social de um projeto de capital. Esse aspecto relativo ao benefício social líquido tem racional facilmente aplicável a casos em que indivíduos não beneficiários diretos obtêm algum ganho de um projeto, lógica fundamental para a análise de custo-benefício (*cost-benefit analysis* – CBA) que foi desenvolvida formalmente nos anos 1950⁹⁶.

⁹² PODER EXECUTIVO. Proposta de Emenda à Constituição nº 173-D, de 1995 – Mensagem nº 886/95. **REDAÇÃO PARA O SEGUNDO TURNO DE DISCUSSÃO DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 173-D, DE 1995, que modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas, e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.** In.: *Diário da Câmara dos Deputados*, 06 de fevereiro de 1998, sexta-feira, pp. 3249-3254.

⁹³ UNITED STATES SENATE. **Constitution of the United States.** Disponível em: <https://www.senate.gov/about/origins-foundations/senate-and-constitution/constitution.htm>. Acesso: 05 maio 2025.

⁹⁴ A ideia tem origem no artigo *On the Measurement of the Utility of Public Works* de Dupuit, publicado em 1844. Segundo o autor, “*political economy has not yet defined in any precise manner the conditions which these [public] works must fulfil in order to be really useful*”. Ver: DUPUIT, J. *On the Measurement of the Utility of Public Works (1844)* (traduzido do francês). In.: **International Economic Papers**, n. 2, Londres, 1952, p. 83.

⁹⁵ DASGUPTA, A. K.; PEARCE, D. W. **Cost-Benefit Analysis: Theory and Practice.** Londres: Macmillan Education, 1972, p. 11.

⁹⁶ Cf. *Ibidem*.

De toda forma, a ideia de contabilizar todos os benefícios decorrentes de determinado projeto alcançou algum reconhecimento formal nos Estados Unidos na década de 1930, ainda que sem qualquer orientação clara sobre como os benefícios deveriam ser medidos à época⁹⁷. O *Flood Control Act* (Lei de Controle de Inundações), de 1936, enunciou expressamente que um projeto deveria ser considerado viável ou desejável se “os benefícios, a quem quer que sejam direcionados, excederem os custos estimados”⁹⁸.

Ao longo dos anos, leis esparsas passaram a incorporar previsões semelhantes e alguns estudos foram publicados sobre critérios de análise de custo-benefício, principalmente em razão (i) do aumento de gastos públicos após a Segunda Guerra e (ii) do desenvolvimento de técnicas de avaliação de investimentos privados, em que os resultados eram bem definidos. Esses fatores estimularam a incorporação de critérios de eficiência na atuação do setor público e a definição de um *output* social como o objetivo das agências que atuam em nome do interesse público⁹⁹.

A CBA passou então a dominar a análise de políticas no âmbito do governo federal dos EUA¹⁰⁰. Desde a emissão da *Executive Order* (EO) nº 12.866 em 1993¹⁰¹, que consolidou e expandiu as mudanças iniciadas pela *Executive Order* nº 12.291 de 1981¹⁰², o país adotou a análise de custo-benefício de forma sistemática, com o objetivo de reformar e tornar mais eficiente o processo regulatório. Nos termos da norma, as agências federais devem analisar custos e benefícios das regulamentações pretendidas e apenas propor ou adotar uma regulamentação se concluírem, de forma fundamentada, que seus benefícios justificam seus custos:

- (6) Cada agência deve avaliar tanto os custos quanto os benefícios da regulamentação pretendida e, reconhecendo que alguns custos e benefícios são difíceis de quantificar, propor ou adotar uma regulamentação somente após uma determinação fundamentada de que os benefícios da regulamentação pretendida justificam seus custos.
- (7) Cada agência deve fundamentar suas decisões com a melhor informação científica, técnica, econômica e outras informações razoavelmente possíveis de obter sobre a necessidade e consequências da regulamentação pretendida.
- (8) Cada agência deve identificar e avaliar formas alternativas de regulamentação e deve, na medida do possível, especificar metas de desempenho, em vez de especificar o comportamento ou forma de cumprimento que as entidades reguladas devem adotar.
- (...)

⁹⁷ DASGUPTA e PEARCE, *op. cit.*, p. 12.

⁹⁸ Tradução livre de “the benefits to whomsoever they may accrue are in excess of the estimated costs” (§701a). Disponível em <https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title33/chapter15&edition=prelim>. Acesso: 05 maio 2025.

⁹⁹ DASGUPTA e PEARCE, *op. cit.*, pp. 13-14.

¹⁰⁰ ADLER, M. D. **Well-Being and Fair Distribution**. New York: Oxford University Press, 2012, p. 88.

¹⁰¹ Disponível em <https://www.archives.gov/files/federal-register/executive-orders/pdf/12866.pdf>. Acesso: 05 maio 2025.

¹⁰² Disponível em <https://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/12291.html>. Acesso: 05 maio 2025.

(11) Cada agência deve ajustar suas regulamentações para impor o menor ônus possível sobre a sociedade, incluindo indivíduos, empresas de diferentes tamanhos e outras entidades (incluindo pequenas comunidades e entidades governamentais), de acordo com os objetivos regulatórios, levando em consideração, entre outras coisas e na medida do possível, os custos de regulamentações cumulativas¹⁰³.

No caso de “ações regulatórias significativas”¹⁰⁴, essa análise e o conteúdo da regulamentação proposta devem ser revisados pelo *Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA)¹⁰⁵, órgão de supervisão do *Office of Management and Budget* (OMB), para garantir que as regulamentações estejam em conformidade com a lei, com as prioridades do Presidente e com os princípios estabelecidos na EO nº 12.866, e que as decisões tomadas por uma agência não entrem em conflito com as políticas ou ações realizadas ou planejadas por outra agência.

¹⁰³ Tradução livre de “(6) Each agency shall assess both the costs and the benefits of the intended regulation and, recognizing that some costs and benefits are difficult to quantify, propose or adopt a regulation only upon a reasoned determination that the benefits of the intended regulation justify its costs.

(7) Each agency shall base its decisions on the best reasonably obtainable scientific, technical, economic, and other information concerning the need for, and consequences of, the intended regulation.

(8) Each agency shall identify and assess alternative forms of regulation and shall, to the extent feasible, specify performance objectives, rather than specifying the behavior or manner of compliance that regulated entities must adopt.

(...)

(11) Each agency shall tailor its regulations to impose the least burden on society, including individuals, businesses of differing sizes, and other entities (including small communities and governmental entities), consistent with obtaining the regulatory objectives, taking into account, among other things, and to the extent practicable, the costs of cumulative regulations”.

¹⁰⁴ Nos termos da EO nº 12.866, “ação regulatória significativa” é “qualquer ação regulatória que provavelmente resultará em uma regra que possa:

(1) Ter um efeito anual sobre a economia de USD 100 milhões ou mais, ou afetar de maneira substancial a economia, um setor da economia, a produtividade, a concorrência, os empregos, o meio ambiente, a saúde pública ou a segurança, ou governos ou comunidades estaduais, locais ou tribais;

(2) Criar uma inconsistência grave ou interferir de outra forma em uma ação tomada ou planejada por outra agência;

(3) Alterar substancialmente o impacto orçamentário de direitos adquiridos, subsídios, taxas de usuário ou programas de empréstimos, ou os direitos e obrigações dos beneficiários dos mesmos; ou

(4) Levantar questões legais ou políticas novas decorrentes de mandatos legais, das prioridades do Presidente ou dos princípios estabelecidos nesta ordem executiva.”

Tradução livre de “(f) ‘Significant regulatory action’ means any regulatory action that is likely to result in a rule that may:

(1) Have an annual effect on the economy of \$100 million or more or adversely affect in a material way the economy, a sector of the economy, productivity, competition, jobs, the environment, public health or safety, or State, local, or tribal governments or communities;

(2) Create a serious inconsistency or otherwise interfere with an action taken or planned by another agency;

(3) Materially alter the budgetary impact of entitlements, grants, user fees, or loan programs or the rights and obligations of recipients thereof; or

(4) Raise novel legal or policy issues arising out of legal mandates, the President’s priorities, or the principles set forth in this Executive order.”

¹⁰⁵ Para uma comparação a função exercida pelo OIRA com as atribuições do TCU, cf. NASCIMENTO, Roberta Simões; FORNI, João Paulo Gualberto; SOARES, Fabiana de Menezes. Precisamos de um guardião da regulação? A função de regulatory oversight body nos Estados Unidos e no Brasil. In.: **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, 1034-1070, 2025.

Em síntese, a ideia subjacente à economicidade no governo federal dos EUA e à própria análise de custo-benefício prevista é que os recursos a serem alocados em políticas públicas são limitados, e cada projeto envolve custos e benefícios que devem ser mensurados. O objeto é maximizar o ganho líquido das políticas públicas e, em princípio, adotar a possibilidade que tenha a melhor relação de benefícios e custos¹⁰⁶. Nesse sentido, para melhor alcançar os objetivos, deve-se levar em consideração os efeitos adversos de uma regulamentação proposta, particularmente quando representam sério e desproporcional prejuízo público¹⁰⁷.

Algumas das principais críticas feitas à CBA referem-se ao elemento de arbitrariedade frequentemente presente na aplicação prática dessa análise (*e.g.*, relativamente aos aspectos contabilizados como benefícios ou custos) e à ausência de consenso quanto à forma de se contabilizar elementos não monetarizáveis (*e.g.*, vidas potencialmente salvas).

De toda forma, as alternativas à análise de custo-benefício são também vulneráveis a ações arbitrárias – possivelmente até mais – e é relevante haver algum critério para mudanças normativas ou de políticas públicas. Esse método implica ao menos um esforço de se referir a potenciais benefícios e custos e inseri-los em uma base comparável para medição. Nesse sentido, embora os pesos atribuídos a cada fator não sejam imunes a críticas, possuem a virtude de serem observáveis e explícitos.

No caso brasileiro, o debate relativo à eficiência¹⁰⁸ parece ter sido aprofundado nas últimas décadas. Se antes diversos autores não atribuíam conteúdo jurídico ao princípio ou o consideravam simples sinônimo de prestação¹⁰⁹, em oposição à lentidão ou ao descaso, atualmente a doutrina lhe atribui maior densidade, perpassando as noções de economicidade e qualidade na prestação de serviços, abordadas acima.

Identificam-se ao menos três correntes sobre o tema: (i) autores que definem eficiência como qualidade da atividade administrativa; (ii) os que aproximam o conceito de eficiência da noção de economicidade; e (iii) autores que utilizam um conceito misto, combinando aspectos das duas correntes.

Integrante do primeiro grupo, Celso Antônio Bandeira de Mello defende a compreensão do princípio da eficiência especificamente como “uma faceta de um princípio mais amplo já

¹⁰⁶ MARTINEZ, A. P. **Controle de concentrações econômicas por países em desenvolvimento: uma contribuição jurídica à análise de custo-benefício**. Orientador: Prof. Dr. João Grandino Rodas, Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008, p. 35.

¹⁰⁷ SUNSTEIN, C. R. *Cost-Benefit Default Principles Principles*. In.: **Michigan Law Review**, vol. 9, n. 7, pp. 1651-1717, Ann Arbor, 2001. Disponível em: <https://repository.law.umich.edu/mlr/vol99/iss7/2/>, p. 1652. Acesso: 05 maio 2025.

¹⁰⁸ Para uma obra de fôlego sobre o tema, mas com perspectiva diversa da que ora se apresenta, cf. CABRAL, Flávio Garcia. **O conteúdo jurídico da eficiência administrativa**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

¹⁰⁹ MARTINEZ, *op. cit.*, pp. 57-58.

superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da ‘boa administração’ ”. Trata-se, portanto, de “desenvolver a atividade administrativa ‘do modo mais congruente, mais oportuno e mais adequado aos fins a serem alcançados, graças à escolha dos meios e da ocasião de utilizá-los, concebíveis como os mais idôneos para tanto’ ”¹¹⁰.

Odete Medauar alinha-se a essa corrente ao descrever o princípio da eficiência como o dever da administração pública de “agir, de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população”¹¹¹.

Conceito semelhante é adotado por Hely Lopes Meirelles, para quem o princípio da eficiência exige que “a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional”, de modo a obter “resultado (efeito) razoável em face do atendimento do interesse público visado”. O autor complementa brevemente essa definição ao afirmar que o princípio da eficiência demanda rapidez na tomada e no cumprimento de decisão, bem como a adoção de soluções em “menor tempo e custo”¹¹².

Também nessa linha, Gilmar Mendes descreve o princípio da eficiência como uma obrigação imposta ao Estado de atuar de forma correta e competente. Segundo o autor, a “Administração Pública deixou de se legitimar apenas pelos meios empregados e passou (...) a legitimar-se também em razão do resultado obtido”¹¹³.

Já a segunda corrente defende um conceito mais voltado à lógica econômica, como uma exigência de análise de custos e benefícios para aplicação de recursos públicos. Lucas Rocha Furtado, por exemplo, define a eficiência como um dos aspectos da economicidade, que também compreende eficácia e efetividade:

A eficiência requer do responsável pela aplicação dos recursos públicos o exame da relação custo/benefício da sua atuação. (...)

O primeiro passo para o desenvolvimento de atividades de modo eficiente corresponde à necessidade de planejamento dos gastos públicos; o segundo passo a ser dado está ligado à definição das metas; e o terceiro passo corresponde ao exame dos custos necessários à realização das metas. (...)

O exame da eficácia requer do administrador público a avaliação dos resultados que as atividades por ele desenvolvidas geram em favor da sociedade. Se não houver benefícios, devem os responsáveis por referido órgão corrigir os rumos por meio da definição de novos modelos ou estratégias. (...)

¹¹⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2015.

¹¹¹ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 21ª Edição. Belo Horizonte: Fórum, 2018, pp. 105-106.

¹¹² MEIRELLES, *op. cit.*, pp. 105-106.

¹¹³ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 12ª Edição (rev. e atual.) (versão digital). São Paulo: Saraiva, 2017, p. 769.

No exame da efetividade deve ser feita a comparação entre os objetivos ou metas que haviam sido fixadas por ocasião do planejamento e os resultados efetivamente alcançados.¹¹⁴

No mesmo sentido, José Afonso da Silva associa a eficiência à racionalidade, o que implica “medir os custos que a satisfação das necessidades públicas importam em relação ao grau de utilidade alcançado” e alocar recursos “de modo a aumentar o bem-estar de pelo menos um consumidor sem diminuir, simultaneamente, o de outros”. Isso significa que a atividade administrativa deve conseguir os melhores resultados com os meios escassos de que dispõe ao menor custo, em uma avaliação de meios e resultados¹¹⁵.

Já os integrantes da terceira corrente adotam um conceito misto, que incorpora tanto elementos de qualidade e celeridade, quanto a lógica da economicidade. Segundo Alexandre Santos de Aragão, a eficiência não pode ser entendida como simples dever de maximização do lucro, mas sim como um melhor exercício “das missões de interesse coletivo que incumbe ao Estado, que deve obter a maior realização prática possível das finalidades do ordenamento jurídico, com os menores ônus possíveis, tanto para o próprio Estado, especialmente de índole financeira, como para as liberdades dos cidadãos”¹¹⁶.

Para Ana Paula de Barcellos, o princípio da eficiência traduz um dever da administração pública de decidir pela melhor opção disponível, considerando os custos envolvidos e benefícios almejados:

Trata-se não apenas de atuar de maneira legal e razoável, mas de buscar a solução juridicamente possível que seja a mais apropriada ao atendimento de determinado interesse público.

A ideia de eficiência relaciona-se diretamente com a noção de custo/benefício e de economicidade administrativa, isto é, a atuação eficiente será aquela que produza o melhor resultado na realização da finalidade pública com o menor custo¹¹⁷.

Para a autora, a eficiência ocupa-se não apenas de custos financeiros, mas considera também impactos ou restrições que outros elementos relevantes para a administração pública venham a sofrer (e.g., interrupção na prestação de um serviço público). Nesse sentido, a

¹¹⁴ FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. 5ª Edição. Belo Horizonte: Fórum, 2016, pp. 97-99.

¹¹⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 671.

¹¹⁶ ARAGÃO, Alexandre Santos de. *O Princípio da Eficiência*. In.: **Revista de Doutrina da 4ª Região**, n. 32, Porto Alegre, outubro 2009.

¹¹⁷ BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de direito constitucional** (versão digital). Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 446.

atividade administrativa eficiente seria “aquela que é capaz de promover de forma válida e satisfatória a finalidade pública contida na lei que a autoriza e justifica”¹¹⁸.

Ainda nessa linha, André Rodrigues Cyrino considera a cláusula geral de eficiência como, ao mesmo tempo, (i) um postulado aplicativo das normas constitucionais que demandam escolhas que envolvem custos; e (ii) um princípio indicativo de um estado de coisas na estrutura de funcionamento do Estado, que deve atender às finalidades constitucionais de forma apropriada, rápida e menos custosa, seja internamente, seja na regulação das relações entre os particulares¹¹⁹. Para o autor, o *status* constitucional do princípio é bastante claro e decorre

(...) (i) da necessidade da máxima realização do amplo e custoso rol de direitos fundamentais previstos na Constituição; (ii) do dever de escolhas adequadas e necessárias sobre quais direitos serão realizados, em cada momento, em maior ou menor intensidade; (iii) da análise de custo-benefício sobre tais escolhas, decorrente do dever de proporcionalidade; (iv) da verificação da melhor intensidade da intervenção estatal a partir dos princípios gerais da ordem econômica, isto é, na busca da intervenção mais eficiente, ou sensata; bem como (v) da existência de dispositivos específicos de desenvolvimento e bem-estar (art. 3º), eficiência (art. 37) e economicidade (art. 70).¹²⁰

Por esse viés, o princípio da eficiência robustece o dever de proporcionalidade e impõe uma “maior preocupação com a maximização de riqueza e o aperfeiçoamento da alocação de recursos em prol da igualdade e de outros direitos”¹²¹.

Por sua vez, Rafael Carvalho Rezende de Oliveira relaciona o princípio da eficiência à substituição da administração pública burocrática pela gerencial e à necessidade de efetivação célere das finalidades públicas elencadas no ordenamento jurídico. Segundo o autor, ainda que o princípio imponha considerar as consequências econômicas na formulação e aplicação de normas jurídicas, a eficiência não pode ser analisada exclusivamente sobre o prisma econômico, visto que a administração “tem o dever de considerar outros aspectos igualmente fundamentais: qualidade do serviço ou do bem, durabilidade, confiabilidade, universalização do serviço para o maior número possível de pessoas”. Nesse sentido, a eficiência consiste em implementar os resultados legitimamente esperados com maior intensidade e com os menores custos possíveis¹²².

¹¹⁸ BARCELLOS, *op. cit.*

¹¹⁹ CYRINO, André. **Direito constitucional regulatório – elementos para uma interpretação institucionalmente adequada da Constituição econômica brasileira**. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Processo, 2018, pp. 167-168.

¹²⁰ Cf. *Ibidem*, p. 168.

¹²¹ Cf. *Ibidem*, p. 169.

¹²² OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende de. **Curso de Direito Administrativo**. 6ª Edição. São Paulo: Método, 2018, pp. 84-86.

Segundo Humberto Ávila, “o menor custo é, tão-só, um dos vários elementos a serem considerados” e a atuação administrativa eficiente é a que promove de forma satisfatória os fins em termos quantitativos, qualitativos e probabilísticos, exigindo não apenas a escolha de meios adequados, mas também a satisfatoriedade na promoção dos fins atribuídos à administração pública¹²³.

Expostas as principais definições da doutrina para o princípio da eficiência no Brasil, adota-se, para os fins a que se destina este trabalho, o conceito misto, na linha da terceira corrente. Dessa forma, o princípio da eficiência será utilizado como referência à primazia pela qualidade e presteza da atividade administrativa e pela avaliação de custos e benefícios – *i.e.*, ao dever da administração de avaliar alternativas disponíveis à realização de finalidades públicas e orientar sua atuação à busca do melhor resultado, com o menor custo possível¹²⁴.

Essa definição é coerente com a justificativa apresentada na exposição de motivos da EC nº 19/1998, cuja mensagem presidencial defendia “incorporar a dimensão de eficiência na administração pública: o aparelho de Estado deverá se revelar apto a gerar mais benefícios, na forma de prestação de serviços à sociedade, com os recursos disponíveis, em respeito ao cidadão contribuinte” e “ênfasis a qualidade e o desempenho nos serviços públicos”.

Também se alinha às demais prescrições do texto constitucional, que no art. 70 cita expressamente a economicidade como critério de fiscalização da administração pública, o que revela íntima conexão com o objeto desta dissertação. Isso porque, se a escassez de recursos impõe à sociedade fazer escolhas entre alternativas excludentes, a ciência econômica é capaz de auxiliar a gestão estatal na compreensão das estruturas de incentivos e na escolha do melhor arcabouço jurídico-institucional, dentre as alternativas possíveis, para alcançar um objetivo previamente definido por meio do processo político intrínseco ao Estado Democrático de Direito¹²⁵.

Além disso, o conceito misto tem uma dimensão essencialmente procedimental, ao exigir a racionalização de atos e procedimentos administrativos pelo poder público, e fundamenta a ampliação do espectro do controle externo relativamente *(i)* ao controle da eficiência da aplicação dos recursos públicos com fundamento em critérios técnico-

¹²³ ÁVILA, Humberto. **Sistema constitucional tributário**. São Paulo: Saraiva, 2004, pp. 426-430.

¹²⁴ Reconhece-se que, no contexto do controle externo, é possível trabalhar com as noções mais específicas de efetividade, economicidade e eficácia, ao lado da eficiência. Para um detalhamento dessa tipologia aplicada no controle realizado pelo TCU, cf. FORNI, João Paulo; HELLER, Gabriel. Efetividade: polissemia e utilização como parâmetro do controle externo no Tribunal de Contas da União. *In.*: **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 23, n. 90, p. 173- 192, abr./jun. 2025.

¹²⁵ BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador**. 3ª Edição. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 164.

-especializados e (ii) ao controle preventivo das ações administrativas, com o acompanhamento sistemático dos programas governamentais, inclusive ao longo da sua formulação¹²⁶.

2.3 Legalidade: entre juridicidade e compreensão do quadro institucional

A atual compreensão sobre o princípio da legalidade no Brasil talvez seja a que mais evidencia a necessidade de se observar como a práxis jurídico-política influencia, tensiona e transforma as compreensões abstratas desenhadas pela doutrina.

Compulsando-se os escritos da vertente clássica da doutrina do Direito Administrativo, Hely Lopes Meirelles assevera que, segundo o princípio da legalidade, “o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso”¹²⁷. Celso Antônio Bandeira de Mello caminha em igual sentido, ao lecionar que “[o] princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é princípio geral de Direito inerente a qualquer sociedade. É a própria condição de sua existência”¹²⁸.

Nessa perspectiva, observa-se uma certa equivalência entre os atos praticados pela administração pública e o interesse público¹²⁹, como se o próprio agir estatal, ao seguir a legalidade estrita, fosse suficiente para atender os interesses da coletividade.

É interessante observar ainda a defesa de uma atuação naturalmente engessada da administração pública, ante a cogência das prescrições do ordenamento jurídico – “deve fazer assim” –, com Hely Lopes Meirelles posicionando-se até pela impossibilidade de afastamento de preceitos administrativos, “nem mesmo por acordo ou vontade conjunta de seus aplicadores e destinatários, uma vez que contêm verdadeiros poderes-deveres, irrelegáveis pelos agentes públicos”¹³⁰. Da mesma forma, Celso Antônio defende que a administração pública deve “tão somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática”, isto é, as normas legais, enquanto comandos abstratos emanados pelo Poder Legislativo¹³¹.

¹²⁶ MENDES, *op. cit.*, p. 769.

¹²⁷ MEIRELLES, *op. cit.*, p. 93.

¹²⁸ MELLO, *op. cit.*, p. 99.

¹²⁹ Cf. *Ibidem*.

¹³⁰ MEIRELLES, *op. cit.*, p. 93.

¹³¹ MELLO, *op. cit.*, pp. 103-104.

De forma sistemática, para essa linha doutrinária clássica, o princípio da legalidade denotaria, portanto,

[...] que a Administração nada pode fazer senão o que a lei determina. Ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize. Donde, administrar é prover aos interesses públicos, assim caracterizados em lei, fazendo-o na conformidade dos meios e formas nela estabelecidos ou particularizados segundo suas disposições. Segue-se que a atividade administrativa consiste na produção de decisões e comportamentos que, na formação escalonada do Direito, agregam níveis maiores de concreção ao que já se contém abstratamente nas leis.¹³²

Embora essa perspectiva tenha sido fundamental para a consolidação do Estado de Direito e a contenção de arbitrariedades, revela-se cada vez mais insuficiente frente às exigências contemporâneas. A dinâmica da administração pública no século XXI, marcada por complexidade normativa, multiplicidade de interesses legítimos¹³³ e demandas por soluções céleres e eficazes, desafia o modelo de atuação baseado apenas na subsunção normativa rígida. A tensão entre juridicidade e inovação institucional torna-se, nesse cenário, incontornável.

O movimento doutrinário de ampliação da legalidade para a noção de juridicidade – que engloba não apenas a legalidade estrita, mas também os princípios constitucionais e os fins públicos subjacentes – contribui para essa nova conformação do controle jurídico da administração¹³⁴.

É justamente nesse ponto que emerge uma nova compreensão da legalidade, a partir da leitura do quadro institucional do século XXI, cujo objetivo é preservar o núcleo garantidor da legalidade tradicional, mas também ampliar seu horizonte a partir de critérios como eficiência, participação e adequação concreta às finalidades públicas. Não se trata de uma interpretação que rompe com a perspectiva clássica do princípio da legalidade, mas sim de uma leitura que reconhece o papel ativo que se exige da administração pública em uma sociedade plural e em constante transformação. Afinal,

[a] atividade da administração pública brasileira não cabe na teoria clássica da legalidade. Se, ao longo da história, os dispositivos constitucionais relativos à legalidade e à separação de Poderes pouco mudaram, a realidade — ou a percepção da realidade — se mostrou bastante diversa.

¹³² MELLO, *op. cit.*, p. 108.

¹³³ Moreira Neto, nessa linha, aduz ao “Estado pluriclasse”, uma forma de organização política marcada pela pluralidade e maior envolvimento da sociedade, com ampliação de seu protagonismo na determinação de mudanças, sob uma lógica coletiva (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 41).

¹³⁴ CYRINO, André. *Legalidade administrativa de carne e osso: uma reflexão diante do processo político brasileiro*. In.: **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 274, pp. 175-208, jan./abr. 2017. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v274.2017.68746>, p. 197. Acesso: 06 maio 2025.

Como defender a visão romântica do pensamento convencional no Brasil quando se verifica que: (I) a vontade legislativa dificilmente advirá de um consenso majoritário, mas será resultado do acaso dos ciclos de votação, ou do direcionamento de agenda (Teorema de Arrow) (II) que o processo deliberativo no Congresso Nacional não envolve, propriamente, o debate de ideias para o bem comum, mas a definição de se seguir ou não os acordos celebrados pelo Poder Executivo na formação da coalizão; e (III) que esses acordos envolvem a distribuição de cargos e a liberação de emendas orçamentárias para que sejam atendidos grupos articulados no parlamento, ou currais eleitorais?¹³⁵

Dessa forma, no século XXI, a legalidade administrativa ganha novos contornos não apenas em face da evolução da doutrina jurídica, mas também em razão das características sociopolíticas constatadas, que necessariamente conduzem a uma nova formatação do Estado de Direito e da própria administração pública¹³⁶.

Portanto, uma releitura dessa categoria jurídica é um ingrediente essencial para uma modernização da atuação estatal nos tempos de hoje. A defesa da maximização de uma legalidade estrita, a partir de uma leitura taxativa do ordenamento jurídico, distancia a administração pública da resolução dos complexos problemas que são hoje postos, podendo ainda elevar excessivamente custos para o alcance de uma solução administrativa.

Essa releitura da legalidade, mais aberta ao contexto e ao diálogo institucional, não apenas permite uma atuação administrativa mais adequada aos problemas modernos, mas também fundamenta a adoção de mecanismos de consensualidade como instrumentos legítimos e compatíveis com o Estado de Direito. O princípio da legalidade, assim reinterpretado, deixa de ser barreira para a inovação institucional e passa a ser sua condição de possibilidade.

2.4 Consensualidade: categoria autônoma e forma legítima de exercício da função administrativa

Como visto, a administração pública do século XXI vivencia uma profunda metamorfose em seus paradigmas, transitando de um modelo historicamente pautado na unilateralidade e na imperatividade para uma nova matriz de atuação, eminentemente dialógica

¹³⁵ CYRINO, *op. cit.*, p. 194.

¹³⁶ Como uma dessas formulações, há o que André Cyrino chama de “legalidade de carne e osso”, conjugando elementos clássicos do Direito Administrativo, constitucionalismo moderno e ciência política: “[...] entendida como modelo que contraponha, de um lado, os riscos do processo legislativo (patologias e custos excessivos de coalizão), e, de outro lado, os perigos de se deixar o administrador sem balizas de ação, ou com parâmetros muito amplos”. Ver: Cf. *Ibidem*, p. 200.

e cooperativa. Essa transformação não representa um fenômeno isolado, mas a culminação de uma crise nos postulados clássicos do Direito Administrativo, que se mostram cada vez mais inadequados para responder às complexidades de uma sociedade pós-moderna e plural¹³⁷.

A matriz tradicional, de inspiração francesa, erigiu-se sobre as noções de poder de império e de uma relação vertical entre o Estado e os administrados, na qual a manifestação do poder público se dava por meio de atos unilaterais, imperativos e autoexecutórios, consolidando um perfil autoritário de atuação estatal¹³⁸. Contudo, essa concepção, ao ser confrontada com as exigências de um Estado Democrático de Direito e com os imperativos de eficiência e efetividade, revelou suas limitações, gerando um ambiente de paralisia decisória e de desconfiança mútua.

A hipertrofia do controle, consequência direta desse modelo vertical, fomentou o que se denominou "apagão decisório" e a "infantilização da gestão pública", um cenário em que gestores, por receio de questionamentos futuros, evitam tomar decisões inovadoras ou aguardam um aval prévio dos órgãos de controle, resultando em ineficiência e na perpetuação de um verdadeiro "código do fracasso na administração pública"¹³⁹.

É nesse contexto de esgotamento do paradigma da imposição que a consensualidade emerge não como mera alternativa, mas como uma categoria autônoma e uma forma legítima e necessária de exercício da função administrativa, alicerçada em uma filosofia cooperativa e não adversarial¹⁴⁰. Trata-se de uma evolução que desloca o eixo da atuação estatal da lógica da autoridade para a lógica do consenso, reconhecendo que o Estado contemporâneo está "muito mais propenso a exercer uma função de mediador e de garante, mais do que a de detentor do poder de império"¹⁴¹.

O principal obstáculo doutrinário à plena aceitação da consensualidade residiu, por muito tempo, no dogma da indisponibilidade do interesse público, segundo o qual seria vedado

¹³⁷ MAFFINI, Rafael. Administração pública dialógica (proteção procedimental da confiança) em torno da súmula vinculante nº 3, do Supremo Tribunal Federal. In.: **Revista De Direito Administrativo**, n. 253, pp. 159–172. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v253.2010.8051>, p. 159. Acesso: 31 out 2025.

¹³⁸ BINENBOJM, Gustavo. A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada para a gestão eficiente de interesses sociais. In.: **Revista do TCU**, Brasília, n. 152, pp. 16–26, 2023. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/2013>. Acesso: 31 out 2025.

¹³⁹ DANTAS, Bruno. O risco de “infantilizar” a gestão pública: agências reguladoras e gestores públicos em geral têm evitado tomar decisões inovadoras por receio de terem atos questionados. Ou pior: deixam de decidir à espera de aval prévio do TCU. In.: **Consensualismo na Administração Pública e regulação: reflexões para um direito administrativo do século XXI**, pp. 15-17. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

¹⁴⁰ DANTAS, Bruno; DIAS, Frederico. Análise crítica da transformação do controle externo a cargo do TCU: o paradigma constitucional de 1988. In.: **Consensualismo na Administração Pública e regulação: reflexões para um direito administrativo do século XXI**, pp. 19-48. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

¹⁴¹ JUSTINO DE OLIVEIRA, Gustavo. Governança Pública e Parcerias no Estado: A Relevância dos Acordos Administrativos para a Nova Gestão Pública. In.: **Boletim de Direito Administrativo**, n. 7, ano XXV, julho/2009, pp. 773-777. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/7203>. Acesso: 31 out 2025.

à Administração transigir sobre os interesses confiados à sua guarda¹⁴². Essa construção, todavia, partia de uma premissa inexata: a de que o interesse público se confundiria com o interesse institucional do aparelho estatal, ou seja, o interesse secundário da Administração. Uma releitura do princípio, à luz da Constituição de 1988, revela sua natureza polivalente e sua complexidade, que não permite uma oposição apriorística e simplista entre o público e o privado¹⁴³.

O interesse público primário, que corresponde ao interesse da coletividade, é multifacetado e pode, em diversas situações, ser mais bem atendido por meio de uma solução negociada, que se mostre mais célere, econômica e pacificadora do que a imposição unilateral de uma decisão após um longo e custoso contencioso. Com efeito, transigir, em muitas hipóteses, não significa dispor do interesse público, mas, ao contrário, realizá-lo de forma mais expedita e eficiente¹⁴⁴.

A consensualidade, portanto, pode consubstanciar o meio mais eficaz para a concretização do interesse público juridicamente qualificado, pois, ao lado do interesse estatal em um conflito, coexiste o interesse público, não menos relevante, de compô-lo de maneira otimizada¹⁴⁵. A busca pelo consenso reveste a atuação estatal de maior legitimidade democrática, ao promover a participação dos administrados na construção da decisão, e confere maior segurança jurídica e transparência às relações entre o Estado e a sociedade¹⁴⁶.

Essa transformação paradigmática foi acompanhada e impulsionada por uma robusta arquitetura normativa que, progressivamente, consolidou a consensualidade como um princípio geral da atuação administrativa. Se antes os acordos eram vistos como exceções que demandavam autorização legislativa específica, hoje se inserem em um ecossistema jurídico que os legitima e incentiva. A própria Constituição de 1988 lançou as bases para essa virada,

¹⁴² BINENBOJM, 2023, p. 17.

¹⁴³ Cf. Ibidem.

¹⁴⁴ DANTAS, Bruno. *Consensualismo, eficiência e pluralismo administrativo: um estudo sobre a adoção da mediação pelo TCU*. In.: **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 22, n. 127, Jun./Set. 2020, pp. 261-280. Disponível em: <https://doi.org/10.20499/2236-3645.RJP2020v22e127-2304>, p. 273. Acesso: 14 janeiro 2024. No mesmo sentido, Forni ressalta que "coexistem o interesse público deduzido no conflito e o interesse público de compô-lo, caracterizado, este último, pelo interesse em dirimir o conflito e retomar a normalidade nas relações sujeitas à disciplina administrativa, tanto na esfera social como na econômica. Se for a via compositiva a mais adequada, é necessário que sejam utilizados modos alternativos de atendimento ao interesse público envolvido, diferentes dos unilateralmente aplicados pelo Poder Público. Milita também a favor da via consensual a celeridade, pois a persistência do conflito e sua multiplicação em diversas instâncias termina por inviabilizar o atendimento satisfatório do interesse público por mais tempo, quando não exige ônus superiores às vantagens públicas esperadas". FORNI, João Paulo Gualberto. **A consensualidade no TCU: fundamentos teóricos, enquadramento jurídico, oportunidades de aperfeiçoamento e riscos associados**. Monografia submetida ao Prêmio Ministro Guilherme Palmeira, Brasília: Tribunal de Contas da União, 2024, p. 14.

¹⁴⁵ BINENBOJM, 2023, p. 18.

¹⁴⁶ Cf. Ibidem, p. 19.

ao inscrever a eficiência como princípio cardeal da administração pública (art. 37, *caput*) e garantir a razoável duração do processo.

A legislação infraconstitucional, por sua vez, densificou esse comando. O Código de Processo Civil de 2015 estabeleceu que "o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos" (art. 3º, § 2º) e determinou a criação de câmaras de mediação e conciliação no âmbito administrativo (art. 174)¹⁴⁷. A Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015) admitiu expressamente seu uso para a resolução de conflitos que envolvam o equilíbrio econômico-financeiro de contratos celebrados pela Administração (art. 32, § 5º)¹⁴⁸.

A lógica consensual permeou até mesmo os redutos mais adversariais do Direito Público, como o sancionador, com a previsão de acordos de leniência e de não persecução cível e penal¹⁴⁹. O ápice desse movimento normativo deu-se com a alteração da LINDB pela Lei nº 13.655/2018. O seu art. 26, ao permitir que a autoridade administrativa celebre compromissos para "eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público", instituiu uma verdadeira cláusula geral de negociação¹⁵⁰. Essa norma, aliada às demais disposições do ordenamento, inverteu a lógica anterior: a celebração de acordos, antes excepcional, "passa a ser encarada como verdadeira regra geral de permissibilidade para a atuação consensual da Administração Pública"¹⁵¹ – ou, como preferem Guerra e Palma, "um novo regime jurídico geral que autoriza o administrador público a promover negociações com particulares, por meio de acordos e compromissos, visando pôr fim a irregularidade, incerteza jurídica e situações contenciosas"¹⁵².

Esta inversão de lógica, que eleva o consenso a uma regra geral, não é um mero ajuste de eficiência, mas a absorção, pelo direito público, de uma profunda transformação filosófica e processual. Trata-se da internalização da Teoria da Justiça Multiportas (ou *Multi-Door Courthouse*), que abrange, de maneira integrada, a Justiça Consensual, a Autotutela, a Justiça Estatal, a Justiça Arbitral e a Justiça Digital, a partir da premissa de que o enfrentamento de conflitos no século XXI deve levar em conta as especificidades de cada controvérsia, a fim de definir o método e o ambiente mais adequados para solucioná-la, buscando maior eficiência e satisfação social¹⁵³.

¹⁴⁷ BINENBOJM, 2023, p. 20.

¹⁴⁸ DANTAS, 2020, p. 276.

¹⁴⁹ BINENBOJM, 2023, p. 21.

¹⁵⁰ Cf. *Ibidem*, pp. 21-22.

¹⁵¹ Cf. *Ibidem*, p. 22.

¹⁵² GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonarcosi de. Art. 26 da LINDB - Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. **Revista de Direito Adm.**, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 135-169, nov. 2018, p. 138.

¹⁵³ NAVARRO, Trícia. **Justiça Multiportas**. 1ª Edição. São Paulo: Editora Foco, 2024.

Embora a concepção original da teoria, proposta por Frank Sander em 1976, visualizasse um "centro abrangente de justiça"¹⁵⁴, a realidade brasileira, na qual o sistema não é organizado a partir de um átrio centralizado, consolidou a ideia de um "sistema de justiça multiportas". Nesse modelo, o átrio de triagem é o próprio sistema de justiça como um todo, que se caracteriza por ser auto-organizado, ou seja, produto de uma construção paulatina, progressiva e sem um planejamento centralizado¹⁵⁵.

A consequência direta dessa abordagem sistêmica é o reconhecimento de que a "justiça", compreendida como a solução adequada do problema jurídico, não é monopólio da jurisdição estatal. Os outros meios de solução, incluindo a autocomposição e os arranjos consensuais administrativos, passam a integrar formalmente o sistema de justiça. O próprio Código de Processo Civil atua como norma central desse sistema, redefinindo o "processo" como um método de solução de problemas jurídicos que não tem a jurisdição como via única ou preferencial¹⁵⁶.

Tal concepção supera o monopólio do litígio adversarial como única forma de resolução de conflitos, propondo que o Estado deve oferecer um cardápio de opções – ou "portas" – adequadas à natureza de cada controvérsia, incluindo a mediação, a conciliação e a negociação. O comando do art. 3º, § 2º, do CPC ("o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual"), lido em conjunto com a cláusula geral do art. 26 da LINDB, é a manifestação mais clara dessa nova racionalidade.

A consensualidade administrativa ganha, assim, uma dignidade processual própria, deixando de ser vista como uma exceção pragmática para se afirmar como uma via legítima e, por vezes, mais adequada, de acesso à ordem jurídica e de concretização da justiça no âmbito da gestão pública. Inverte-se, assim, a antiga lógica de que o conflito adversarial seria o primeiro ou o único caminho possível para a resolução de demandas jurídicas e administrativas, uma vez que se ampliam as vias acessíveis ao administrado, capazes de oferecer soluções mais adequadas, céleres e econômicas.

A legitimidade do modelo consensual não se restringe ao plano teórico e normativo, encontrando sólida validação na prática institucional e jurisprudencial. A proliferação de

¹⁵⁴ SANDER, Frank; CRESPO, Mariana Hernandez. Diálogo entre os professores Frank Sander e Mariana Hernandez Crespo: explorando a evolução do Tribunal Multiportas. In: ALMEIDA, Rafael Alves de; ALMEIDA, Tania; CRESPO, Mariana Hernandez (Org.). *In.: Tribunal Multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012, p. 32.

¹⁵⁵ DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro.. O sistema brasileiro de Justiça Multiportas como um sistema auto-organizado: interação, integração e seus institutos catalisadores. *In.: Revista do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte – REPOJURN*, a. 03, n. 01, jan./jun. 2023 - ISSN 2764-5827, pp. 13-41.

¹⁵⁶ Cf. *Ibidem*.

instâncias dedicadas à autocomposição no seio do Poder Público evidencia a internalização dessa nova forma de administrar. Exemplos notórios são a Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal (CCAF), no âmbito da Advocacia-Geral da União, criada desde 2007¹⁵⁷ com o fito de prevenir e reduzir litígios, e a ampla utilização dos Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) como alternativa eficiente e racionalizadora aos onerosos processos disciplinares para infrações de menor potencial ofensivo.

Em síntese, a consensualidade no século XXI transcendeu o *status* de mera técnica ou alternativa para se consolidar como uma categoria autônoma e uma forma legítima de exercício da função administrativa. Fundamentada na superação de dogmas tradicionais, amparada por um robusto arcabouço normativo e validada pela prática das mais altas instituições da república, ela representa a evolução do Direito Administrativo em direção a um modelo mais democrático, eficiente e plural, capaz de promover o equilíbrio de interesses públicos e privados e a ponderação no exercício da autoridade para alcançar resultados que sejam, ao mesmo tempo, legais, válidos e efetivos.

2.5 Os novos elementos do Direito Administrativo

A jornada percorrida ao longo deste capítulo evidencia o esgotamento de um paradigma do Direito Administrativo forjado no século XIX, cujas bases, erigidas sobre as noções de autoridade, unilateralidade e uma demarcação estanque entre o público e o privado, já não respondem às complexidades da governança contemporânea¹⁵⁸.

A releitura do interesse público como o resultado de um processo de composição de múltiplos anseios legítimos; a consagração da eficiência como um critério de racionalidade que transcende a mera economicidade; a transição de uma legalidade estrita para uma juridicidade aberta aos princípios constitucionais; e a consolidação da consensualidade como categoria autônoma demonstraram, cada qual a seu modo, a profunda transformação em curso.

O modelo tradicional, ao conferir primazia à imperatividade e ao poder de império, acabou por engendrar um ambiente de ineficiência, distanciamento social e, em última análise, de insegurança jurídica, fomentando um verdadeiro "código do fracasso na administração

¹⁵⁷ A CCAF foi instituída pela Portaria AGU nº 1.281, de 27 de setembro de 2007, sendo atualmente regulamentada pela Portaria Normativa AGU nº 178, de 2 de junho de 2025.

¹⁵⁸ MAFFINI, *op. cit.*, p. 159.

pública"¹⁵⁹, no qual a inação se torna a opção mais segura para o gestor. É a partir da superação dessa concepção bipolar, que opunha um Estado soberano (*ex parte principe*) a um cidadão-súdito¹⁶⁰, que emergem os novos elementos estruturantes do Direito Administrativo no século XXI. Esses novos elementos não representam uma ruptura abrupta, mas uma reconfiguração dos pilares da disciplina, agora sob a força normativa irradiante da Constituição¹⁶¹.

O primeiro desses elementos é a centralidade do equilíbrio de interesses. A administração pública contemporânea, inserida em uma sociedade fragmentada e plural, assume cada vez mais a função de "mediador e de garante, mais do que a de detentor do poder de império"¹⁶². O interesse público deixa de ser um trunfo a ser invocado para aniquilar posições privadas e passa a ser o produto de um cotejamento contínuo de valores e anseios que se embatem na realidade concreta¹⁶³. Nesse novo arranjo, a atuação administrativa se legitima não pela imposição, mas pela sua capacidade de arbitrar e equalizar as diversas pretensões, construindo soluções que sejam, a um só tempo, juridicamente válidas e socialmente eficazes.

O segundo elemento é a consolidação de um processo administrativo substantivo, de natureza eminentemente procedimental e que se materializa na noção de administração pública dialógica¹⁶⁴. Supera-se a visão do processo como mera formalidade para a edição de um ato final, para concebê-lo como um espaço de interlocução e construção conjunta da decisão. O cidadão deixa de ser um mero destinatário passivo da função administrativa para se tornar um ator relevante, cuja participação qualifica o resultado¹⁶⁵. Essa dimensão dialógica, amparada em garantias constitucionais como o contraditório e a ampla defesa, não é uma concessão do Estado, mas uma condição de legitimidade e racionalidade da sua atuação, pois permite a agregação de informações e perspectivas que a burocracia, isoladamente, não seria capaz de processar.

O terceiro elemento é a consensualidade, que funciona como a principal ferramenta para a concretização dos anteriores¹⁶⁶. Como visto, a celebração de acordos deixou de ser uma

¹⁵⁹ DANTAS, 2023.

¹⁶⁰ MARQUES NETO, 2015, p. 364.

¹⁶¹ BARROSO, Luís Roberto. A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo. *In.: Direito Administrativo e seus novos paradigmas*. ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Orgs.), pp. 31-63. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

¹⁶² JUSTINO DE OLIVEIRA, Gustavo. Governança Pública e Parcerias no Estado: A Relevância dos Acordos Administrativos para a Nova Gestão Pública. *In.: Boletim de Direito Administrativo*, n. 7, ano XXV, julho/2009, pp. 773-777. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/7203>. Acesso: 31 out 2025.

¹⁶³ MARQUES NETO, 2002, p. 147.

¹⁶⁴ MAFFINI, *op. cit.*, p. 161.

¹⁶⁵ DANTAS, 2020, p. 270.

¹⁶⁶ Ferraz, em uma espécie de concatenação entre os dois últimos elementos apresentados, assevera que os fundamentos centrais da atuação consensual da Administração são a "dialogicidade", caracterizada pela abertura da Administração Pública ao diálogo franco com o mercado, os cidadãos e a sociedade civil, e a "contratualização",

exceção dependente de autorização legal específica para se tornar uma regra geral de permissibilidade. A Administração Consensual rompe com o esquema da imperatividade unilateral para adotar um modelo pautado na negociação, cooperação e coordenação¹⁶⁷. Essa abordagem não apenas confere maior legitimidade democrática às decisões, como se revela um poderoso instrumento de eficiência, na medida em que soluções negociadas tendem a ser mais céleres, menos custosas e de mais fácil implementação, reduzindo os custos de transação associados a longos e incertos litígios administrativos e judiciais.

Por fim, a síntese desses novos vetores se dá na ponderação do exercício da autoridade. As prerrogativas estatais não são extintas, mas seu exercício passa a ser balizado pela lógica do consenso¹⁶⁸. A autoridade administrativa não é mais um fim em si mesma, mas um instrumento que deve ser manejado de forma ponderada, buscando o equilíbrio entre a consecução das finalidades públicas e o respeito aos direitos e garantias dos cidadãos. A decisão administrativa ideal, nesse novo contexto, não é aquela que meramente se conforma à letra da lei, mas aquela que, a partir de um processo dialógico e transparente, constrói a solução que melhor equilibra os múltiplos interesses em jogo, alcançando um resultado que seja, ao mesmo tempo, legal, legítimo e efetivo.

É precisamente nesse cenário de reconfiguração dogmática que a atuação da SecexConsenso do Tribunal de Contas da União encontra seu fundamento e sua pertinência. A criação de uma instância dedicada à solução consensual no ápice do sistema de controle externo, um dos últimos redutos de resistência da consensualidade, representa a institucionalização desses novos paradigmas, reconhecendo que a eficiência na gestão de recursos públicos e a redução de custos de transação passam, necessariamente, pela adoção de métodos colaborativos e não adversariais.

Estabelecidas as bases teóricas que sustentam essa nova feição do Direito Administrativo, o próximo capítulo se dedicará a analisar, em concreto, como esses elementos se materializam na atuação da SecexConsenso e quais os seus impactos na resolução de conflitos na administração pública Federal.

que denota a crescente utilização da técnica contratual em variados domínios da atuação administrativa. FERRAZ, Luciano. **Controle e consensualidade**: fundamentos para o controle consensual da Administração Pública (TAG, TAC, SUSPAD, acordos de leniência, acordos substitutivos e instrumentos afins). 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 90.

¹⁶⁷ Cf. Ibidem, p. 269.

¹⁶⁸ Cf. Ibidem.

3 A ATUAÇÃO DA SECEX-CONSENSO

Percorridos os caminhos que, no primeiro capítulo, demonstraram a evolução institucional do Tribunal de Contas da União até sua consolidação como órgão autônomo e tecnicamente qualificado sob a égide da Constituição de 1988, e, no segundo, estabeleceram as bases teóricas de um Direito Administrativo remodelado por noções de eficiência, juridicidade e, sobretudo, consensualidade, chega-se ao núcleo desta dissertação.

Os capítulos anteriores pavimentaram o terreno teórico e histórico para a análise do objeto central desta investigação: a atuação da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos do TCU e sua contribuição para a redução dos custos de transação em processos de resolução de conflitos na administração pública federal. O objetivo, portanto, é testar a hipótese de que a via consensual, institucionalizada no âmbito do órgão máximo de controle externo, representa um mecanismo eficaz para otimizar a alocação de recursos públicos, diminuir a litigiosidade e gerar soluções mais céleres e estáveis.

Para tanto, a análise a ser empreendida neste capítulo se fundamentará no referencial teórico da Análise Econômica do Direito, com especial atenção às teorias sobre custos de transação desenvolvidas por Ronald Coase e Richard Posner. A partir dessa lente teórica, buscar-se-á avaliar, em concreto, o desempenho da SecexConsenso.

A investigação seguirá uma estrutura lógica, iniciando pela descrição detalhada do funcionamento e dos procedimentos da Secretaria, conforme instituídos pela Instrução Normativa nº 91/2022¹⁶⁹. Em seguida, serão apresentados e analisados os resultados já alcançados pela unidade, com base em dados quantitativos e qualitativos extraídos de processos e relatórios públicos, utilizando-se de parâmetros objetivos como o tempo de tramitação, os valores envolvidos nos acordos e a redução da judicialização.

Posteriormente, o capítulo se dedicará a cotejar a atuação prática da SecexConsenso com o marco teórico dos custos de transação, examinando como a mediação e a negociação coordenadas pelo TCU impactam os custos de informação, de barganha e de fiscalização dos acordos. Será dada especial atenção à relevância da Secretaria na redução de burocracias e na construção de decisões que, por serem fruto do consenso entre as partes, ostentam um potencial

¹⁶⁹ A presente pesquisa foi finalizada em 31 de outubro de 2025, considerando-se as disposições até então vigentes da IN-TCU nº 91/2022 (portanto, anteriores às alterações promovidas pela IN-TCU nº 101/2025, de 05/11/2025) e os dados até então disponibilizados pelo Tribunal de Contas da União relativamente à SecexConsenso. Essa nota metodológica é relevante, diante das atualizações promovidas no referido normativo, que ocorreram após a pesquisa desenvolvida, de maneira que as descrições e análises promovidas não abarcam a nova sistemática.

maior de cumprimento e aceitação, mitigando a necessidade de futuros processos sancionatórios ou judiciais.

Em última análise, este capítulo visa oferecer uma análise empírica e fundamentada sobre como a consensualidade, mais do que um novo paradigma dogmático, se materializa como uma ferramenta de governança capaz de gerar eficiência, segurança jurídica e valor público.

3.1 SecexConsenso: funcionamento e procedimentos

Como visto, a criação da SecexConsenso pelo Tribunal de Contas da União não foi medida uma medida dissociada do atual estado de coisas do Direito Administrativo no Brasil, sendo um dos exemplos de como a reinterpretação das bases que sustentam esse ramo jurídico podem promover novos arquétipos em prol da consensualidade e da redução de litígios entre o Estado e os atores privados.

Nesse sentido, alguns anos antes da formalização da secretaria pelo TCU, o Ministro Bruno Dantas já publicara estudo propondo bases e um desenho procedimental específico para que houvesse a incorporação pelo tribunal de medidas de mediação¹⁷⁰, o que foi um ponto de partida extremamente relevante e substancial para a futura SecexConsenso.

Instituída em 2022, por meio da IN TCU nº 91/2022¹⁷¹, a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos representou um importante avanço nos mecanismos de controle externo voltados à resolução de controvérsias na administração pública, como foco na mediação e negociação, de modo a favorecer soluções preventivas e menos onerosas para o erário.

A nova sistemática busca aproximar o papel pedagógico do TCU de gestores e particulares, incentivando práticas de autocomposição de conflitos em matérias relevantes para administração pública dedederal, prevendo em síntese quatro etapas a serem seguidas para que uma solução consensual de conflito possa ser homologada pelo Tribunal de Contas da União:

¹⁷⁰ DANTAS, Bruno. *Consensualismo, eficiência e pluralismo administrativo: um estudo sobre a adoção da mediação pelo TCU*. In.: **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 22, n. 127, Jun./Set. 2020, pp. 261-280. Disponível em: <https://doi.org/10.20499/2236-3645.RJP2020v22e127-2304>. Acesso: 14 janeiro 2024.

¹⁷¹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Instrução Normativa - TCU Nº 91, de 22 de dezembro de 2022. **Institui, no âmbito do Tribunal de Contas da União, procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal**. Brasília, 22 de dezembro de 2022.

(i) formalização de requerimento; (ii) juízo de admissibilidade; (iii) formação da Comissão de Solução Consensual; e (iv) análise da proposta de solução.

Portanto, a SecexConsenso recebe e analisa as Solicitações de Solução Consensual (SSC), procedendo a uma verificação de admissibilidade nos casos que envolvam potenciais disputas ou impasses de natureza contábil, operacional, financeira ou patrimonial. Caso preenchidos os requisitos mínimos, a Secretaria coordena a formação de uma Comissão de Solução Consensual (CSC), composta por representantes dos órgãos ou entidades envolvidas, bem como por servidores de unidades de auditoria especializada do próprio Tribunal, em um arranjo que busca promover o diálogo entre as partes e fomentar a elaboração de propostas de acordo que privilegiem a economia processual e a eficiência na tomada de decisão.

Como dito, a proposta de solução consensual de conflito se inicia com um requerimento formal endereçado ao Tribunal de Contas da União, que poderá ser subscrito pelos dirigentes máximos das agências reguladoras, por Ministro Relator de processo em tramitação no TCU ou ainda pelas autoridades mencionadas no art. 264 do Regimento Interno do Tribunal, que são as legitimadas para formalização de consulta.

São elas: (i) Presidentes da República, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal; (ii) Procurador Geral da República; (iii) Advogado Geral da União; (iv) Presidente de Comissão do Congresso Nacional ou de suas casas; (v) Presidentes de Tribunais Superiores; (vi) Ministros de Estado ou autoridades do Poder Executivo federal de nível hierárquico equivalente; e (vii) Comandantes das Forças Armadas.

Relativamente aos requisitos mínimos das SSC, a instrução normativa estabelece que o requerimento deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos: (i) indicação do objeto da busca de solução consensual, com a discriminação da materialidade, do risco e da relevância da situação; (ii) pareceres técnico e jurídico sobre a controvérsia, com a especificação das dificuldades encontradas para a construção da solução; (iii) indicação, se houver, de particulares e de outros órgãos e entidades da administração pública envolvidos na controvérsia; (iv) indicação, se houver, da existência de processo no TCU que trate do objeto da busca de solução consensual; e, por último, (v) quando se tratar de proposta formalizada por Ministro Relator de processo em tramitação no TCU, a manifestação de interesse na solução consensual dos órgãos e entidades da administração pública federal envolvidos na controvérsia.

A proposta será autuada como Solicitação de Solução Consensual, devendo ser encaminhada à SecexConsenso, para fins de análise prévia de admissibilidade, cujo exame definitivo caberá ao Presidente do TCU, quando se avaliará a conveniência e a oportunidade da admissibilidade da medida, considerando (i) a competência do TCU para tratar da matéria; (ii)

a relevância e a urgência da matéria; *(iii)* a quantidade de processos de solicitações de solução consensual em andamento; e *(iv)* a capacidade operacional disponível no Tribunal para atuar nos processos de SSC.

Após esse duplo juízo de admissibilidade, o processo é encaminhado à Segecex para designação dos membros da CSC, que 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. Ao final desse prazo, e não sendo possível elaborar a proposta de solução, a CSC dará ciência ao Presidente do TCU, que determinará o arquivamento do processo.

Havendo concordância de todos os membros da CSC externos ao TCU e de ao menos uma das unidades representantes do TCU na CSC com a proposta de solução apresentada, o respectivo processo será encaminhado ao Ministério Público junto ao TCU para que se manifeste sobre a referida proposta. Após a manifestação do MPTCU sobre a proposta de solução apresentada, o processo será encaminhado à Presidência para sorteio de relator entre os Ministros.

O Plenário poderá sugerir alterações na proposta de solução elaborada pela CSC, acatá-la integralmente ou recusá-la. Não havendo concordância de algum dos membros da CSC que representam o órgão ou a entidade da administração pública federal interessados com as alterações sugeridas pelo Plenário, o relator determinará o arquivamento do processo e dará ciência ao colegiado.

A formalização da solução consensual será realizada por meio de termo a ser firmado pelo Presidente do TCU e demais envolvidos, em até 30 (trinta) dias após a deliberação final do Plenário do Tribunal que aprovar a referida solução.

É perceptível, portanto, que a adoção de mecanismos de consenso, como mediação e negociação, permite a atuação do TCU de forma mais célere e menos litigiosa, sem prejudicar a função de controle e o rigor técnico característicos do Tribunal. Nessa lógica, a SecexConsenso não apenas ampara o procedimento formal das SSC, como também estimula práticas de prevenção de conflitos. Com isso, o TCU passa a atuar de maneira ainda mais orientadora, propondo soluções que possam sanar eventuais lacunas administrativas antes da judicialização ou da instauração de processos sancionadores.

No que diz respeito às competências específicas, a SecexConsenso assume papel fundamental na organização das etapas de verificação de interesse das partes, na análise de viabilidade de cada controvérsia e na promoção de esclarecimentos que favoreçam a autocomposição. A Secretaria funciona em coordenação com a Secretaria-Geral de Controle

Externo, de forma que a articulação com os demais setores do TCU, especialmente as secretarias de fiscalização especializadas, assegura a qualidade técnica das orientações fornecidas e confere legitimidade às soluções consensuais apresentadas.

Desse modo, é possível afirmar que a SecexConsenso não se limita a examinar processos de uma maneira tradicional. Seu caráter inovador está em efetivar a premissa, prevista em normas como a Lei nº 13.140/2015¹⁷² e o Decreto nº 9.830/2019¹⁷³, de que a prevenção e a resolução amigável de litígios contribuem para a eficiência do serviço público e o resguardo do interesse público, em uma perspectiva moderna.

Ao promover a mediação de controvérsias envolvendo recursos federais, a SecexConsenso viabiliza acordos potencialmente capazes de reduzir custos, minimizar riscos e aperfeiçoar a governança na esfera estatal¹⁷⁴, em consonância com os princípios constitucionais de legalidade, transparência, eficiência e economicidade.

Desde a entrada em vigor da IN TCU nº 91/2022, em janeiro de 2023, observa-se um crescimento gradual no número de pedidos de soluções consensuais submetidos ao Tribunal, evidenciando a consolidação de uma nova prática de controle preventivo e dialógico. Segundo dados oficiais do Tribunal de Contas da União¹⁷⁵, já foram registrados 42 (quarenta e dois) requerimentos de janeiro/2023 até a outubro/2025, indicando uma adesão consistente aos mecanismos de autocomposição que o Tribunal passou a oferecer por meio da SecexConsenso, sem um esvaziamento das competências clássicas do TCU.

A consolidação desses esforços, conduzidos sob a supervisão técnica da SecexConsenso e cancelados pelo Plenário do TCU, constitui sinal relevante de que a consensualidade, ao lado do tradicional modelo punitivo de controle, tenda a ser um instrumento eficaz para a promoção de acordos de alta complexidade, buscando garantir, ao mesmo tempo, o interesse público e a viabilidade econômica dos projetos.

¹⁷² BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. **Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997.** Brasília, 26 de junho de 2015.

¹⁷³ BRASIL. Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019. **Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro.** Brasília, 10 de junho de 2019.

¹⁷⁴ ÁVILA E SILVA, Leonardo R. de. **Governança colaborativa e consensualismo no âmbito do Tribunal de Contas da União: um olhar à luz da Teoria da Escolha Pública.** 115 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2025. Orientadora: Amanda Flávio de Oliveira.

¹⁷⁵ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Painel Geral de Processos SecexConsenso.** Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/solucao-consensual>. Acesso: 19 maio 2025.

Em que pese o impacto positivo verificado em decorrência da instituição da SecexConsenso, cumpre ressaltar que a inovação também gerou controvérsias. Nesse sentido, foi ajuizada a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 1.183¹⁷⁶, perante o Supremo Tribunal Federal, questionando-se a constitucionalidade da IN TCU nº 91/2022.

O cerne da controvérsia reside na alegação de que a referida instrução normativa, ao instituir uma instância formal de mediação e negociação de acordos no âmbito do Tribunal de Contas da União, teria extrapolado as atribuições constitucionais conferidas à Corte de Contas, atribuindo-lhe competências típicas de órgãos do Poder Executivo ou mesmo do Poder Judiciário.

O pedido é pela declaração de inconstitucionalidade da IN nº 91/2022, bem como a nulidade dos acordos celebrados pela SecexConsenso, sob o argumento de que a mediação e a conciliação de conflitos entre entes públicos e privados, no âmbito do controle externo, afastariam o TCU de sua função precípua de fiscalização das contas e de julgamento de atos de gestão pública.

A Procuradoria-Geral da República (PGR) defendeu a constitucionalidade da SecexConsenso e, por consequência, a validade da IN nº 91/2022, sustentando existir amparo legal e constitucional para que o Tribunal de Contas da União edite instruções normativas que visem aperfeiçoar seus mecanismos de atuação, desde que não violem o arcabouço normativo vigente.

No caso em tela, a PGR entende que a proposta de solução consensual de conflitos não implica usurpação de competências de outras instâncias, tampouco suprime a obrigação do Tribunal de fiscalizar e zelar pela aplicação regular dos recursos públicos, de forma que a adoção de métodos de autocomposição alinhar-se-ia às tendências contemporâneas de governança administrativa, por meio das quais se busca maior eficiência, celeridade e prevenção de litígios onerosos para o erário.

Da mesma forma, a Advocacia-Geral da União manifestou entendimento convergente ao da PGR, rechaçando o argumento de violação do princípio da separação de poderes. Conforme sustenta, a SecexConsenso atuaria como instância auxiliar e consensual, sem, contudo, substituir ou suprimir a competência de julgamento do TCU. Dessa forma, não haveria motivo para se falar em afronta às disposições constitucionais ou aos princípios que regem a

¹⁷⁶ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1.183**, rel. Min. Edson Fachin.

administração pública, uma vez que qualquer acordo ou proposta de solução deve ser efetivamente validado segundo critérios de legitimidade, publicidade e controle.

Em conclusão, observa-se que a SecexConsenso desponta como um valioso instrumento de aprimoramento da atividade fiscalizatória do Tribunal de Contas da União, conciliando a função de controle externo tradicional com práticas de mediação e negociação voltadas ao ganho de eficiência e redução de litígios onerosos.

A experiência acumulada nos primeiros anos de vigência da Instrução Normativa TCU nº 91/2022 evidencia a capacidade desse modelo de promover acordos consensuais em setores estratégicos, preservando o rigor técnico da Corte de Contas e fortalecendo a governança pública por meio de soluções dialogadas. Essa conjugação de interesses atende não somente à proteção do erário, mas também às crescentes demandas por celeridade, transparência e economicidade na gestão pública.

Contudo, o debate trazido pela ADPF nº 1.183 ilustra que a inovação institucional não se dá sem controvérsias e questionamentos sobre constitucionalidade. Embora a PGR e a AGU sustentem a plena validade da SecexConsenso, ancorando-se nos dispositivos legais que conferem ao Tribunal de Contas da União o poder de expedir normas para o desempenho de suas atribuições, o embate no STF indicará, de modo definitivo, se a autocomposição, conduzida pelo próprio órgão de controle, coaduna-se integralmente com a ordem constitucional. A deliberação constitucional, portanto, será decisiva para consolidar ou redimensionar a prática de resolução consensual de conflitos no âmbito do Tribunal, repercutindo potencialmente em todo o arcabouço de governança e de controle externo do setor público brasileiro.

Para os fins da presente dissertação, adota-se a premissa de que, ao assumir o papel de mediador¹⁷⁷, o TCU fortalece a cultura de governança preventiva, reduz o risco de judicialização e prioriza a efetividade no uso dos recursos públicos, a par de seu rigor técnico e pedagógico, com a nova sistemática de soluções consensuais demonstrando que, além de viabilizar soluções mais céleres e menos onerosas, contribui para a consolidação de boas práticas na tramitação dos pedidos e na disseminação de uma cultura de *compliance* e eficiência no âmbito da administração pública Federal.

¹⁷⁷ Para uma problematização do papel do TCU enquanto mediador, cf. Forni, que afirma ressaltar que "o TCU seria uma espécie de mediador ativo com ascendência deliberativa sobre a pertinência e aperfeiçoamento do acordo, razão pela qual o enquadramento jurídico de sua atuação nas soluções consensuais é marcado pela hibridéz, mesclando-se os papéis de mediador, conciliador e árbitro, com prevalência do primeiro". FORNI, João Paulo Gualberto. **A consensualidade no TCU: fundamentos teóricos, enquadramento jurídico, oportunidades de aperfeiçoamento e riscos associados**. Monografia submetida ao Prêmio Ministro Guilherme Palmeira, Brasília: Tribunal de Contas da União, 2024, p. 22.

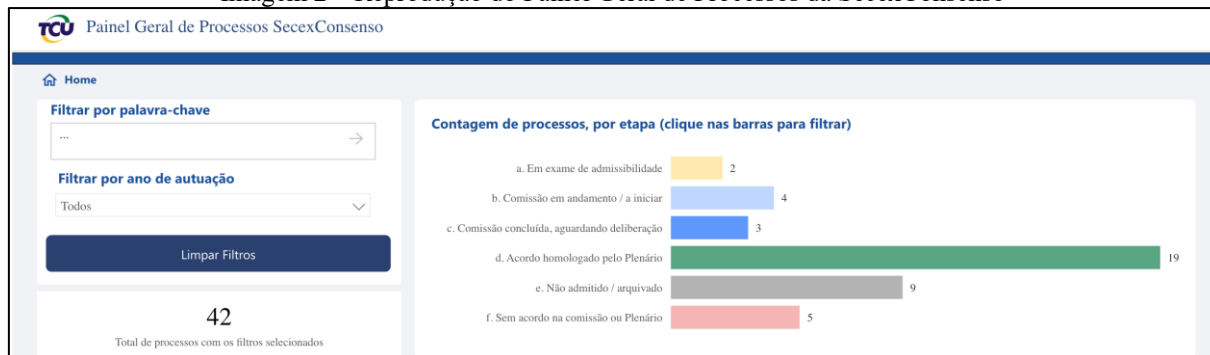
3.2 Os resultados alcançados pela SecexConsenso

A análise do histórico de atuação da SecexConsenso, cuja transparência é assegurada pela publicização dos dados no Painel Geral de Processos SecexConsenso¹⁷⁸, possibilita a construção de um retrato institucional acerca do modo como o TCU vem estruturando a consensualidade no âmbito do controle externo.

Esse exame permite não apenas identificar o perfil material das controvérsias submetidas ao espaço negocial da Corte, mas também compreender o encadeamento procedimental que se consolidou como padrão decisório e, em última instância, avaliar os resultados concretos alcançados pelo Plenário na homologação ou rejeição das soluções propostas.

No tocante ao acervo registrado até o marco temporal desta pesquisa, que corresponde a 42 (quarenta e dois) processos, verifica-se um funil decisório já maduro, em que pese esteja em constante formação:

Imagem 2 – Reprodução do Painel Geral de Processos da SecexConsenso



Fonte: Tribunal de Contas da União, 2025. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/solucao-consensual>. Acesso: 31 out 2025.

De todos os processos avaliados pelo Tribunal de Contas da União relativamente a soluções consensuais: **(i)** 19 (dezenove) tiveram acordos homologados pelo Plenário – aproximadamente, 45%; **(ii)** 9 (nove) não tiveram a solicitação de solução consensual admitida ou foram arquivados – aproximadamente, 21%; **(iii)** 5 (cinco) não tiveram o acordo alcançado na comissão ou homologado pelo Plenário do TCU – aproximadamente, 12%; **(iv)** 4 (quatro) possuem comissões em andamento ou por iniciar – aproximadamente, 10%; **(v)** 3 (três)

¹⁷⁸ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Solução Consensual**. Portal TCU, 2025. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/solucao-consensual>. Acesso em: 18 out. 2025.

comissões foram concluídas e aguardam deliberação pelo Plenário do TCU – aproximadamente, 7%; e (vi) 2 (dois) estão pendentes de exame de admissibilidade – aproximadamente, 5%.

Considerados apenas os processos que superaram a fase de admissibilidade e ingressaram na arena negocial – isto é, as comissões em andamento, concluídas, homologadas ou frustradas –, obtém-se o número de 31 (trinta e um) casos, dos quais 19 (dezenove) culminaram em homologação, o que representa uma taxa de alcance de solução consensual em aproximadamente de 61% dos casos.

Esse padrão sinaliza que o exame de admissibilidade e a curadoria temática dos objetos submetidos à SecexConsenso maximizam a probabilidade de êxito quando o caso efetivamente ingressa em comissão, o que pode promover a redução da incerteza transacional comumente presente nos litígios administrativos de alta complexidade.

Ademais, do total de casos até hoje submetidos à SecexConsenso, 14 (quatorze) tiveram a possibilidade de solução consensual rechaçada, seja por inviabilidade procedimental constatada já no exame de admissibilidade, seja por rechaço da comissão ou do Plenário do Tribunal de Contas da União, o que representa 1/3 (33%) do total de processos analisados pela secretaria.

Deve-se ainda destacar que a primeira solicitação de solução consensual recepcionada pelo Tribunal de Contas da União foi no final do 1º trimestre de 2023, em 29/03/2023, formulada pelo Ministro de Minas e Energia relativamente a controvérsias enfrentadas em contratos de energia de reserva decorrentes de um procedimento de contratação simplificada do ano de 2021¹⁷⁹. Considerando-se os números globais de processos autuados pelo TCU desde essa data – entre 2º trimestre de 2023 e o 3º trimestre de 2025 –, verifica-se que as soluções consensuais não ocuparam grande volume em cotejo com os demais processos de incumbência do Tribunal.

Nesse sentido, foram apreciados 12.653 (doze mil e seiscentos e cinquenta e três) processos no período, ao passo que foram autuados outros 4.396 (quatro mil e trezentos e noventa e seis)¹⁸⁰. Tendo-se o universo dos apreciados, as solicitações de solução consensual

¹⁷⁹ Informações disponíveis em <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/aprovado-acordo-de-solucao-consensual-com-economia-de-r-579-milhoes-para-os-brasileiros-em-2023>. Acesso: 31 out 2025.

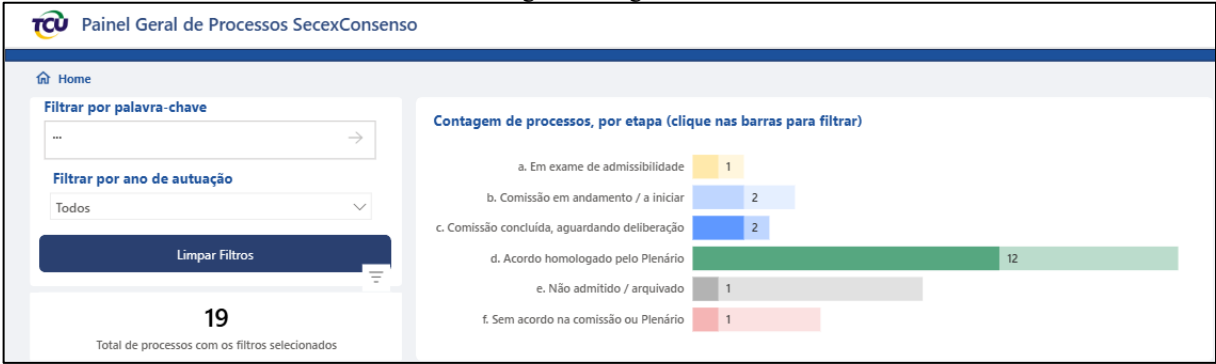
¹⁸⁰ Informações atualizadas continuamente disponíveis no painel “Resultados do TCU”, na seção “TCU em Números”, na aba “Produtos”, opção “Processos apreciados”. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoieTYTAzYTk4NDctZmQ0OC00YTQwLWE4YzltNmUyNTg4ZTBiMmI3IiwidCI6ImJmMTU4MTg4LTlhMTetNDRjMiIiN2ZjLTlxZTg1NjEzYmEyNyJ9>. Acesso: 31 out 2025.

representam apenas 0,33% dos processos apreciados pelo Tribunal de Contas da União, ao passo que são apenas 0,96% dos processos que ingressaram no tribunal no período.

Longe de uma desimportância, os dados indicam que as atividades desempenhadas pela SecexConsenso não representam qualquer comprometimento das demais atividades fiscalizatórias e jurisdicionais do Tribunal de Contas da União, que permaneceram hígidas e representativas de quase a totalidade de suas atividades. O consensualismo, assim, permaneceu restrito àquelas hipóteses efetivamente alinhadas à IN nº 91/2022 e em patamar extremamente razoável, em alinhamento aos princípios da legalidade e do interesse público.

Relativamente às autoridades e entidades solicitantes, do total de solicitações recebidas pela SecexConsenso, 19 (dezenove) foram realizadas por agências reguladoras, dentre as quais se destaca a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), que formulou 13 (treze) solicitações de solução consensual, acompanhada pela Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), com 2 (dois) pedidos, e pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), com 4 (quatro) solicitações. Nesse universo, apenas 1 (um) pedido não foi admitido ou arquivado, e outro 1 (um) pedido não teve acordo na comissão ou no Plenário do TCU:

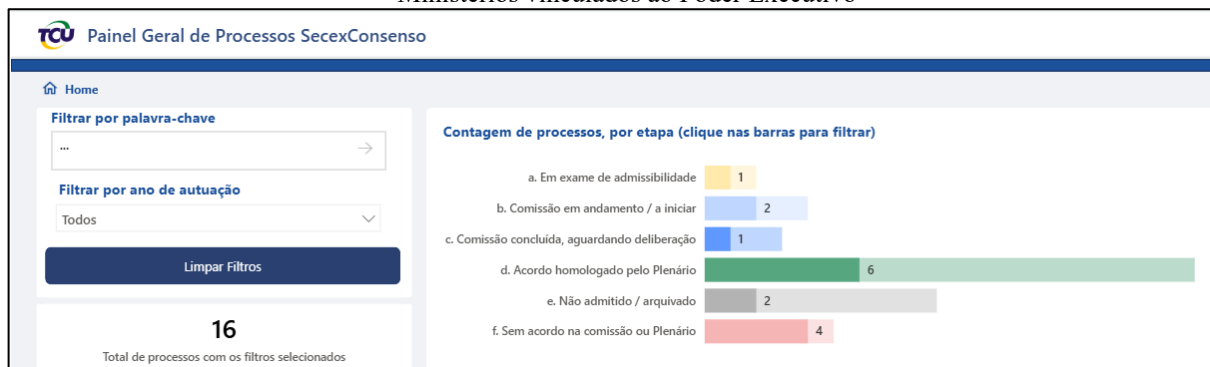
Imagem 3 – Reprodução do Painel Geral de Processos da SecexConsenso, considerando os processos das agências reguladoras



Fonte: Tribunal de Contas da União, 2025. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/solucao-consensual>. Acesso: 31 out 2025.

Outras 16 (dezesseis) solicitações de soluções consensuais foram requisitadas por Ministérios vinculados ao Poder Executivo, com destaque para (i) o Ministério de Minas e Energia, com 6 (seis) pedidos, e (ii) o Ministério de Portos e Aeroportos, com 5 (cinco) solicitações. Nesse outro cenário, 2 (dois) pedidos não foram admitidos ou arquivados, e outros 4 (quatro) não tiveram acordo na comissão ou no Plenário do TCU:

Imagem 4 – Reprodução do Painel Geral de Processos da SecexConsenso, considerando os processos dos Ministérios vinculados ao Poder Executivo

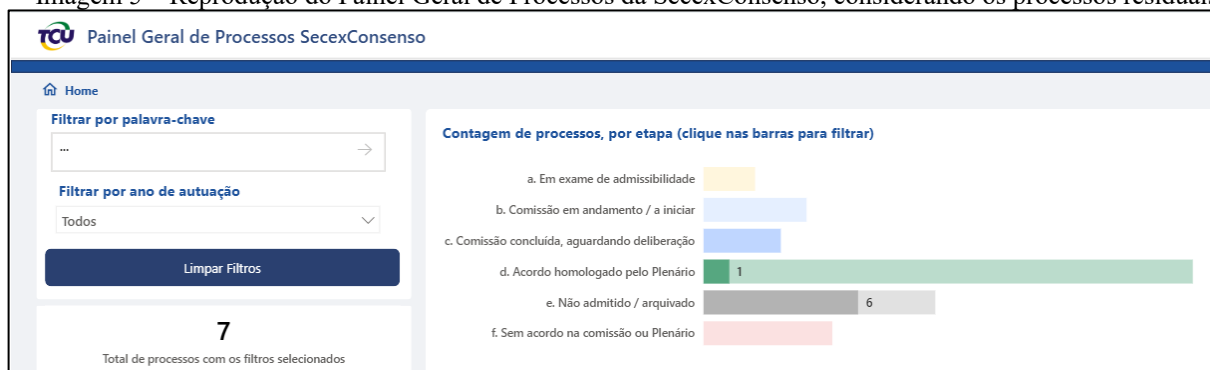


Fonte: Tribunal de Contas da União, 2025. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/solucao-consensual>. Acesso: 31 out 2025.

Dos 7 (sete) processos restantes que tramitaram pela SecexConsenso: (i) 2 (dois) foram apresentados por parlamentar, (ii) 2 (dois) foram iniciados pelo próprio Tribunal de Contas da União, (iii) 1 (um) foi proposto pela Procuradoria-Geral da União da 5ª Região, (iv) 1 (um) foi protocolado pela Companhia Docas do Rio de Janeiro (PORTOSRIO) e (v) 1 (um) foi apresentado conjuntamente pela Advocacia-Geral da União (AGU), pelo Ministério Público do Trabalho (MPT) e pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

De todos esses, apenas uma das solicitações de solução consensual teve o acordo homologado pelo Plenário e outra foi arquivada a pedido do requerente, ambas iniciadas pelo próprio Tribunal de Contas da União, sendo que as outras 5 (cinco) não tiveram seus pedidos admitidos:

Imagem 5 – Reprodução do Painel Geral de Processos da SecexConsenso, considerando os processos residuais

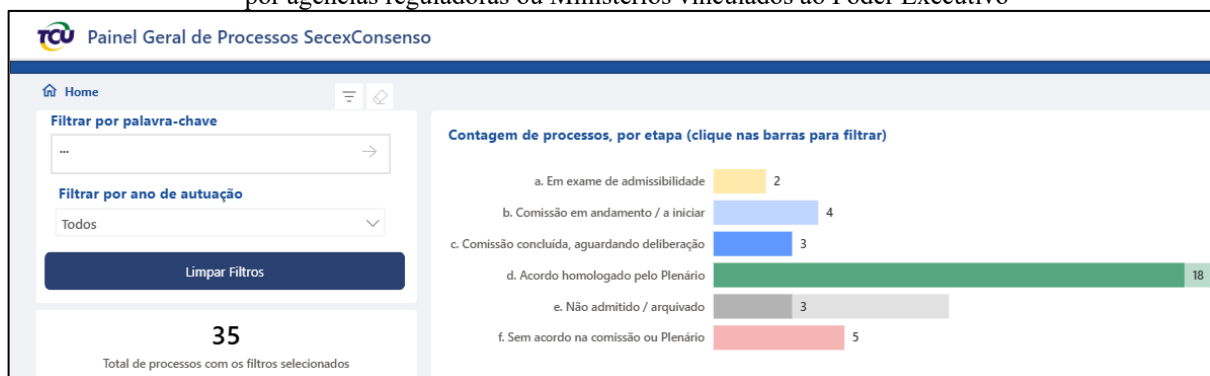


Fonte: Tribunal de Contas da União, 2025. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/solucao-consensual>. Acesso: 31 out 2025.

Relativamente aos demais 35 (trinta e cinco) processos, iniciados por agências reguladoras ou Ministérios vinculados ao Poder Executivo, apenas 3 (três) não ultrapassaram o exame de admissibilidade e outros 2 (dois) estão pendentes nessa etapa, de maneira que os

outros 30 (trinta) tiveram seu mérito analisado, tendo sido homologados 18 (dezoito) acordos e estando pendentes de análise pelo Plenário outras 3 (três) solicitações de solução consensual:

Imagem 6 – Reprodução do Painel Geral de Processos da SecexConsenso, considerando os processos iniciados por agências reguladoras ou Ministérios vinculados ao Poder Executivo



Fonte: Tribunal de Contas da União, 2025. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/solucao-consensual>. Acesso: 31 out 2025.

Esses números parecem indicar que as agências reguladoras e os Ministérios vinculados ao Poder Executivo possuem melhor capacidade institucional de deflagrar os procedimentos administrados pela SecexConsenso do Tribunal de Contas da União, seja pela predominância no número de pedidos, representando 83% do total, seja pelo sucesso nas empreitadas do consensualismo, com apenas 8,6% não tendo sido admitidos para análise do mérito.

Com relação ao objeto dos processos, a experiência acumulada revela forte aderência a setores intensivos em ativos específicos e regulação técnica, com destaque para infraestrutura de transportes (ferrovias e aeroportos), energia elétrica e, em menor medida, finanças públicas e previdência complementar fechada.

Nesse sentido, do total de requisições formalizadas perante a SecexConsenso, (i) 27 (vinte e sete) solicitações de solução consensual – 64%, aproximadamente – foram relativas a concessões ou contratos de concessão e (ii) 5 (cinco) requisições tiveram como escopo contratos de energias de reserva – aproximadamente 12%. Dessa maneira, cerca de 76% das solicitações de solução consensual versaram sobre contratos entre entes públicos e privados, o que demonstra a relevância do instrumento criado pelo Tribunal de Contas da União para a promoção de soluções que possam promover entregas efetivas aos atores econômicos e à população.

Essa concentração temática em setores de infraestrutura regulada e energia não é fortuita; ela é, na verdade, a principal evidência empírica que corrobora a hipótese central desta dissertação. Tais setores são caracterizados por contratos de longo prazo, investimentos

vultosos e ativos específicos (*specific assets*), cuja alocação é, em geral, irreversível. Nesses domínios, a rigidez do modelo administrativo tradicional, pautado na unilateralidade e na fiscalização puramente adversarial, gera custos de transação proibitivos para os agentes econômicos.

A incerteza regulatória, agravada pelo "apagão decisório" e pela "infantilização da gestão pública"¹⁸¹ cria um ambiente de paralisia onde os reequilíbrios contratuais, embora economicamente necessários, tornam-se juridicamente arriscados para o gestor. Para o setor privado, essa paralisia se traduz em investimentos travados, capital imobilizado e a inevitável judicialização ou arbitragem, que representam custos de transação altíssimos, consumindo anos ou décadas em disputas sem garantir a efetiva prestação do serviço à população.

A SecexConsenso surge, nesse contexto, como um atalho institucional, oferecendo precisamente o que os setores econômicos e o próprio Estado necessitam: segurança jurídico-econômica. Ao trazer o órgão de controle, historicamente visto como o principal vetor de risco pelo gestor, para a posição de mediador, o Tribunal de Contas da União altera fundamentalmente os incentivos.

A Secretaria cria um ambiente institucional seguro no qual a negociação (custo de barganha) é drasticamente reduzida e a assimetria informacional é mitigada pela *expertise* técnica do corpo de auditoria. Para o agente privado, isso significa a possibilidade de destravar investimentos e obter uma otimização das decisões econômicas, substituindo a incerteza de um litígio prolongado por uma solução pactuada e chancelada pela Corte de Contas.

Portanto, a relevância da SecexConsenso para os atores econômicos reside na sua capacidade de atuar como uma "firma pública coaseana", internalizando e reduzindo os custos de transação que o modelo adversarial tradicional não consegue solucionar. A concretização das entregas (seja a retomada de obras em rodovias, a reestruturação de contratos de energia ou a solução de passivos bilionários) torna-se viável porque o acordo consensual alinha os interesses públicos e privados.

O Estado alcança o interesse público de forma mais célere e eficiente¹⁸², e o setor privado obtém a previsibilidade e a racionalidade econômica necessárias para a continuidade de suas operações. A alta demanda do setor regulado pela consensualidade demonstra que o mercado não busca apenas a maximização de lucros, mas, acima de tudo, a estabilidade e a

¹⁸¹ DANTAS, Bruno. O risco de "infantilizar" a gestão pública: agências reguladoras e gestores públicos em geral têm evitado tomar decisões inovadoras por receio de terem atos questionados. Ou pior: deixam de decidir à espera de aval prévio do TCU. In: **Consensualismo na Administração Pública e regulação: reflexões para um direito administrativo do século XXI**, pp. 15-17. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

¹⁸² DANTAS, 2020, p. 273.

segurança jurídica que apenas um ambiente institucional cooperativo pode prover. Nesse sentido, existem alguns exemplos de relevo em casos analisados pelo Plenário do TCU que reforçam esse paradigma da SecexConsenso.

A homologação referente à Malha Paulista (Processo nº 000.853/2023-2, relatoria do Ministro Vital do Rêgo)¹⁸³ é ilustrativa da vocação da secretaria para lidar com controvérsias complexas de reequilíbrio e reprogramação contratual. A solicitação, manejada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), objetivou a alteração do Caderno de Obrigações da Rumo Malha Paulista, no contexto da renovação antecipada prevista na Lei nº 13.448/2017, e resultou em aprovação do arranjo consensual com condicionantes de transparência, benefícios e manutenção de riscos alocados, inclusive com determinação de esclarecimento da natureza do valor adicional ao Tesouro e do envio de memória de cálculo do excedente de outorga.

O relatório e o voto registraram, ademais, a racionalidade econômica subjacente, como, por exemplo, estimativas de excedente de outorga e de valores adicionais vinculados a novas obras, explicitando a composição da comissão e o desenho procedimental próprio da IN-TCU 91/2022.

Todavia, ainda que a decisão tenha proporcionado a racionalidade econômica e contribuições para esfera pública, o próprio acórdão evidencia um risco recorrente: a dependência de informações fornecidas pelas concessionárias, que podem gerar assimetria informacional e demandar do Tribunal de Contas da União cautelas adicionais para evitar a captura do processo decisório.

Na seara aeroportuária, as deliberações acerca do Aeroporto Internacional de Cuiabá (Processo nº 006.448/2023-2, relatoria do Ministro Aroldo Cedraz)¹⁸⁴ endereçaram a necessidade de obras no complexo, notadamente a construção de nova pista de pouso, a fim de que houvesse uma adequação às exigências de segurança operacional do Regulamento

¹⁸³ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 2472/2023 – Plenário**. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Processo nº 000.853/2023-2. Tipo de processo: Solicitação de Solução Consensual (SSC). Sessão em 29 nov. 2023. Ata nº 49/2023 – Plenário. Interessado: Rumo Malha Paulista S.A. (CNPJ 02.502.844/0001-66). Entidades: Agência Nacional de Transportes Terrestres; Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério dos Transportes; Ministério dos Transportes; Secretaria-Executiva do Ministério dos Transportes. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-2626746/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 26 set. 2025.

¹⁸⁴ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Processo nº 006.448/2023-2**. Tipo de processo: Solicitação de Solução Consensual. Ano de atuação: 2023. Unidade técnica responsável: Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso). Unidade responsável por agir: Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso). Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A644820232/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0. Acesso em: 26 set. 2025.

Brasileiro de Aviação Civil, com aprovação de termo de autocomposição, retirada do sigilo e previsão de monitoramento da execução, roteiro decisório que se repete de modo consistente nas soluções homologadas.

A esse respeito, cumpre destacar que o referido modelo procedimental, replicado em outros casos, pode reforçar a governança e a *accountability*, mas também pode trazer à tona uma tensão subjacente entre a necessidade de sigilo temporário para viabilizar negociações técnicas e o princípio da publicidade que deve reger a administração pública.

No campo da energia, em diversos processos¹⁸⁵, o Tribunal de Contas da União tratou da reestruturação do Plano de Contratação Simplificada (PCS 01/2021) e de empreendimentos do programa Energia de Reserva (EPP), admitindo a via consensual, impondo salvaguardas de validação/fiscalização e, quando cabível, determinando o arquivamento por ausência de acordo com base no art. 7º, § 5º, da IN-TCU 91/2022¹⁸⁶.

A inserção de diretrizes específicas do Ministério de Minas e Energia (MME) e da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) para monitoramento dos termos homologados demonstra preocupação com a efetividade, mas também evidencia um limite: a vantagem pactuada depende de variáveis de mercado altamente voláteis, o que pode comprometer os benefícios projetados *ex ante*.

No domínio das finanças públicas, sobressai o arranjo firmado entre o Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) e a Fundação de Assistência e Previdência Social do BNDES (FAPES) (Processo nº 033.134/2023-5, relatoria do Ministro Aroldo Cedraz)¹⁸⁷, que equacionou litígio histórico, por meio da devolução de R\$ 1,55 bilhão ao Banco, parcelada em 360 prestações corrigidas pelo IPCA.

Nesse contexto, embora a solução preserve a solvência da fundação e encerre litígios administrativos e judiciais paralelos, o longo horizonte temporal da obrigação pode gerar incertezas quanto à plena execução futura, especialmente diante de riscos macroeconômicos e

¹⁸⁵ Processos nºs 006.248/2023-3, 006.250/2023-8, 006.252/2023-0 e 006.253/2023-7.

¹⁸⁶ “Art. 7º Após a admissibilidade prevista no art. 5º e no § 1º do art. 6º desta IN, o processo de SSC será encaminhado à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) para, ouvida a SecexConsenso, designar, por meio de portaria, os membros da Comissão de Solução Consensual (CSC). (...) § 5º Ao final do prazo estabelecido no § 4º deste artigo e não sendo possível elaborar a proposta de solução, a CSC dará ciência ao Presidente do TCU, que determinará o arquivamento do processo.”

¹⁸⁷ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Processo nº 033.134/2023-5**. Tipo de processo: Solicitação de Solução Consensual. Ano de atuação: 2023. Unidade técnica responsável: Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso). Unidade responsável por agir: Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso). Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Interessado: Fundação de Assistência e Previdência Social do BNDES – FAPES. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A3313420235/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0. Acesso em: 26 set. 2025.

atuariais. Esse exemplo revela que os acordos consensuais têm o potencial de mitigar disputas imediatas, mas nem sempre eliminam, de forma integral, a possibilidade de judicialização ou de desequilíbrios no longo prazo.

Quanto à decisão do TCU nos processos levados a julgamento, verifica-se um núcleo normativo consolidado. Nos casos de sucesso, o Plenário aprova a proposta de solução consensual (art. 11 da IN-TCU 91/2022), autoriza a assinatura do Termo de Autocomposição pelo Presidente do Tribunal, retira o sigilo instaurado para viabilizar as tratativas e determina o monitoramento da execução (art. 13, IN-TCU 91/2022), frequentemente com condicionantes específicas de transparência, governança e preservação da alocação de riscos e da economicidade pública.

O acórdão da solução consensual alcançada no caso da Malha Paulista, por exemplo, condicionou a assinatura à explicitação de que o adicional de racionalidade econômica não alteraria obrigações previamente pactuadas e não importaria quitação de valores de inventário, além de exigir detalhamento de memória de cálculo e reforço de transparência pela ANTT, inclusive quanto ao valor de R\$ 670 milhões vinculado ao interesse público e à destinação orçamentária pertinente (Processo nº 000.853/2023-2, relatoria do Ministro Vital do Rêgo).

Na política pública de energia, a homologação relativa ao PCS 01/2021 veio acompanhada de diretrizes operacionais do MME e ANEEL para validação e fiscalização, com expressa fixação de marcos de acompanhamento, o que corresponde à verdadeira tradução, no plano decisório, da governança colaborativa que inspira a IN-TCU 91/2022 (Processo nº 006.250/2023-8, relator Ministro Benjamin Zymler)¹⁸⁸.

Em paralelo, quando o acordo se prova inexecutável ou não vantajoso, o Tribunal de Contas da União faz incidir o comando de extinção por ausência de consenso, preservando a eficiência do instrumento e evitando que a via consensual se converta em antecâmara de paralisação, como deixou claro o Plenário ao arquivar negociações que não lograram convergir (Processo nº 000.855/2023-5, relator Ministro Jorge Oliveira)¹⁸⁹.

¹⁸⁸ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Processo nº 006.250/2023-8**. Tipo de processo: Solicitação de Solução Consensual. Ano de atuação: 2023. Unidade técnica responsável: Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso). Unidade responsável por agir: Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso). Relator: Ministro Benjamin Zymler. Interessado: Tradener Serviços em Energia Ltda. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A625020238/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0. Acesso em: 26 set. 2025.

¹⁸⁹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Processo nº 000.855/2023-5**. Tipo de processo: Solicitação de Solução Consensual. Ano de atuação: 2023. Unidade técnica responsável: Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso). Unidade responsável por agir: Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso). Relator: Ministro Jorge Oliveira.

Por fim, como visto anteriormente, o perfil atual das etapas indica uma cadeia procedimental estabilizada e cumulativa. A baixa proporção de feitos na admissibilidade sugere uma triagem eficiente e a concentração de esforços em litígios de alta materialidade e valor regulatório. O grupo de processos já homologados, cerca de 45%, revela que, uma vez institucionalizada a comissão, os incentivos fornecidos pela ambiência negocial do TCU, como o sigilo temporário para troca de informações técnicas, presença de unidades especializadas do próprio Tribunal, participação do órgão regulador e do regulado com suporte técnico-econômico, convertem controvérsias em soluções estáveis.

Não por acaso, as decisões consignam, em arquitetura que se mostrou padrão, a autorização de assinatura, a retirada do sigilo e a instauração de monitoramento com marcos claros de reporte ao relator, reforçando a *accountability* pós-homologação. Em contrapartida, a presença de casos arquivados sem acordo e não admitidos evidencia que a SecexConsenso mantém filtro estreito tanto na entrada quanto na saída das requisições.

Isso porque a via consensual não substitui o juízo de legalidade, tampouco suspende a tutela do interesse público, mas cria um espaço procedimental de alta densidade técnica para tratar, com profundidade e pragmatismo, de ajustes contratuais, reequilíbrios e arranjos de governança de infraestrutura e finanças públicas, exatamente como se verifica nos precedentes aqui examinados.

Em síntese, os dados disponibilizados pelo Painel Geral de Processos SecexConsenso e a respectiva jurisprudência recente apontam para três conclusões centrais: (i) seleção estratégica de objetos (infraestrutura regulada, energia e finanças públicas), cuja solução por consenso gera ganhos de eficiência sistêmica e redução de custos de transação; (ii) arquitetura procedimental robusta, com admissibilidade presidencial, comissões interinstitucionais, peças técnicas padronizadas e controle do Ministério Público junto ao TCU; e (iii) decisões plenárias com foco em economia, transparência e monitoramento, que preservam a autoridade do controle enquanto internalizam soluções pactuadas tecnicamente informadas.

Esse desenho justifica a elevada taxa de conversão das comissões em termos homologados e a capacidade da SecexConsenso de produzir, em horizonte relativamente curto, resultados verificáveis, tanto financeiros (e.g., reprogramações de outorga e devoluções

bilionárias) e regulatórios (e.g., segurança aeroportuária e reequilíbrios contratuais), com reforço de governança e *accountability* na fase de execução.

3.3 O desempenho da SecexConsenso e sua relação com os custos de transação

3.3.1 Uma necessária compreensão sobre os custos de transação

A vertente da Análise Econômica do Direito (AED) abordada neste trabalho fundamenta-se especialmente na teoria dos custos de transação desenvolvida por Ronald Coase em seu artigo *The Problem of Social Cost*¹⁹⁰, bem como na teoria de eficiência econômica desenvolvida por Richard Posner nas publicações *Economic Analysis of Law*¹⁹¹ e *Theories of Economic Regulation*¹⁹².

Em 1960, Ronald Coase publicou um dos mais influentes artigos da história econômica e jurídica, intitulado *The Problem of Social Cost*, que representou a origem da concepção teórica sobre custos de transação, redefinindo o entendimento sobre como os agentes econômicos interagem e como suas transações são influenciadas não apenas pelos custos diretos envolvidos nas trocas, mas também pelos custos indiretos necessários para viabilizar essas interações.

Nesse sentido, este marco teórico busca relacionar os conceitos centrais dessa teoria com o papel desempenhado pela SecexConsenso, explicitando como a teoria coaseana ilumina caminhos para uma resolução eficiente e econômica dos conflitos no setor público brasileiro.

Segundo Coase¹⁹³, os custos de transação representam os custos relacionados às negociações econômicas e jurídicas que vão além do mero preço monetário de bens ou serviços. Esses custos incluem despesas com busca e obtenção de informações, custos de negociação, elaboração e execução de contratos, bem como os custos de fiscalização e *enforcement* das obrigações contratuais.

¹⁹⁰ COASE, Ronald H. *The problem of social cost*. In.: **The Journal of Law & Economics**, Estados Unidos da América, Chicago, v. 3, out. 1960, pp. 1-44.

¹⁹¹ POSNER, Richard A. **Economic analysis of law**. 3rd Edition. New York: Wolter Kluwer & Business, 1986.

¹⁹² POSNER, Richard A. *Theories of Economic Regulation*. In.: **The Bell Journal of Economics and Management Science**, Vol. 5, No. 2 (Autumn, 1974), pp. 335-358. DOI: <https://doi.org/10.2307/3003113>. Acesso: 19 maio 2025.

¹⁹³ COASE, 1960, p. 15.

Para o autor, os custos de transação são especialmente significativos, na medida em que podem impedir que transações potencialmente benéficas ocorram, impactando diretamente a alocação eficiente de recursos na sociedade. A partir dessa perspectiva, Coase argumenta que, em um ambiente hipotético em que não exista custos de transação, os agentes econômicos seriam capazes de negociar livremente e rearranjar direitos de propriedade até atingir o uso mais eficiente dos recursos, independentemente da alocação inicial dos direitos estabelecidos por meio da legislação¹⁹⁴. Este cenário ideal é conhecido como “Teorema de Coase”.

No entanto, o autor reconhece que tais condições são irreais, na medida em que os custos de transação são inevitáveis e frequentemente elevados, especialmente em situações complexas envolvendo múltiplas partes e interesses conflitantes:

O argumento desenvolvido até aqui baseou-se na suposição (explícita nas Seções III e IV e tácita na Seção V) de que não há custos envolvidos na realização de transações de mercado. Essa é, evidentemente, uma suposição muito irrealista. Para realizar uma transação de mercado, é necessário descobrir com quem se deseja negociar, informar às pessoas que se deseja negociar e em quais termos, conduzir negociações que levem a um acordo, redigir o contrato, realizar a fiscalização necessária para garantir que os termos do contrato estão sendo cumpridos, entre outras atividades. Essas operações costumam ser extremamente onerosas, suficientemente onerosas, ao menos, para impedir muitas transações que seriam realizadas em um mundo no qual o sistema de preços funcionasse sem custos.

Nas seções anteriores, ao tratar do problema da reorganização de direitos legais por meio do mercado, argumentou-se que tal reorganização seria feita pelo mercado sempre que isso levasse a um aumento no valor da produção. Mas isso pressupunha transações de mercado sem custos. Uma vez considerados os custos de realizar transações de mercado, torna-se evidente que essa reorganização de direitos só será empreendida quando o aumento no valor da produção decorrente da reorganização for superior aos custos que ela implicaria. Quando o aumento for inferior, a concessão de uma liminar (ou o conhecimento de que ela seria concedida) ou a responsabilidade de pagar indenizações pode resultar na interrupção (ou impedir o início) de uma atividade que seria realizada se as transações de mercado fossem gratuitas. Nessas condições, a delimitação inicial dos direitos legais de fato afeta a eficiência com que o sistema econômico opera. Uma determinada configuração de direitos pode gerar um valor de produção maior do que qualquer outra. Mas, a menos que essa seja a configuração de direitos estabelecida pelo sistema jurídico, os custos de alcançar o mesmo resultado por meio da modificação e combinação de direitos no mercado podem ser tão elevados que essa configuração ótima de direitos — e o valor de produção superior que ela proporcionaria — jamais venha a ser alcançada.

[...]

Dessas considerações decorre que a regulamentação direta por parte do governo não necessariamente produzirá resultados melhores do que deixar o problema ser resolvido pelo mercado ou pela firma. Mas, da mesma forma, não há razão para que, em certas ocasiões, tal regulamentação administrativa governamental não possa levar a uma melhoria na eficiência econômica. Isso parece especialmente provável quando, como normalmente ocorre no caso do incômodo causado por fumaça, um grande número de pessoas está envolvido e, portanto, os custos de tratar o problema por meio do mercado ou da firma podem ser elevados.¹⁹⁵

¹⁹⁴ COASE, 1960, pp. 15-16.

¹⁹⁵ Cf. Ibidem, pp. 15-19 (tradução livre). No original: “*The argument has proceeded up to this point on the assumption (explicit in Sections III and IV and tacit in Section V) that there were no costs involved in carrying out market transactions. This is, of course, a very unrealistic assumption. In order to carry out a market*

Assim, na presença de custos de transação elevados, a alocação de direitos e obrigações pela legislação torna-se altamente relevante, uma vez que afeta diretamente a capacidade e o incentivo para que os agentes econômicos negociem soluções mutuamente benéficas. Nesse contexto, as instituições jurídicas desempenham papel fundamental, haja vista que uma delimitação clara e previsível dos direitos legais pode reduzir significativamente os custos de transação ao facilitar negociações entre partes envolvidas.

Por essa razão, uma contribuição fundamental do pensamento de Coase é a noção de reciprocidade na geração dos custos sociais. O autor enfatiza que não se trata de simplesmente atribuir a responsabilidade pelos danos a uma parte isolada, mas de compreender que qualquer decisão que visa evitar um dano a uma parte inevitavelmente inflige um custo à outra. O papel das instituições, portanto, é de viabilizar transações que resultem no menor custo social possível, considerando todos os agentes envolvidos. Veja-se:

A abordagem tradicional tem tendido a obscurecer a natureza da escolha que precisa ser feita. Comumente, pensa-se na questão como sendo uma situação em que A causa dano a B, e o que deve ser decidido é: como devemos restringir A? Mas isso está errado. Estamos lidando com um problema de natureza recíproca. Evitar o dano a B implicaria causar dano a A. A verdadeira questão a ser decidida é: A deve ter permissão para causar dano a B ou B deve ter permissão para causar dano a A? O problema é evitar o dano mais grave. Mencionei em meu artigo anterior o caso de um confeitiro cujo maquinário causava ruídos e vibrações que perturbavam um médico em seu trabalho. Evitar o dano ao médico causaria dano ao confeitiro. O problema apresentado por esse caso era, essencialmente, saber se valeria a pena, como resultado de restringir os métodos de produção que poderiam ser utilizados pelo confeitiro, garantir mais serviços médicos ao custo de uma redução no fornecimento de produtos de confeitaria. Outro exemplo é o problema do gado que invade propriedades vizinhas

transaction it is necessary to discover who it is that one wishes to deal with, to inform people that one wishes to deal and on what terms, to conduct negotiations leading up to a bargain, to draw up the contract, to undertake the inspection needed to make sure that the terms of the contract are being observed, and so on. These operations are often extremely costly, sufficiently costly at any rate to prevent many transactions that would be carried out in a world in which the pricing system worked without cost. In earlier sections, when dealing with the problem of the rearrangement of legal rights through the market, it was argued that such a rearrangement would be made through the market whenever this would lead to an increase in the value of production. But this assumed costless market transactions. Once the costs of carrying out market transactions are taken into account it is clear that such a rearrangement of rights will only be undertaken when the increase in the value of production consequent upon the rearrangement is greater than the costs which would be involved in bringing it about. When it is less, the granting of an injunction (or the knowledge that it would be granted) or the liability to pay damages may result in an activity being discontinued (or may prevent its being started) which would be undertaken if market transactions were costless. In these conditions the initial delimitation of legal rights does have an effect on the efficiency with which the economic system operates. One arrangement of rights may bring about a greater value of production than any other. But unless this is the arrangement of rights established by the legal system, the costs of reaching the same result by altering and combining rights through the market may be so great that this optimal arrangement of rights, and the greater value of production which it would bring, may never be achieved. [...] From these considerations it follows that direct governmental regulation will not necessarily give better results than leaving the problem to be solved by the market or the firm. But equally there is no reason why, on occasion, such governmental administrative regulation should not lead to an improvement in economic efficiency. This would seem particularly likely when, as is normally the case with the smoke nuisance, a large number of people are involved and in which therefore the costs of handling the problem through the market or the firm may be high".

e destrói plantações. Se for inevitável que algum gado escape, um aumento no fornecimento de carne só poderá ser obtido ao custo de uma redução no fornecimento de produtos agrícolas. A natureza da escolha é clara: carne ou produtos agrícolas. Que resposta deve ser dada não é, evidentemente, algo claro, a menos que saibamos o valor do que se obtém, assim como o valor do que se sacrifica para obtê-lo. Para dar outro exemplo, o Professor George J. Stigler menciona a contaminação de um rio. Se assumirmos que o efeito nocivo da poluição é a morte dos peixes, a questão a ser decidida é: o valor dos peixes perdidos é maior ou menor do que o valor do produto que a contaminação do rio torna possível? Quase dispensa dizer que esse problema deve ser analisado como um todo e na margem.¹⁹⁶

Ao aplicar as considerações de Coase no contexto da SecexConsenso, verifica-se a importância dos mecanismos de soluções consensuais que reconheçam essa reciprocidade e que busquem minimizar o custo social total, otimizando o uso dos recursos públicos.

Outro ponto que merece destaque é referente aos custos de transação relativos à informação, que são particularmente relevantes no contexto das negociações conduzidas pela SecexConsenso. Ao se utilizar o *framework* proposto por Coase, é possível concluir que a dificuldade em acessar informações claras e objetivas pode levar a decisões subótimas. Nesse sentido, a atuação da SecexConsenso pode ser compreendida como uma ferramenta institucional projetada para reduzir esses custos, proporcionando um ambiente estruturado e seguro para trocas de informações confiáveis e transparentes. Ademais, conforme visto, os custos de negociação¹⁹⁷ referem-se às despesas de tempo, recursos e esforços necessários para se alcançar um consenso entre as partes envolvidas, o que se alinha às funções essenciais da SecexConsenso.

¹⁹⁶ COASE, 1960, p. 2 (tradução livre). No original: “*The traditional approach has tended to obscure the nature of the choice that has to be made. The question is commonly thought of as one in which A inflicts harm on B and what has to be decided is: how should we restrain A? But this is wrong. We are dealing with a problem of a reciprocal nature. To avoid the harm to B would inflict harm on A. The real question that has to be decided is: should A be allowed to harm B or should B be allowed to harm A? The problem is to avoid the more serious harm. I instanced in my previous article the case of a confectioner the noise and vibrations from whose machinery disturbed a doctor in his work. To avoid harming the doctor would inflict harm on the confectioner. The problem posed by this case was essentially whether it was worth while, as a result of restricting the methods of production which could be used by the confectioner, to secure more doctoring at the cost of a reduced supply of confectionery products. Another example is afforded by the problem of straying cattle which destroy crops on neighbouring land. If it is inevitable that some cattle will stray, an increase in the supply of meat can only be obtained at the expense of a decrease in the supply of crops. The nature of the choice is clear: meat or crops. What answer should be given is, of course, not clear unless we know the value of what is obtained as well as the value of what is sacrificed to obtain it. To give another example, Professor George J. Stigler instances the contamination of a stream. If we assume that the harmful effect of the pollution is that it kills the fish, the question to be decided is: is the value of the fish lost greater or less than the value of the product which the contamination of the stream makes possible. It goes almost without saying that this problem has to be looked at in total and at the margin*”.

¹⁹⁷ Segundo Coase, “[t]he costs of negotiating and concluding a separate contract for each exchange transaction which takes place on a market must also be taken into account. Again, in certain markets, e.g., produce exchanges, a technique is devised for minimising these contract costs; but they are not eliminated”. Ver também: COASE, Ronald H. *The nature of the firm*. In.: **Economica**, v. 4, n. 16, pp. 386–405, nov. 1937. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x>. Acesso: 19 maio 2025.

Outro ponto central da teoria de Coase diz respeito aos custos relacionados ao monitoramento e execução das obrigações contratuais. No âmbito da SecexConsenso, esses custos se referem à fiscalização do cumprimento dos acordos consensuais realizados, assim como às medidas necessárias para assegurar o respeito às decisões tomadas.

Ao oferecer uma alternativa extrajudicial eficiente, a Secretaria não apenas reduz os custos processuais tradicionais, mas também diminui a necessidade de intensivos procedimentos de monitoramento e *enforcement*, considerando que, de acordo com a teoria de Coase, os acordos consensuais, por serem mutuamente aceitos, tendem a ter maiores índices de cumprimento espontâneo.

Dessa forma, inspirado na abordagem coaseana, o objetivo da eficiência econômica na atuação da SecexConsenso é realizar transações jurídicas e administrativas que promovam a maximização da riqueza, reduzindo desperdícios de recursos públicos. Isso envolve a consideração explícita dos custos de transação na avaliação de diferentes opções de resolução de conflitos, de modo que sejam privilegiadas soluções que resultem maior retorno econômico agregado para a sociedade, considerando todos os custos envolvidos.

À luz das considerações teóricas expostas acima, a criação da SecexConsenso pode ser vista como uma resposta institucional aos desafios apresentados pelos custos de transação no setor público. Ao institucionalizar mecanismos consensuais, o Tribunal de Contas da União atua diretamente na redução dos custos sociais associados aos conflitos administrativos e legais.

Por meio da redução das despesas com litígios, da minimização do tempo gasto em conflitos e da melhoria na alocação dos recursos públicos, a SecexConsenso opera na perspectiva de eficiência econômica prevista pela teoria coaseana.

Especificamente, ao empregar métodos alternativos de resolução de disputas, a SecexConsenso busca diretamente minimizar os custos de negociação e monitoramento identificados por Coase. O resultado esperado dessa abordagem é uma solução de conflitos não apenas menos custosa, mas também mais rápida e efetiva, refletindo a ideia central do economista sobre como as instituições podem e devem mitigar custos de transação para favorecer a eficiência econômica.

Assim, ao analisar a atuação da SecexConsenso à luz dos princípios fundamentais da teoria dos custos de transação de Ronald Coase, percebe-se que a Secretaria desempenha uma função crucial em promover soluções eficientes e econômicas para conflitos, explicitamente reduzindo custos de transação no setor público. Essa perspectiva ressalta não apenas a relevância, mas a indispensabilidade de mecanismos institucionais inovadores e bem

estruturados como aqueles empregados pelo TCU por meio da SecexConsenso, alinhados diretamente à visão teórica desenvolvida por Coase.

Em suma, o referencial teórico baseado na teoria de Ronald Coase fornece ferramentas robustas para compreender e avaliar criticamente a eficiência econômica da resolução consensual promovida pela SecexConsenso. Esta abordagem possibilita uma análise aprofundada sobre como mecanismos institucionais podem ser desenhados para minimizar custos de transação, promovendo assim uma administração pública mais eficiente e eficaz na alocação e uso dos recursos.

No que se refere à aplicação da teoria de Richard Posner ao presente trabalho, cumpre realizar um exame acerca da proposta do autor para a análise econômica do direito, especialmente quanto à concepção de eficiência econômica e a sua teoria dos custos de transação, conforme detalhadamente apresentada em sua obra *Economic Analysis of Law*.

O conceito de eficiência econômica, segundo Posner, transcende a mera ideia de economia de recursos financeiros ou materiais, tratando em verdade da alocação ótima dos recursos existentes, de modo a maximizar o bem-estar social, ou seja, a riqueza agregada à sociedade¹⁹⁸:

A seção anterior utilizou termos bastante carregados — valor, utilidade, eficiência — sobre os quais precisamos ser mais precisos. O valor econômico de algo é quanto alguém está disposto a pagar por isso ou, se já possui o bem, quanto dinheiro exige para abrir mão dele. (Esses valores nem sempre coincidem, e isso pode causar dificuldades que serão analisadas mais adiante.) “Utilidade” é usada em dois sentidos bastante distintos na economia, e é essencial distingui-los. Primeiro, ela é usada para se referir ao valor de um custo ou benefício esperado, em contraste com um custo ou benefício certo. Suponha que lhe fosse perguntado se você preferiria ganhar 1 milhão de dólares ou ter 10% de chance de ganhar 10 milhões de dólares. Provavelmente você escolheria a primeira opção, embora o valor esperado das duas escolhas seja o mesmo: 1 milhão de dólares ($= 0,10 \times 10$ milhões). Provavelmente, então, você tem aversão ao risco. A aversão ao risco é um corolário do princípio da utilidade marginal decrescente do dinheiro, o qual significa apenas que, quanto mais dinheiro uma pessoa possui, menos felicidade adicional ela obtém de cada novo dólar. A utilidade marginal decrescente é ilustrada de forma mais dramática com bens menos versáteis do que o dinheiro — é fácil visualizar isso no contexto de cadeiras, ou lâmpadas, ou gerbos de estimação. Ainda assim, deve ser evidente, com alguma reflexão, que um dólar adicional tem menos significado para uma pessoa à medida que sua riqueza aumenta. A aversão ao risco não é um fenômeno universal; o ato de apostar ilustra o oposto, a preferência pelo risco (consegue perceber por quê?). Mas os economistas acreditam, com alguma evidência (notadamente a popularidade dos seguros), que a maioria das pessoas tem aversão ao risco na maior parte do tempo — embora, como veremos, respostas institucionais à aversão ao risco, como o seguro e a sociedade por ações, possam tornar as pessoas efetivamente neutras ao risco em muitas situações.¹⁹⁹

¹⁹⁸ POSNER, 1986, pp. 11-15.

¹⁹⁹ Cf. Ibidem, p. 11 (tradução livre). No original: “The previous section bandied about some pretty highly charged words — value, utility, efficiency — about which we need to be more precise. The economic value of something is how much someone is willing to pay for it or, if he has it already, how much money he demands to part with it. (These are not always the same amounts and that can cause difficulties which we shall consider later.) “Utility”

Posner sustenta que as decisões jurídicas eficientes são aquelas em que as partes tomariam naturalmente em um ambiente hipotético ideal, no qual não houvesse custos de transação, assumindo-se plena informação e racionalidade. Este critério, conhecido como “eficiência de Kaldor-Hicks”²⁰⁰, indica que uma decisão é eficiente se os benefícios líquidos superarem os custos, permitindo, pelo menos teoricamente, que os beneficiários compensem eventuais prejudicados, resultando em uma situação superior à anterior, mesmo sem a necessidade efetiva dessa compensação.

Posner também enfatiza que o direito deve ser construído e aplicado com vistas à promoção dessa eficiência econômica, uma vez que, em última análise, as normas jurídicas podem ser entendidas como mecanismos para reduzir desperdícios e direcionar recursos a seus usos de maior valor social²⁰¹. Nesse sentido, a eficiência econômica propõe um paradigma de interpretação e aplicação das leis que se alinhe à maximização de riqueza e à minimização de perdas e ineficiências, sugerindo um modelo mais pragmático e instrumentalista da função do direito.

Complementarmente, o conceito de custos de transação, introduzido inicialmente por Ronald Coase e desenvolvido por Posner, refere-se às despesas envolvidas na negociação, execução e cumprimento de contratos, bem como os custos relacionados à resolução de disputas e à fiscalização. Esses custos englobam despesas explícitas (*e.g.*, pagamentos legais e custos administrativos) e implícitas (*e.g.*, tempo investido e perdas de oportunidades). Ainda, segundo Posner,

Duas qualificações ao Teorema de Coase devem ser mencionadas aqui:

(1) A atribuição inicial de direitos, mesmo quando os custos de transação são zero e, portanto, a eficiência não é afetada, pode influenciar a riqueza relativa das partes, e isso pode afetar o uso dos recursos de duas maneiras:

is used in two quite different senses in economics, and it is essential to distinguish them. First, it is used to mean the value of an expected cost or benefit as distinct from a certain one. Suppose you were asked whether you would prefer to be given \$1 million, or a 10 percent chance of getting \$10 million. Probably you would prefer the former, even though the expected value of the two choices is the same: \$1 million ($= .10 \times \10 million). Probably, then, you are risk averse. Risk aversion is a corollary of the principle of diminishing marginal utility of money, which just means that the more money you have, the less additional happiness you would get from another dollar. Diminishing marginal utility is more dramatically illustrated by less versatile commodities than money — it is easy to picture in the context, say, of chairs, or lamps, or pet gerbils. Nevertheless it should be apparent on reflection that another dollar means less to a person as his wealth increases. Risk aversion is not a universal phenomenon; gambling illustrates its opposite, risk preference (can you see why?). But economists believe, with some evidence (notably the popularity of insurance), that most people are risk averse most of the time, though we shall see that institutional responses to risk aversion such as insurance and the corporation may make people effectively risk neutral in many situations”.

²⁰⁰ Cf. Ibidem, 1986, p. 12.

²⁰¹ Cf. Ibidem, pp. 19-26.

(a) Se as partes não gastam seu dinheiro da mesma forma, uma transferência de riqueza entre elas alterará, ainda que ligeiramente, a demanda por diferentes bens e serviços que consomem. Cf. §1.1 supra.

(b) Se o valor do direito representa uma fração significativa da riqueza de qualquer uma das partes, o destino final do direito pode depender de como a atribuição inicial foi feita. O exemplo extremo desse problema (mencionado no §1.2 supra) é o direito a um barril de água no deserto. Ver E.J. Mishan, *Pareto Optimality and the Law*, 19 Oxford Economic Papers (n.s.) 255 (1967). Nenhum desses pontos, entretanto, enfraquece a conclusão de Coase de que a eficiência não é afetada pela regra de responsabilidade quando os custos de transação são zero.

(2) Os custos de transação nunca são zero. De fato, eles podem ser bastante altos mesmo em transações entre duas partes, como veremos diversas vezes neste livro, embora em geral os custos de uma transação aumentem com o número de partes envolvidas — talvez de forma exponencial. A fórmula para o número de ligações necessárias para conectar todos os membros de um conjunto de n membros é sugestiva nesse sentido: $n(n - 1)/2$. Embora os custos de transação nunca sejam nulos, o Teorema de Coase deve descrever a realidade sempre que o custo da transação for inferior ao valor que ela representa para as partes envolvidas.²⁰²

Assim como Coase, Posner defende que a relevância dos custos de transação está no fato de que transações com custos altos podem inibir ou distorcer atividades produtivas e negociações potencialmente benéficas. O autor argumenta que o objetivo fundamental de um sistema jurídico eficiente deve ser justamente reduzir esses custos, facilitando interações econômicas produtivas e soluções consensuais eficientes. Ao reduzir custos transacionais, o sistema legal propicia um ambiente institucional no qual as partes podem cooperar com mais facilidade, gerando maior riqueza social e estimulando decisões voluntárias mutuamente vantajosas²⁰³.

No contexto específico da SecexConsenso, a teoria de Posner é especialmente pertinente. Conforme já mencionado, a Secretaria tem como objetivo facilitar soluções consensuais para conflitos administrativos, atuando diretamente para minimizar os custos de transação associados a processos judiciais ou administrativos tradicionais. Esses custos incluem

²⁰² POSNER, 1986, p. 44 (tradução livre). No original: “Two refinements of the Coase Theorem should be mentioned here: (1) The initial assignment of rights, even where transaction costs are zero so that efficiency is not affected, may affect the relative wealth of the parties, and this may affect the use of resources in two ways: (a) If the parties do not spend their money in identical ways, a shift of wealth between them will alter demand, however slightly, for the various goods and services that they buy. Cf. §1.1 supra, (b) If the value of the right is a large fraction of the wealth of either party, where the right ends up may depend on how the initial assignment is made. The extreme example of this problem (which was mentioned in §1.2 supra) is the right to a barrel of water in a desert. See E.J. Mishan, *Pareto Optimality and the Law*, 19 Oxford Econ. Papers (n.s.) 255 (1967). Neither point, however, undermines Coase’s conclusion that efficiency is unaffected by the rule of liability if transaction costs are zero. (2) Transaction costs are never zero. In fact they may be quite high in two-party transactions, as we shall see many times in this book, although generally the costs of a transaction rise with the number of parties to the transaction — perhaps exponentially. The formula for the number of links required to join all members of a set of n members is suggestive in this connection: $n(n - 1)/2$. Although transaction costs are never zero, the Coase Theorem should describe reality whenever the transaction cost is less than the value of the transaction to the parties”.

²⁰³ Cf. Ibidem, pp. 491-495.

o tempo gasto, burocracia excessiva, despesas processuais e os conflitos prolongados que drenam recursos e reduzem a eficiência da administração pública.

Ao aplicar a teoria de Posner, a SecexConsenso tem o potencial de otimizar a eficiência econômica do sistema administrativo brasileiro, viabilizando soluções consensuais que tendem a ser mais rápidas e menos custosas para todas as partes envolvidas. Esse mecanismo não apenas reduz desperdícios financeiros, mas também promove uma alocação mais eficiente e eficaz dos recursos públicos.

Assim, a mediação promovida pela Secretaria representa um canal que promove a absorção de externalidades negativas, como a incerteza, a morosidade e a rigidez decisória, além de reduzir os custos informacionais de tomada de decisão, que é um dos elementos centrais dos custos de transação descritos por Posner²⁰⁴.

Ademais, ao substituir a imposição de sanções por soluções negociadas, a SecexConsenso amplia os incentivos para o cumprimento voluntário das obrigações. Esse elemento de autorregulação é crucial na teoria econômica do direito, tendo em vista que evita a destinação de recursos para mecanismos coercitivos custosos e, muitas vezes, ineficientes.

A prática da resolução consensual permite à administração pública lidar com a multipolaridade de interesses de forma cooperativa. No lugar de uma atuação vertical e unilateral, é promovido um ambiente em que as partes colaboram na construção da solução, o que reduz os riscos de resistência ou de judicialização posterior.

A teoria de Posner também destaca a importância da previsibilidade e da estabilidade institucional para a eficiência econômica no âmbito jurídico²⁰⁵. A SecexConsenso contribui para esse objetivo ao consolidar práticas procedimentais, uniformizar a atuação do TCU em situações análogas e documentar as soluções adotadas, o que gera jurisprudência administrativa e reduz o custo de futuras transações.

No plano microeconômico, a Secretaria facilita a coordenação entre entes públicos federais e agentes contratados ou regulados, atuando como mediadora de conflitos de interesse. Essa função reduz o custo de barganha e contribui para evitar a paralisação de obras ou a suspensão de serviços essenciais, por exemplo, resultando em ganhos de bem-estar social.

No plano macroeconômico, a existência de uma estrutura permanente de solução consensual favorece o ambiente institucional do país, influenciando positivamente a percepção de risco regulatório, a segurança jurídica e a atração de investimentos.

²⁰⁴ POSNER, 1986, p. 483.

²⁰⁵ Cf. Ibidem, pp. 511-512.

No que concerne ao campo legislativo, a teoria de Posner aponta que normas eficientes são aquelas que induzem comportamentos que, via de regra, conduzem à maximização da riqueza²⁰⁶. Nesse sentido, a SecexConsenso, ao premiar a cooperação e a boa-fé, cria incentivos para que gestores públicos atuem de forma preventiva e busquem soluções que antecipem o conflito, antes que este se transforme em litígio.

A função preventiva da SecexConsenso permite o reequilíbrio de contratos e a superação de impasses sem a necessidade de processos punitivos, o que dialoga diretamente com a teoria de Posner, segundo a qual o direito deve reduzir os custos de *enforcement* e evitar soluções ineficientes que, embora legais, não maximizem o bem-estar social²⁰⁷.

Assim como já elaborado anteriormente, a SecexConsenso também atua como um mecanismo de internalização de riscos. Em contextos de incerteza regulatória, o canal de comunicação direto com o TCU permite esclarecer interpretações normativas e ajustar condutas administrativas em tempo hábil, evitando prejuízos tanto para o erário quanto para os particulares.

Do ponto de vista da eficiência alocativa, a resolução consensual permite realocar recursos antes destinados à litigiosidade para a execução de políticas públicas. Trata-se, desse modo, de uma estratégia de otimização do uso dos recursos administrativos e financeiros do Estado. A previsibilidade dos procedimentos e a celeridade dos acordos da SecexConsenso reduzem também o custo de capital para o setor privado, uma vez que minimizam os riscos de interrupção de contratos e favorecem o planejamento empresarial em relação à prestação de serviços ao Estado.

Desse modo, à luz da teoria de Posner, a SecexConsenso pode ser entendida como uma extensão da administração contratual do Estado, que substitui contratos difusos e inseguros por arranjos cooperativos e ajustáveis, o que cumpre com o papel ideal das estruturas jurídicas no tocante à viabilização de organizações eficientes. A prática de celebração de termos de ajustamento de conduta, compromissos de regularização e acordos de cooperação é um exemplo concreto de como o direito pode ser utilizado como instrumento de eficiência, tal como defendido por Posner.

Ademais, a teoria econômica da regulação desenvolvida por Posner, especialmente no artigo *Theories of Economic Regulation*²⁰⁸, também representa um marco para a compreensão do comportamento institucional do Estado diante de demandas por intervenção nos mercados.

²⁰⁶ POSNER, 1986, pp. 497-499.

²⁰⁷ Cf. Ibidem, pp. 522-528.

²⁰⁸ POSNER, 1974.

Em oposição à tradicional teoria do “interesse público”, Posner propõe uma leitura calcada em incentivos, racionalidade individual e maximização de utilidades, estabelecendo um modelo analítico útil não apenas para explicar políticas econômicas, mas também para compreender o desenho e a atuação de instituições administrativas²⁰⁹.

No contexto brasileiro, a atuação da SecexConsenso pode ser entendida como uma resposta institucional inovadora aos altos custos de transação associados aos processos de controle e fiscalização tradicionais. Portanto, propõe-se aqui que o modelo teórico de Posner pode oferecer um arcabouço adequado para explicar a emergência e o funcionamento dessa instância consensual de resolução de conflitos, inserindo-a em um panorama mais amplo de racionalidade institucional e análise econômica do Direito.

O jurista parte de uma crítica contundente à chamada teoria do interesse público, que entende a regulação como resposta neutra e benevolente a falhas de mercado. Essa teoria, segundo o autor, assume que o governo é uma entidade perfeitamente informada, imune a pressões e capaz de corrigir distorções de forma eficiente e desinteressada²¹⁰. Posner demonstra, com base em dados empíricos e observações históricas, que essa representação é ingênua e raramente corresponde à realidade²¹¹.

A partir disso, Posner propõe uma teoria alternativa: a regulação como produto da interação entre grupos de interesse que buscam maximizar ganhos privados e os reguladores (legisladores e agências administrativas) que vendem essas intervenções em troca de apoio político. Essa perspectiva de Posner desmistifica a atuação estatal e desloca o foco da análise para as estruturas de incentivo:

Há um número considerável de estudos de caso — sobre transporte rodoviário, companhias aéreas, ferrovias e muitas outras indústrias — que sustentam a visão de que a regulação econômica é melhor explicada como um produto fornecido a grupos de interesse do que como uma expressão do interesse social na eficiência ou na justiça. Tratarei em breve da questão sobre até que ponto esses estudos realmente oferecem suporte à teoria econômica da regulação. Mas, antes, quero abordar outro tipo de evidência empírica, até agora amplamente negligenciada, que fornece apoio adicional à abordagem dos grupos de interesse econômico. Trata-se de evidências relativas aos procedimentos empregados no processo regulatório.

Um corolário da teoria econômica da regulação é que se pode esperar que o processo regulatório opere com razoável eficiência para atingir seus fins. Esses fins são o produto da disputa entre grupos de interesse mas, como sugerido anteriormente, seria contrário às premissas usuais da economia argumentar que meios dispendiosos ou inadequados seriam escolhidos para atingir esses fins. Vimos que as evidências tradicionalmente apresentadas para mostrar que as agências reguladoras são ineficientes são altamente ambíguas. Quero ir além dessas evidências e observar

²⁰⁹ POSNER, 1974, pp. 335-336.

²¹⁰ Cf. Ibidem, p. 336.

²¹¹ Cf. Ibidem, pp. 337-340.

algumas características gerais do processo regulatório que sugerem que ele é bem desenhado para alcançar os objetivos propostos pela teoria econômica da regulação. Uma dessas características é a delegação da autoridade regulatória pelos legislativos às agências administrativas. Como mencionado anteriormente, os legisladores não podem regular continuamente uma área complexa; precisam delegar grande parte da função regulatória, seja aos tribunais, seja às agências administrativas. No campo da regulação econômica, a escolha legislativa tem sido geralmente pelas agências administrativas em vez dos tribunais. Juristas defendem essa escolha com base na alegação de que os objetivos de interesse público presumidamente subjacentes à legislação podem ser alcançados de forma mais eficiente devido a (1) especialização da agência e (2) sua independência do controle político. O primeiro motivo parece falacioso. Os tribunais lidam há muito tempo com questões econômicas altamente complexas, como aquelas que surgem em casos de antitruste, com eficiência não inferior (ou não superior) à das agências. Um caso de fusão julgado por um tribunal federal de primeira instância tem mais probabilidade de ser mal conduzido do que um julgado pela FTC ou pela ICC? O segundo motivo é ilógico. A escolha não é entre agência e regulação legislativa direta — esta última é presumida como impraticável. A escolha é entre agência e tribunal, e o tribunal é mais protegido contra o controle político do que a agência. O caráter vitalício de muitos mandatos judiciais, a jurisdição geral da maioria dos tribunais, as características procedimentais do processo judicial e a liberdade dos juizes em relação à supervisão anual por comissões orçamentárias, tudo isso contribui para tornar os tribunais mais imunes às pressões de grupos de interesse que operam por meio do processo legislativo, e mais propensos a decidir questões de política com base na eficiência do que qualquer outra instituição governamental — especificamente, mais do que as agências administrativas, nas quais essas características estão ausentes ou são atenuadas. Se estiver correto ao sugerir que o processo judicial é desenhado para resistir às pressões de grupos de interesse, parece seguir-se que o fenômeno da delegação deve ser considerado uma evidência em favor da teoria dos grupos de interesse na regulação.

Meu artigo “Taxation by Regulation” apresentou algumas evidências adicionais da influência das pressões de grupos de interesse sobre a estrutura e os procedimentos (em contraste com os resultados substantivos) do processo regulatório. O artigo sugere que diversas características padrão da regulação de serviços públicos e de transportadoras comuns, incluindo o controle sobre a construção de novas instalações e sobre o encerramento de serviços, o dever da transportadora comum de atender a todos os usuários, e a tendência de impor controles típicos de serviços públicos a indústrias que vendem serviços em vez de bens, são melhor explicadas segundo a teoria de que a regulação é, em grande parte, desenhada para conferir benefícios a grupos de clientes politicamente eficazes. Argumentei que muita da regulação pode ser produto de coalizões entre a indústria regulada e grupos de clientes, sendo que os primeiros obtêm alguns lucros monopolistas da regulação, e os segundos obtêm preços mais baixos (ou melhor serviço) do que teriam em um mercado não regulado — tudo isso às custas de grupos não organizados, em sua maioria compostos por consumidores.

Desde que esse artigo foi escrito, ocorreu-me um exemplo em que a regulação pode ser produto de uma aliança entre a indústria e um grupo de fornecedores. Um aspecto intrigante da regulação do setor aéreo é que, embora o CAB (Civil Aeronautics Board) tenha se mostrado eficaz em facilitar a fixação de preços em cartel pelas companhias aéreas, ele (até muito recentemente) não exerceu qualquer controle sobre a concorrência não relacionada a preços. O efeito de uma concorrência não tarifária irrestrita, quando a concorrência de preços está limitada, é o de aumentar os custos das empresas concorrentes e, assim, reduzir seus lucros, mas, segundo suposições plausíveis, em menor grau do que se competissem em preço. Parece que a indústria aérea assumiu custos adicionais principalmente com a compra de equipamentos. As companhias aéreas competem entre si adquirindo aeronaves mais novas e confortáveis e oferecendo mais voos e, portanto, maior conveniência aos passageiros. É possível que as companhias aéreas tenham comprado mais equipamentos do que comprariam se estivessem competindo tanto em preço quanto em serviço (embora um possível fator compensatório seja que a demanda por transporte aéreo é menor do que seria se os preços do setor fossem mais baixos). Se isso for verdade, isso sugeriria que uma

omissão aparentemente inexplicável no esquema regulatório pode, na realidade, ser o resultado calculado de uma coalizão de grupos de interesse.²¹²

A conexão entre a teoria de Posner e os custos de transação de Coase é fundamental para compreender o motivo pelo qual certos arranjos institucionais são preferíveis a outros. Para

²¹² POSNER, 1974, pp. 343-355 (tradução livre). No original: “There are a fair number of case studies-of trucking, airlines, railroads, and many other industries-that support the view that economic regulation is better explained as a product supplied to interest groups than as an expression of the social interest in efficiency or justice. I shall discuss in a moment the question just how much support for the economic theory of regulation do these studies really provide. But first I want to discuss another type of empirical evidence, so far largely neglected, that provides additional support for the economic interest group approach. This is evidence concerning the procedures employed in the regulatory process. A corollary of the economic theory of regulation is that the regulatory process can be expected to operate with reasonable efficiency to achieve its ends. The ends are the product of the struggle between interest groups, but, as suggested earlier, it would be contrary to the usual assumptions of economics to argue that wasteful or inappropriate means would be chosen to achieve those ends. We saw that the evidence traditionally adduced to show that regulatory agencies are inefficient is highly ambiguous. I want to go beyond that evidence and note some general features of the regulatory process that suggest it is well designed to achieve the ends posited by the economic theory of regulation. One is the delegation of regulatory authority by legislatures to administrative agencies. As mentioned earlier, legislatures cannot continuously regulate a complex area; they must delegate much of the regulatory function either to the courts or to administrative agencies. In the area of economic regulation the legislative choice has generally been the administrative agency rather than the court. Lawyers defend this choice on the ground that the public interest purposes assumed to lie behind the legislation can be achieved more efficiently due to (1) the agency's specialization and (2) its independence from political control. The first reason seems specious. Courts have long handled highly complex economic questions, such as those which arise in antitrust cases, no less efficiently (inefficiently) (or more than the agencies. Is a merger case tried before a federal district court likelier to be mishandled than one tried before the FTC, or the ICC?36 The second reason is illogical. The choice is not between agency and direct legislative regulation-the latter is assumed to be impracticable. The choice is between agency and court, and the court is more insulated from political control than the agency. The terminal character of many judicial appointments, the general jurisdiction of most courts, the procedural characteristics of the judicial process, and the freedom of judges from close annual supervision by appropriations committees, all operate to make the courts freer from the interest group pressures operating through the legislative process, and more disposed to decide issues of policy on grounds of efficiency, than any other institution of government-specifically the administrative agency, where these features are absent or attenuated.3 If I am correct in suggesting that the judicial process is designed to resist interest group pressures, it would seem to follow that the delegation phenomenon should count as evidence in support of the interest group theory of regulation. My article, “Taxation by Regulation,” presented some additional evidence of the influence of interest group pressures on the structure and procedures (as distinct from the substantive outcomes) of the regulatory process. The article suggests that a number of standard features of public utility and common carrier regulation, including controls over construction of new plant and over abandonment of service, the duty of the common carrier to serve all comers, and the tendency to impose public utility and common carrier controls on industries that sell services rather than goods, are best explained on the theory that regulation is designed in significant part to confer benefits on politically effective customer groups. Much regulation, I argued, may be the product of coalitions between the regulated industry and customer groups, the former obtaining some monopoly profits from regulation, the latter obtaining lower prices (or better service) than they would in an unregulated market-all at the expense of unorganized, mostly consumer, groups. Since that article was written, an example has occurred to me where regulation may be the product of an alliance between the industry and a supplier group. A perplexing feature of airline regulation is that although the CAB has evidently been effective in facilitating cartel pricing by the airlines, it has (until very recently40) exercised no control whatever over nonprice competition. The effect of unrestricted nonprice competition when price competition is constrained is to increase the costs of the competing firms and thereby reduce their profits, but, under plausible assumptions, by less than if they competed in price.41 It seems that the airline industry has incurred additional costs largely from equipment purchases. The airlines compete with one another by purchasing newer and more comfortable aircraft and by offering more flights and therefore greater convenience to travelers. The airlines may have purchased more equipment than they would if they were competing in price as well as in service (although a possibly offsetting fact is that the demand for air travel is less than it would be if the industry's prices were lower). If so, this would suggest that an apparently inexplicable omission in the regulatory scheme may actually be the calculated result of a coalition of interest group”.

Posner, a regulação é uma forma de organização social alternativa ao mercado ou à negociação bilateral, que apenas faz sentido quando reduz os custos associados à informação, à negociação, à aplicação e à fiscalização de contratos²¹³.

Nesse sentido, a SecexConsenso pode ser vista como uma resposta à percepção de que os custos de transação dos processos contenciosos tradicionais são excessivamente altos. Esses custos não são apenas financeiros, mas incluem tempo, incerteza, desgaste institucional e perda de oportunidades de soluções cooperativas.

A consensualidade, então, se apresenta como um “atalho institucional” para a produção de acordos eficientes entre entes públicos. Ao transformar o Tribunal de Contas da União em mediador e não apenas julgador, a SecexConsenso altera o papel da Corte de Contas, inserindo-a na lógica da coordenação e da eficiência alocativa.

Outro ponto relevante é que o modelo de regulação consensual também reduz o problema da assimetria de informação. Ao trazer os atores para a mesa de negociação, é criado um ambiente propício para trocas de dados, ajustes de expectativas e soluções sob medida, o que raramente ocorre em decisões judiciais ou unilaterais.

Além disso, o uso de acordos substitui a lógica do comando e controle por uma governança colaborativa, medida que se alinha à previsão posneriana de que o Estado busca mecanismos mais flexíveis de regulação quando os modelos tradicionais se mostram ineficazes ou excessivamente custosos²¹⁴.

A força da teoria de Posner não está apenas em descrever comportamentos, mas em permitir avaliações normativas com base em critérios de eficiência. Essa ferramenta é particularmente útil para a análise de instituições públicas, como o TCU, cuja atuação envolve escolhas complexas entre controle, incentivo e colaboração.

Ao aplicar os princípios posnerianos, é possível investigar se a SecexConsenso aprimora a alocação de recursos regulatórios, reduz ineficiências burocráticas e promove soluções mais justas e econômicas, o que é equivalente a testar se a regulação por consenso tem menor custo marginal por unidade de conflito resolvido do que a regulação adversarial.

Ademais, a abordagem econômica permite uma crítica fundamentada a iniciativas que, sob retórica de eficiência, escondem interesses setoriais. A teoria de Posner alerta para os riscos de captura²¹⁵ e para a necessidade de se analisar quem realmente é beneficiado por cada arranjo institucional. Em vez de aceitar narrativas institucionais acriticamente, o modelo econômico

²¹³ POSNER, 1974, p. 349.

²¹⁴ Cf. Ibidem, pp. 343-350.

²¹⁵ Cf. Ibidem, pp. 341-343.

exige evidências sobre eficácia, incentivos e redistribuição de custos, e também permite comparativos entre arranjos alternativos, oferecendo uma base analítica sólida para decisões de desenho institucional.

No caso da SecexConsenso, essa análise pode revelar se os acordos estão sendo celebrados de forma equitativa, se os recursos estão sendo alocados de forma eficiente e se há melhoria no cumprimento dos objetivos públicos.

Não obstante, em que pese a sua utilidade analítica, as teorias de Posner e Coase exigem cuidados metodológicos quando aplicadas ao contexto brasileiro. Afinal, o sistema jurídico-administrativo nacional possui características próprias, como a centralidade do controle externo e o papel difuso dos tribunais de contas.

Além disso, o modelo dos referidos autores foi pensado em um contexto de democracia representativa madura e com mecanismos estáveis de *checks and balances*. No Brasil, fatores como a baixa responsividade política, a opacidade decisória e a fragmentação institucional podem oferecer um caráter limitador à aplicação integral do modelo. Outra limitação está na suposição de racionalidade instrumental dos agentes. Em muitos casos, as escolhas institucionais são marcadas por cultura organizacional e dinâmicas simbólicas que escapam à lógica de maximização de utilidade.

Por essas razões, é recomendável a utilização das teorias de Coase e Posner como matrizes interpretativas, mas não como modelo preditivo. A maior virtude das referidas teorias é possibilitar que se formulem hipóteses testáveis, que podem ser validadas ou refutadas por meio de análise empírica rigorosa.

Mesmo diante dessas reservas, as teorias oferecem importantes ferramentas para identificar incentivos perversos, analisar a eficiência relativa de arranjos institucionais e compreender a dinâmica distributiva por trás da regulação pública. As teorias de custos de transação e análise econômica do direito propostas por Ronald Coase e Richard Posner permitem compreender a SecexConsenso do TCU como um objeto institucional moldado por incentivos, pressões por eficiência e dinâmicas de redução de custos de transação. Ao situar a consensualidade administrativa dentro de um marco analítico de racionalidade econômica, abre-se caminho para uma avaliação mais precisa de sua efetividade e legitimidade.

Mais do que uma abordagem descritiva, as teorias de Coase e Posner fornecem critérios para a análise crítica de arranjos institucionais, evitando tanto o otimismo normativo quanto o ceticismo infundado. Por meio delas, compreendem-se melhor os limites, as possibilidades e os resultados de iniciativas como a SecexConsenso, contribuindo para o aperfeiçoamento da administração pública brasileira.

3.3.2 Síntese: o cotejo entre teoria e realidade

A análise do desempenho da SecexConsenso à luz da teoria de custos de transação de Coase e Posner será realizada a partir de dois casos paradigmáticos da virada consensual do Tribunal de Contas da União, quais sejam, o Acórdão nº 199/2025-Plenário (TC nº 039.106/2023-3)²¹⁶ e o Acórdão nº 1797/2023-Plenário (TC nº 006.252/2023-0)²¹⁷. Isso porque ambos condensam, com clareza, a ambição institucional da SecexConsenso de reduzir custos de transação em políticas públicas de alta complexidade, alto valor econômico e inegável relevância social.

No caso ViaBahia (Acórdão nº 199/2025-Plenário - TC nº 039.106/2023-3), a decisão estruturou uma métrica explícita de eficiência alocativa que contrapõe o desembolso certo do acordo, correspondente a R\$ 892 milhões, ao fluxo de perdas sociais e de degradação do ativo rodoviário em cenário de não-acordo, além de ponderar ganhos privados apropriados sob inexecução. Essa arquitetura analítica, por si só, já sinaliza uma internalização metodológica de custos de busca, mensuração, barganha e *enforcement* típicos do contencioso regulatório disperso.

Em paralelo, o caso das usinas de energia de reserva (Acórdão nº 1797/2023-Plenário - TC nº 006.252/2023-0) traduz, no setor elétrico, uma reconfiguração contratual orientada para a eficiência, materializada na eliminação da “inflexibilidade” e ancoragem remuneratória no Preço de Liquidação de Diferenças (PLD) com salvaguardas de ajuste via Conta de Energia de Reserva (CONER), cujo benefício líquido estimado aos consumidores, referente a R\$ 224,5 milhões, reforça o caráter público da utilidade marginal do consenso.

A escolha desses precedentes não é casual. Em ambos, a SecexConsenso opera como a estrutura de “quase-firma” coasiana, substituindo múltiplas trocas bilaterais onerosas por uma

²¹⁶ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 199/2025 – Plenário**. Processo nº 039.106/2023-3. Tipo de processo: Solicitação de Solução Consensual (SSC). Relator: Ministro Antonio Anastasia. Sessão de 05 fev. 2025. Ata nº 3/2025 – Plenário. Interessados/Responsáveis: identidade preservada (art. 55, caput, da Lei nº 8.443/1992). Entidades: Agência Nacional de Transportes Terrestres; Ministério dos Transportes. Observação: os efeitos deste acórdão podem ter sido afetados por decisão judicial (Processo nº 1018640-86.2025.4.01.3300/JFBA). Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*KEY:ACORDAO-COMPLETO-2693241/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 26 set. 2025.

²¹⁷ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 1797/2023 – Plenário**. Processo nº 006.252/2023-0. Tipo de processo: Solicitação de Solução Consensual (SSC). Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 30 ago. 2023. Ata nº 36/2023 – Plenário. Interessados: Linhares Geração S.A. (10.472.905/0001-18); Povoação Energia S.A. (43.174.526/0001-09); Termelétrica Viana S/A (09.043.782/0001-10). Entidades: Agência Nacional de Energia Elétrica; Ministério de Minas e Energia. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*KEY:ACORDAO-COMPLETO-2619032/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 26 set. 2025.

única transação multilateral dotada de governança processual (admissibilidade, Comissão de Solução Consensual, produção técnico-probatória e submissão a controle externo), o que reduz assimetrias informacionais, padroniza heurísticas decisórias e encurta o aprendizado institucional.

No caso rodoviário, a mensuração de custos sociais evitáveis por acidentes e de degradação do pavimento, em correlação direta com uma liminar que elevou o custo de *enforcement* do regime adversarial, permitiu explicitar um ponto de indiferença temporal a partir do qual o não-acordo se tornaria economicamente dominado.

No caso elétrico, a realocação de riscos de preço e despacho para o agente com melhor potencial de gerência, com cláusulas de compensação por variações do PLD em torno de R\$ 69,04, sinaliza desenho de salvaguardas que minimiza custos de monitoramento e oportunismo, convertendo rigidez contratual em coordenação responsiva.

Do ponto de vista teórico, os dois acórdãos oferecem um laboratório empírico privilegiado para testar a hipótese coaseana de que organizações surgem quando os custos de utilizar o mecanismo de preços (no caso, o cumprimento cego de contratos inflexíveis ou a litigância pulverizada) superam os custos de coordenação interna²¹⁸.

A análise custo-benefício explícita, a produção de métricas auditáveis e a padronização procedimental aproximam o processo decisório do contrafactual de custos de transação baixos, critério pelo qual soluções eficientes são aquelas que as próprias partes escolheriam em um contexto *frictionless*²¹⁹. Por sua vez, a abertura do fórum negociado à pluralidade de atores e à verificação externa atenua riscos de captura e de equilíbrios regulatórios inerciais, problema clássico da economia política da regulação²²⁰.

Em suma, os casos foram selecionados porque reúnem grande impacto econômico quantificado e verificável, relevância social imediata (segurança viária e modicidade tarifária) e desenho procedimental replicável, capaz de irradiar padrões e reduzir, dinamicamente, o custo marginal de resolução de casos análogos.

Ademais, permitem evidenciar, com base empírica, que a SecexConsenso não é mero expediente conciliatório *ad hoc*, mas um arranjo organizacional que internaliza fricções transacionais, disciplina incentivos e maximiza excedente social sob restrições informacionais e jurídicas, exatamente o tipo de solução que as teorias de Coase e Posner indicam como institucionalmente superior em ambientes de alta complexidade e múltiplas partes.

²¹⁸ COASE, 1937.

²¹⁹ POSNER, 1986, pp. 44-48.

²²⁰ POSNER, 1974.

O desempenho recente da SecexConsenso, assim como ilustrado no Acórdão nº 199/2025-Plenário (TC nº 039.106/2023-3), evidencia uma guinada institucional do Tribunal de Contas da União em favor de arranjos cooperativos que internalizam custos de transação típicos de litígios regulatórios complexos.

No referido caso da ViaBahia, a Secretaria não apenas estruturou o processo deliberativo, com admissão formal da solicitação, instituição de Comissão de Solução Consensual (CSC) e coordenação técnico-procedimental, como também introduziu, de forma explícita, um juízo comparativo entre os custos sociais do “não acordo” e o desembolso público do “acordo”, empregando parâmetros monetários e uma regra-limiar de decisão para aferir economicamente os benefícios da autocomposição.

No plano organizacional, a Portaria-Segecex nº 12/2024 compôs a CSC com representantes da ANTT, do Ministério dos Transportes, da concessionária e de duas unidades técnicas do TCU (AudRodoviaAviação e SecexConsenso), cabendo a esta última a coordenação e a supervisão dos trabalhos.

Como resultado, verifica-se que arquitetura de governança resultante (colegiada, multissetorial e com coordenação pela unidade consensual) pode reduzir assimetrias informacionais e encurtar o caminho de aprendizado coletivo, operando como a firma coasiana pública que internaliza custos de busca, negociação, redação e *enforcement ex ante*²²¹.

O núcleo decisório do acórdão explicita uma avaliação quantitativa de custos de transação e de custos sociais. A tabela abaixo, reproduzida do acórdão, estima o valor total do acordo (A) em R\$ 892 milhões (somatório de R\$ 681 milhões de indenização por investimentos reversíveis não amortizados, R\$ 131 milhões atinentes a financiamentos e R\$ 80 milhões relacionados ao encerramento de litígios) e contrapõe esse dispêndio ao custo social anual do não-acordo (S), calculado em R\$ 183 milhões/ano (óbitos, feridos, ilesos e danos a veículos) e ao custo de degradação de pavimento (P), de R\$ 89 milhões/ano, acrescidos do lucro operacional (E) apropriado em cenário de inexecução (EBITDA - *Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation, and Amortization* médio de R\$ 152 milhões/ano):

Tabela 1 – Reprodução de trecho do Acórdão nº 199/2025-Plenário

Valor total do acordo (A)	Encerramento de litígios: R\$ 80 milhões Financiamentos: R\$ 131 milhões Indenização pelos investimentos em bens reversíveis não amortizados ou depreciados: R\$ 681 milhões Total: R\$ 892 milhões
---------------------------	---

²²¹ COASE, 1960.

Custo social do não-acordo (S)	O custo de oportunidade social de óbitos, feridos, ilesos e veículos danificados em acidentes é estimado em R\$ 183 milhões/ano.
Custo de degradação do pavimento (P)	O custo de degradação do pavimento considera a extensão da concessão de 1.811 km. faixa, e o custo mediano de manutenção nos registros da ANTT. Manutenção: R\$ 47.653,83/(km. faixa. ano) Total de R\$ 89 milhões/ano
Ebitda (E)	O lucro operacional médio da ViaBahia entre 2021 e 2023 é de aproximadamente R\$ 152 milhões/ano.
Recursos disponíveis na SPE (E)	Caixa: R\$ 32 milhões Recebíveis: R\$ 33,5 milhões Garantias: R\$ 166,5 milhões Total de R\$ 232 milhões

Fonte: Tribunal de Contas da União, 2025.

A partir desses componentes, a SecexConsenso concluiu que o custo anual do litígio se aproximava ao valor de R\$ 425 milhões e que, se o processo de caducidade durasse mais que 2 anos e 8 meses, o custo da não autocomposição superaria o valor integral do acordo.

Essa heurística econômica tangibiliza, na linguagem de análise custo-benefício, o postulado coasiano segundo o qual a configuração institucional ótima é aquela em que o ganho marginal de reorganizar direitos supera os custos de transação necessários para fazê-lo²²².

Ao reduzir o problema à comparação entre um desembolso certo (A) e um fluxo de perdas sociais evitáveis (S+P) descontado no tempo, bem como ganhos privados indevidos em cenário de inexecução (E), a SecexConsenso reconstrói o Teorema de Coase para um mundo realista, no qual os custos de transigir são elevados e a alocação inicial de direitos é imperfeita por constrangimentos judiciais e regulatórios.

No caso ViaBahia, a sentença que impediu a ANTT de exigir manutenção, investimentos e aplicação de sanções elevou drasticamente os custos de *enforcement* do regime adversarial e fez crescer, em paralelo, o custo social da inação, mensurável, por exemplo, pela mortalidade, sinistralidade e deterioração do ativo público.

Sob a ótica posneriana, a decisão aproxima-se do critério de eficiência de Kaldor-Hicks: a autocomposição é eficiente se o benefício social líquido (redução de sinistros, retomada da manutenção pelo DNIT até nova outorga, eliminação de incertezas jurídicas e destravamento da política pública) exceder o custo fiscal do ajuste financeiro, de modo que os ganhadores, em tese, possam compensar os perdedores²²³.

²²² COASE, 1960.

²²³ POSNER, 1986, pp. 13-14.

O desenho procedimental adotado (admissibilidade presidencial, CSC interinstitucional, relatório técnico e submissão a controle externo e ao MPTCU) reforça a previsibilidade e diminui o custo marginal de resolver casos similares no futuro, gerando economias dinâmicas pela padronização decisória e pela produção de guias de comportamento regulatório.

Importa sublinhar, contudo, as salvaguardas e as fragilidades do modelo – ponto essencial para evitar um “otimismo normativo” desatento aos riscos de captura²²⁴. Inicialmente, a própria instrução reconhece a natureza conservadora das premissas e a elevada incerteza sobre o horizonte temporal de um eventual processo de caducidade. Por isso, explicita que os custos sociais e de degradação tendem a ser superiores aos parâmetros de referência, que os recursos exequíveis da SPE dificilmente superariam R\$ 232 milhões e que o prazo de litígio muito provavelmente excederia três anos.

Essa confissão de incerteza é virtuosa, mas requer testes de sensibilidade e análise probabilística a nível granular (como, por exemplo, distribuições para S e P, cenários de desconto e arranjo temporal dos acidentes evitáveis), a fim de blindar a razão de decidir de críticas de arbitrariedade paramétrica.

Ademais, cumpre destacar que esse trabalho adota o entendimento de governança do consenso a partir da teoria econômica da regulação de Posner²²⁵, no sentido de que fóruns colaborativos podem atenuar custos de transação, mas também criar zonas cinzentas onde coalizões entre regulados e segmentos de usuários politicamente eficazes pressionem por transferências implícitas.

O acórdão ora analisado, ao registrar manifestação divergente da AudRodoviaAviação, mostra que o TCU preservou pluralidade técnica e contraditório interno, um antídoto institucional contra equilíbrios restritivos e um mecanismo de disciplina epistemológica do consenso.

Por fim, a cláusula de renúncia integral de litígios pela concessionária produz ganho imediato de eficiência processual, materializado na redução de custos de agência e risco jurídico, mas também torna crucial a transparência sobre os fluxos financeiros e eventuais efeitos distributivos do acordo.

Ao discriminar o ajuste financeiro, a saber, a indenização em duas parcelas, itens de financiamento e encerramento de litígios, e ao documentar a linha do tempo de admissibilidade, composição da CSC e peças de suporte, o processo agrega verificabilidade pública e, com isso, comprime custos de informação para *stakeholders* e para futuras revisões.

²²⁴ POSNER, 1974.

²²⁵ Cf. Ibidem.

Em termos coasianos estritos, a SecexConsenso funcionou como instituição organizadora capaz de substituir múltiplas trocas bilaterais custosas (ANTT-concessionária-Judiciário-arbitragens) por uma única transação multilateral, que reatribui direitos e deveres para minimizar o custo social total²²⁶.

Já em termos posnerianos, o procedimento replicou o ambiente contrafactual de custos de transação baixos: a mesa negocial, munida de dados de acidentes, depreciação de pavimento e capacidades financeiras, buscou aproximar a solução real daquela que agentes racionais adotariam em mercados *frictionless*²²⁷. O teste operacional adotado sintetiza esse raciocínio de eficiência marginal, convertendo incerteza jurídica em variável de decisão economicamente legível.

Todavia, nenhum desses resultados elimina a necessidade de vigilância contra riscos de seleção adversa pós-acordo. Por essa razão, se mostra adequado que o TCU tenha cercado a homologação de condicionantes típicas da via consensual (publicidade de parâmetros, cronograma de transição, coordenação com DNIT/ANTT), possibilitando o monitoramento e responsabilização – mecanismos que, por reduzirem custos de *enforcement* futuros, completam o ciclo de redução de custos de transação inaugurado pela autocomposição²²⁸⁻²²⁹.

Em síntese, o Acórdão nº 199/2025-Plenário é um exemplo robusto de desenho institucional da SecexConsenso do Tribunal de Contas da União que internaliza custos de transação a partir da padronização procedimental (admissibilidade, CSC, relatório técnico e controle externo), mensuração explícita de externalidades (S e P) e de incentivos privados (E) e governança de transparência e contraditório.

O caso ilustra como a SecexConsenso, ao operar em uma dinâmica de firma pública de coordenação, aproxima-se do ideal coasiano de minimizar o custo social total em contextos de alta fricção, ao mesmo tempo em que atende ao critério posneriano de eficiência em Kaldor-Hicks, sem perder de vista as cautelas contra captura e arbitragens distributivas que a própria teoria econômica da regulação recomenda.

Do mesmo modo, a experiência consolidada no Acórdão nº 1797/2023-Plenário, referente à TC 006.252/2023-0 (energia de reserva contratada em contexto de escassez hídrica), oferece um laboratório empírico para observar, com lentes da Análise Econômica do Direito,

²²⁶ COASE, 1960.

²²⁷ POSNER, 1986, p. 44-48.

²²⁸ COASE, 1960.

²²⁹ POSNER, 1974.

como regras e arranjos institucionais podem reconfigurar a fronteira entre mercado e coordenação administrativa, reduzindo custos de transação e maximizando o excedente social.

A SecexConsenso, que se posiciona como catalisadora de informação, moderadora de incentivos e arquiteta procedimental, opera como mecanismo “quase-firma” que internaliza fricções típicas de negociação difusas e multipolares, substituindo o litígio distributivo por uma engenharia contratual voltada à eficiência dinâmica. No plano fático-normativo, o caso revela três movimentos decisivos.

Em primeiro lugar, a conversão do regime de despacho das térmicas de “inflexível” para “flexível”, eliminando a obrigação de geração mínima, com a consequente queda do custo sistêmico da energia de reserva suportado pelos consumidores. Essa viragem estrutural foi expressamente contemplada nos termos pactuados e detalhada no voto, com menção à eliminação da geração inflexível e ao desenho de um acerto financeiro com a CONER calibrado pelas variações do PLD em torno de R\$ 69,04 (quando as usinas não estiverem despachadas), de modo a administrar o risco de mercados de curto prazo sem repristinar a rigidez contratual anterior.

Em reforço, o MME consignou que a supressão da inflexibilidade gerava benefícios líquidos estimados ao consumidor de R\$ 224,5 milhões, com ganho adicional de segurança jurídica e de racionalidade alocativa do portfólio energético (substituição de geração cara por alternativas mais baratas).

Em segundo lugar, também houve o ajuste fino de preços e riscos, por meio da reconfiguração das parcelas remuneratórias (extinção da RFcomb, vinculada ao custo do combustível na geração de energia inflexível, e majoração calibrada da RFdemais, vinculada à remuneração dos demais custos envolvidos com a geração) para cobrir custos fixos inevitáveis do ativo ocioso e das recompras contratuais de gás, preservando o principal objetivo público, qual seja, cortar o componente combustível da receita fixa (RFcomb) que inflacionava tarifas, sem provocar “quebras” que reverteriam ao contencioso.

O acórdão explicita que, com a eliminação da inflexibilidade, os custos antes cobertos pela RFcomb passam a ser cobertos pela RFdemais, sujeita à volatilidade de parâmetros como JKM (*Japan Korea Marker*), câmbio e inflação. Ao mesmo tempo, a repactuação reduz a receita global estimada das usinas em R\$ 425 milhões, deságio apropriado como economia ao consumidor. Portanto, trata-se de realocação contratual que internaliza riscos em que os custos marginais de monitoramento e *enforcement* são menores, diminuindo o somatório de custos de

barganha, mensuração e salvaguarda – o núcleo do problema que, para Coase, justifica a emergência de estruturas organizacionais alternativas ao “puro” mercado²³⁰.

Finalmente, em terceiro lugar, a SecexConsenso redesenha o jogo de informação e de incentivos. A Comissão de Solução Consensual formada no âmbito do TCU reuniu atores públicos e privados (SecexConsenso, unidade especializada de energia do TCU, ANEEL, MME e representantes da contratada), criando um canal processual para depurar fatos, modelar cenários e precificar contrapartidas. Ao impor disciplina probatória e horizonte temporal (negociação regulada pela IN-TCU nº 91/2022), o procedimento endereça a assimetria informacional e os custos de busca e negociação que, em mercados administrativos complexos, crescem mais do que o número de partes e à incerteza paramétrica, exatamente como o efeito “ $n(n-1)/2$ ” de conexões que Posner toma como emblema do encarecimento das transações dispersas²³¹.

À luz de Coase, o ganho de eficiência não reside apenas em pagar um menor preço, mas em redesenhar direitos e obrigações para que as transações ocorram onde os custos de coordenação são inferiores aos custos de preços e litígios²³². A eliminação da inflexibilidade é paradigmática, na medida em que, ao deslocar a decisão de geração para o sinal do despacho e não para uma obrigação mínima *ex ante*, o acordo aproxima a remuneração da técnica do valor marginal do serviço de capacidade no Sistema Interligado Nacional (SIN), evitando energia compulsória cara e reconhecendo que, em estado normal de hidrologia, o custo de oportunidade social de acionar térmicas é alto.

O acórdão é cristalino ao atribuir a principal vantagem ao corte da RFcomb e à consequente redução dos desembolsos pela CONER, que gerou uma economia líquida de R\$ 224,5 milhões frente à execução contratual vigente.

Nessa toada, a engenharia do acordo também é posneriana em dois sentidos. Primeiro, por ancorar-se em um teste de vantajosidade equivalente à eficiência de Kaldor-Hicks, haja vista que pacote é eficiente se, somadas economias tarifárias e deságios, o benefício líquido social supera os custos de adaptação contratual e de compensações privadas. Esse é raciocínio que permeia o cálculo agregado apresentado (redução total estimada de R\$ 424,9 milhões e benefício líquido ao consumidor de R\$ 224,5 milhões após abatimento do efeito CONER de R\$ 200 milhões).

²³⁰ COASE, 1937.

²³¹ POSNER, 1986, pp. 13-16.

²³² COASE, 1937.

Segundo, por reconhecer a economia política da regulação. Ao trazer todos os afetados para a negociação e submeter a proposta a escrutínio técnico e público, o Tribunal de Contas da União desenha um processo menos permeável à captura por coalizões difusas, substituindo o comando e controle por uma regulação contratual responsiva a incentivos marginais²³³. O procedimento de consenso, nesse sentido, é um antídoto institucional contra equilíbrios regulatórios ineficientes que persistem por inércia, informação opaca ou litigância estratégica²³⁴.

Importa notar que a solução consensual também realoca, de forma explícita, riscos de preço e de despacho para quem melhor pode gerenciá-los. O acerto financeiro com a CONER equaliza variações do PLD quando as usinas não estiverem despachadas, evitando transferências cruzadas involuntárias aos consumidores, e, nos raros casos de geração fora da ordem de mérito (GFOM) ou por ordem de mérito em crise severa, a remuneração se ancora no próprio PLD, e não em tarifas de reserva, alinhando preço à escassez efetiva e mitigando risco moral.

Esse tipo de cláusula é típico da “governança de salvaguardas” que Coase anteviu como razão de ser das organizações, ou seja, estruturas jurídicas e procedimentais que minimizam custos de mensuração e *enforcement* quando a incerteza é relevante²³⁵.

O efeito agregado, enfim, é uma diminuição mensurável dos custos de transação em cinco frentes, a saber: (i) custos de busca e informação, pela centralização técnica (SecexEnergia/ANEEL/MME) e pela produção de métricas auditáveis; (ii) custos de barganha, pela mediação estruturada da SecexConsenso e pelo fechamento de “pacote” com contrapartidas simétricas; (iii) custos de risco e salvaguarda, via cláusulas de PLD/CONER que desestimulam arbitragens contratuais; (iv) custos de *enforcement*, uma vez que o consenso tende a elevar o cumprimento espontâneo e encerra litigiosidade correlata (judicial, arbitral e administrativa) em relação aos fatos pretéritos; e, finalmente, (v) custos ambientais e de oportunidade, ao reduzir geração térmica desnecessária e liberar capacidade fiscal/tarifária para usos de maior valor social.

Sob essa perspectiva, a SecexConsenso concretizou, no setor elétrico, a intuição coaseana: quando os custos de utilizar o “mecanismo de preços” (no caso, a execução cega de contratos inflexíveis ou o contencioso pulverizado) superam os custos de coordenação interna,

²³³ POSNER, 1974.

²³⁴ Cf. Ibidem.

²³⁵ COASE, 1937.

emergem organizações – aqui, uma arquitetura de consenso ancorada no TCU – que reorganizam direitos, deveres e salvaguardas para reduzir desperdícios²³⁶.

Ademais, também se constata a materialização da tese posneriana de que as boas instituições jurídicas são aquelas que empurram o sistema para resultados de eficiência em termos de riqueza social, sem se amparar em uma retórica de interesse público desancorada de incentivos²³⁷.

Em suma, o Acórdão nº 1797/2023-Plenário evidencia um desempenho institucional da SecexConsenso compatível com a minimização de custos de transação e com a promoção de equilíbrios contratuais mais racionais, na medida em que contribui para a eliminação da rigidez que gera custo fixo desnecessário, realoca riscos segundo vantagens comparativas de gestão, encerra litígios pretéritos e preserva, com cláusulas calibradas, a resposta a cenários de escassez.

É precisamente esse o chamado ponto ótimo em que a organização (nesse caso, o procedimento consensual do TCU) domina o mercado (isto é, o estrito cumprimento inflexível), uma vez que os custos de coordenar internamente são menores do que os custos de transacionar externamente, que remete à primeira lição de Coase²³⁸, tornada operacional por um desenho procedimental que, como ensina Posner²³⁹, mede eficiência por meio de benefícios líquidos e disciplina incentivos em vez de proclamá-los.

À guisa de conclusão, pode-se afirmar que a atuação da SecexConsenso nos precedentes aqui examinados revela um salto qualitativo na forma como o Tribunal de Contas da União lida com conflitos regulatórios de elevada complexidade. O que antes era apenas resolvido mediante longos litígios judiciais e arbitrais, com custos difusos e externalidades negativas de difícil mensuração, pode passar a ser tratado em ambiente institucional que internaliza essas fricções, reorganiza incentivos e busca soluções cooperativas com benefícios sociais quantificáveis.

Ao mesmo tempo em que promove ganhos de eficiência alocativa, a SecexConsenso reforça o ideal de economicidade da administração pública, não apenas ao reduzir custos processuais e regulatórios, mas sobretudo ao traduzir em termos monetários os efeitos sociais da inação ou da rigidez contratual.

A conjugação desses dois relevantes acórdãos fornece, portanto, uma evidência empírica de que a adoção de fóruns consensuais pode superar a inércia de equilíbrios regulatórios ineficientes e estabelecer novos paradigmas de governança pública. Ambos os

²³⁶ COASE, 1937.

²³⁷ POSNER, 1986, pp. 23-27.

²³⁸ COASE, 1937.

²³⁹ POSNER, 1986, pp. 88-92.

casos demonstram que a SecexConsenso atua como uma firma pública coaseana, coordenando múltiplos atores em torno de uma transação única, que elimina redundâncias, minimiza custos de barganha, mensuração e *enforcement* e, simultaneamente, aproxima a prática administrativa do critério posneriano de eficiência de Kaldor-Hicks.

Trata-se de uma racionalidade que não se limita à retórica da consensualidade, mas que se ancora em métricas objetivas, cálculos de custo-benefício e procedimentos verificáveis, aptos a reduzir assimetrias de informação e mitigar riscos de captura.

Por fim, é necessário reconhecer que, ao consolidar a consensualidade como instrumento de política institucional, o Tribunal de Contas da União não apenas produz ganhos econômicos imediatos, mas também pavimenta um caminho de aprendizagem organizacional e de padronização procedimental que tende a reduzir, de forma dinâmica, o custo marginal de resolução de disputas futuras.

O desempenho da SecexConsenso projeta-se como elemento estruturante de uma nova cultura de governança no controle externo: menos adversarial, mais orientada à eficiência e, sobretudo, mais sensível às complexas interações entre mercado, Estado e sociedade. Assim, a análise coaseana e posneriana desses precedentes permite concluir que a SecexConsenso emerge como peça-chave no redesenho institucional do TCU diante desse novo paradigma de Direito Administrativo no século XXI, transformando potenciais arenas de litígio em oportunidades de maximização do excedente social.

3.4 Conclusões

O percurso analítico desenvolvido neste capítulo permite concluir que a SecexConsenso consolidou, em curto espaço de tempo, um *modus operandi* próprio, normativamente ancorado, com procedimentos padronizados e densidade técnica, capaz de reorganizar incentivos e internalizar fricções transacionais típicas do contencioso administrativo complexo.

O exame do acervo mapeado, correspondente a 42 (quarenta e dois) processos até o marco temporal desta pesquisa, com funil decisório já identificável (poucas solicitações na admissibilidade, comissões que se convertem em alto número de termos homologados dos casos ingressos na arena negocial e decisões plenárias repetindo a tríade aprovação–autorização de assinatura–retirada de sigilo/monitoramento) revela uma prática institucional estável, com aprendizagem cumulativa e implementação de governança para além dos casos singulares.

No plano material, a demanda por soluções consensuais concentrou-se em setores intensivos em ativos específicos e regulação técnica, quais sejam, infraestrutura de transportes (ferrovias e aeroportos), energia elétrica (PCS 01/2021 e Energia de Reserva/EPP) e, em menor medida, finanças públicas e previdência fechada.

Essa seleção estratégica dialoga com a lógica econômica subjacente à consensualidade, uma vez que são precisamente nesses domínios que os custos de busca, mensuração, barganha e *enforcement* tendem a escalar de modo não linear quando submetidos ao rito adversarial, e onde a coordenação multilateral, sob tutela procedimental do TCU, tem maior potencial de produzir excedentes sociais verificáveis.

Os precedentes aqui destrinchados ilustram essa vocação. Quando cotejada com a trajetória tradicional dos processos não derivados de soluções consensuais, assim como resulta da jurisprudência consolidada em licitações e contratos, regulação de infraestrutura e controle de finanças públicas, a atuação da SecexConsenso apresenta quatro diferenças estruturais, com implicações diretas sobre tempo, recursos, cumprimento e judicialização.

Em primeiro lugar, no tocante ao tempo de tramitação, o rito da IN-TCU nº 91/2022 estrutura diagnósticos como pareceres técnico-jurídicos, referencial de base de materialidade/risco/relevância e desenho e prazo da comissão, substituindo múltiplas interações processuais por um conjunto probatório-negocial de duração definida.

Ainda que a duração total varie conforme o objeto e a necessidade de depurações adicionais, a evidência qualitativa extraída dos casos homologados indica compressão relevante das janelas decisórias críticas, entre admissibilidade e deliberação plenária, quando comparadas a processos adversariais equivalentes²⁴⁰, em que a instrução dispersa e as reiterações recursais alongam o período de implementação de políticas públicas.

Em segundo lugar, com relação aos recursos públicos envolvidos, a consensualidade tem explicitado métricas monetárias de comparação intertemporal, como custos sociais evitáveis, custos de degradação de ativos, desembolso público/privado e ganhos de eficiência marginal, convertendo dilemas regulatórios em testes econômicos passíveis de verificação empírica. Os números tornados públicos nos paradigmas ViaBahia (estrutura A vs. $S+P+E$) e Energia de Reserva (deságio de receitas, corte da RFcomb e equalização PLD/CONER) mostram que, quando os custos esperados do “não acordo” são devidamente precificados, a

²⁴⁰ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU**. 5. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo, 2021. 292 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/licitacoes-e-contratos-orientacoes-e-jurisprudencia-do-tcu>. Acesso em: 19 out. 2025.

autocomposição consegue liberar benefícios líquidos imediatos, como economias tarifárias, redução de sinistralidade, retomada de serviços e, em paralelo, reordenar fluxos financeiros, como indenizações calibradas, cronogramas de recompras, planos de amortização, que dificilmente emergiriam com igual transparência e sincronia no contencioso tradicional.

Em terceiro lugar, a respeito do *enforcement*, a taxa de conversão em termos homologados, a cláusula recorrente de retirada de sigilo com monitoramento e as salvaguardas de transparência (memórias de cálculo, marcos de reporte, preservação de alocação de riscos) sinalizam ganhos de conformidade espontâneo e de verificabilidade pública. Em contraste, o caminho não consensual, ordinariamente ancorado em comandos de fazer/não fazer, sanções e reequilíbrios compulsórios, enfrenta, com maior frequência, atritos de execução (*e.g.*, embargos, revisões, cautelares e execuções judiciais), elevando o custo marginal de fiscalização e retardando a realização do benefício. Nos arranjos consensuais, a governança de salvaguardas, como ancoragens no PLD, cláusulas de transparência e cronogramas vinculantes e reduz a necessidade de coerção *ex post*.

Por fim, em quarto lugar, acerca da judicialização residual, ao exigir renúncias expressas, encadeamentos de encerramento de litígios correlatos e integração de órgãos reguladores e fiscalizadores na mesa, a SecexConsenso tende a produzir harmonia regulatória programada. A experiência dos autos analisados, como o encerramento coordenado de disputas nos CERs e no caso ViaBahia, confirma que a via consensual, longe de deslocar conflitos para outras arenas, frequentemente os internaliza e amortiza, mitigando a inércia contenciosa que caracteriza parte da jurisprudência não consensual.

Esses ganhos, todavia, não eliminam as cautelas metodológicas já registradas ao longo desta dissertação. Persistem os riscos de assimetria informacional (como a dependência de dados do regulado), de volatilidade paramétrica e de hipóteses de captura difusa em ambientes multissetoriais. O modelo respondeu com antídotos institucionais – pluralidade técnica (unidades especializadas e a SecexConsenso), contraditório interno e parecer do MPTCU, condicionantes de transparência e monitoramento –, mas a robustez da razão de decidir continuará a depender de testes de sensibilidade, análises probabilísticas e auditoria contínua dos resultados pactuados. Ademais, ainda subsiste a incerteza institucional decorrente da ADPF nº 1.183/DF²⁴¹, cujo desfecho no Supremo Tribunal Federal será determinante para o arranjo constitucional da SecexConsenso.

²⁴¹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1.183**, rel. Min. Edson Fachin.

Do ponto de vista de política pública, os achados deste capítulo sustentam três proposições analíticas: (i) a via consensual é complementar, e não substitutiva, do controle clássico, de maneira que se preservar a legalidade reforça a economicidade e antecipa a solução de impasses de alta materialidade, ao preço de maior disciplina analítica *ex ante*; (ii) a institucionalização de métricas padronizadas, como custos sociais evitáveis, degradação de ativos, testes de eficiência marginal, matrizes de risco e de salvaguardas, deve ser aprofundada e publicada como diretrizes, o que reduzirá, dinamicamente, o custo marginal de novas comissões e aumentará a comparabilidade intercasos; e, finalmente, (iii) a governança posterior à homologação constitui a nova fronteira de valor, na medida em que instrumentos de acompanhamento da execução, gatilhos de revisão e mecanismos de correção de rumo reforçam a promessa de redução da judicialização e de maior conformidade material.

Em síntese, é possível afirmar que a SecexConsenso já não se apresenta como um experimento incipiente, mas como tecnologia institucional de redução de custos de transação, cuja utilidade se expressa na maior celeridade das soluções, na economia de recursos públicos, na diminuição da judicialização residual e na criação de um ambiente de governança contratual que preserva a legalidade ao mesmo tempo em que promove ganhos de eficiência social.

Ao irradiar padrões, métricas e salvaguardas replicáveis, a Secretaria inaugura uma dinâmica de aprendizado institucional que tende a reduzir, de modo cumulativo, o custo marginal de resolução de casos análogos, aproximando-se do ideal coaseano de minimizar o custo social total e do critério posneriano de eficiência em Kaldor-Hicks.

A atuação do TCU, por meio da SecexConsenso, revela-se, portanto, não apenas como resposta pragmática a impasses regulatórios, mas como verdadeira inflexão na economia política do controle, um redesenho institucional capaz de reconciliar segurança jurídica, eficiência alocativa e racionalidade procedimental no âmbito do controle externo brasileiro.

CONCLUSÃO

A Administração Pública brasileira, historicamente fundamentada em um paradigma de autoridade, imperatividade e unilateralidade, enfrenta no século XXI uma crise de eficiência. O modelo adversarial e a concepção rígida da relação entre Estado e administrado, embora úteis em seu contexto original, revelaram-se geradores de profundas ineficiências, fomentando a paralisia decisória, a insegurança jurídica e custos de transação proibitivos. Esse cenário, por vezes descrito como "apagão decisório" ou "código do fracasso na administração pública", exigiu uma reconfiguração dogmática e institucional.

Esta dissertação teve como objetivo central investigar a emergência da consensualidade como resposta a essa crise, analisando, especificamente, a atuação da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos do Tribunal de Contas da União como um mecanismo indutor de eficiência, sob a ótica da Análise Econômica do Direito, notadamente a teoria dos custos de transação. A hipótese central, ora confirmada, foi a de que a institucionalização do consenso no âmbito do órgão de controle externo funciona como uma "firma pública coaseana", reduzindo os custos de informação, barganha e fiscalização, e permitindo que os agentes públicos e privados alcancem soluções eficientes que seriam bloqueadas pelo modelo litigioso tradicional.

Para demonstrar essa constatação, o trabalho foi estruturado em três capítulos. O Capítulo 1 revisitou a trajetória do Tribunal de Contas da União, desde sua origem formalista até a consolidação de suas competências ampliadas pela Constituição de 1988, que passou a exigir um controle focado não apenas na legalidade estrita, mas também na legitimidade, economicidade e eficiência. Demonstrou-se que essa própria expansão, ao gerar a "hipertrofia do controle", contribuiu para a paralisia decisória dos gestores, criando a necessidade de um novo paradigma de atuação do controle que fosse além da sanção, adotando uma postura preventiva e colaborativa.

O Capítulo 2 dedicou-se a construir o arcabouço teórico que sustenta a legitimidade dessa nova atuação. A jornada demonstrou a superação de dogmas clássicos do Direito Administrativo. Foi revisitado o princípio da indisponibilidade do interesse público, concluindo-se que o interesse público primário – o da coletividade – não é sinônimo do interesse secundário da administração pública e, em muitas situações, é mais bem realizado por uma solução negociada, célere e pacificadora. Analisou-se a transição da legalidade estrita para a juridicidade, que abre espaço para a aplicação de princípios como a eficiência. Por fim,

consolidou-se a consensualidade como uma categoria autônoma e forma legítima de exercício da função administrativa, amparada por um robusto ecossistema normativo – com destaque para o Código de Processo Civil de 2015, a Lei de Mediação e, notadamente, o art. 26 da LINDB – e pela prática de outras instituições, como a CCAF da AGU. O capítulo se encerrou indicando que o Direito Administrativo do século XXI se estrutura em torno de novos elementos, como o equilíbrio de interesses e a administração dialógica.

O Capítulo 3, núcleo empírico da dissertação, confrontou a teoria com a prática, analisando a atuação da SecexConsenso. Primeiramente, detalhou-se o procedimento da Instrução Normativa TCU nº 91/2022, que estabelece um rito processual claro (requerimento, admissibilidade, comissão e análise plenária), garantindo a segurança jurídica necessária para que os gestores busquem a negociação. A análise dos dados revelou achados cruciais: a esmagadora maioria das solicitações (cerca de 76%) concentra-se em contratos de concessão e infraestrutura, exatamente os setores caracterizados por contratos de longo prazo e alta especificidade de ativos, nos quais a Análise Econômica do Direito prevê os mais elevados custos de transação em caso de litígio.

Os estudos de casos de relevo – como a repactuação da Malha Paulista, o encerramento consensual da ViaBahia, a solução do passivo bilionário entre BNDES e FAPES e a otimização de investimentos no Aeroporto de Cuiabá – comprovaram a capacidade do instrumento consensual de destravar investimentos, gerar economia de recursos públicos, reduzir a litigiosidade e oferecer a necessária segurança jurídico-econômica para a concretização do interesse público.

Esta dissertação demonstrou, portanto, que a SecexConsenso não é uma anomalia institucional, mas uma evolução racional e necessária do controle externo. Ao internalizar e reduzir os custos de transação, o Tribunal de Contas da União deixa de ser percebido apenas como um agente sancionador – e potencial indutor da ineficiência e da paralisia – para se tornar um facilitador de soluções eficientes. Embora persistam riscos, como a assimetria informacional e o perigo de captura, o desenho institucional da IN-TCU nº 91/2022, com seus mecanismos de transparência e controle (como a participação do MPTCU e das unidades técnicas especializadas), mitiga esses problemas.

Contudo, para o aprimoramento contínuo dessa práxis, a pesquisa aponta a necessidade de reforçar os antídotos contra a assimetria informacional. Sugere-se, objetivamente, a maior utilização de verificadores independentes ou painéis de peritos externos nas fases instrutórias de casos complexos, assegurando que as premissas econômicas e de engenharia que baseiam os acordos, por exemplo, sejam validadas por uma terceira parte neutra, para além dos dados

fornecidos pelas próprias partes. Da mesma forma, propõe-se a padronização e o reforço das cláusulas de monitoramento *ex-post* dos acordos homologados, garantindo que os benefícios econômicos e as obrigações de investimento pactuadas sejam efetivamente aferidos ao longo do tempo, para além da mera chancela formal.

Conclui-se, assim, que a consensualidade administrativa, aplicada pelo Tribunal de Contas da União por meio da SecexConsenso, é a ferramenta mais eficaz para alinhar o controle externo ao princípio constitucional da eficiência, superando o modelo adversarial e destravando o desenvolvimento de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

- ADLER, M. D. **Well-Being and Fair Distribution**. New York: Oxford University Press, 2012.
- ALVES, Francisco Sérgio Maia; ZYMLER, Benjamin. **Processo do Tribunal de Contas da União**. 1ª Edição. Belo Horizonte: Fórum, 2023.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. *O Princípio da Eficiência*. In.: **Revista de Doutrina da 4ª Região**, n. 32, Porto Alegre, outubro 2009.
- ÁVILA E SILVA, Leonardo R. de. **Governança colaborativa e consensualismo no âmbito do Tribunal de Contas da União: um olhar à luz da Teoria da Escolha Pública**. 115 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2025. Orientadora: Amanda Flávio de Oliveira.
- ÁVILA, Humberto. Repensando o ‘Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular’. In: *Revista Trimestral de Direito Público*, nº 24. São Paulo: Malheiros, 1998.
- _____. **Sistema constitucional tributário**. São Paulo: Saraiva, 2004.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo**. 9ª Edição. São Paulo: Malheiros, 1997.
- _____. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2015.
- BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de direito constitucional** (versão digital). Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- BARROSO, Luís Roberto. A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo. In.: **Direito Administrativo e seus novos paradigmas**. ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Orgs.), pp. 31-63. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: As consequências humanas**. Trad.: Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.
- BINENBOJM, Gustavo. A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada de gestão eficiente de interesses sociais. In.: **Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro - PGE-RJ**, Rio de Janeiro, v. 3 n. 3, set./dez.2020.
- _____. A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada para a gestão eficiente de interesses sociais. In.: **Revista do TCU**, Brasília, n. 152, pp. 16–26, 2023. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/2013>. Acesso: 31 out 2025.
- _____. **Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador**. 3ª Edição. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E.; SCHILLEMANS, Thomas. Public accountability. In: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E.; SCHILLEMANS, Thomas (org.). **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Rio de Janeiro, 24 de fevereiro de 1891.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Rio de Janeiro, 16 de julho de 1934.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, 24 de janeiro de 1967.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 de outubro de 1988.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Rio de Janeiro, 18 de setembro de 1946.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Rio de Janeiro, 10 de novembro de 1937.

_____. Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890. **Crêa um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos actos concernentes á receita e despesa da Republica**. Rio de Janeiro, 07 de novembro de 1890.

_____. Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019. **Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro**. Brasília, 10 de junho de 2019.

_____. Decreto-lei 4.657, de 4 de setembro de 1942. **Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro, 4 de setembro de 1942.

_____. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Brasília, 17 de outubro de 1969.

_____. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. **Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997**. Brasília, 26 de junho de 2015.

_____. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. **Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências**. Brasília, 16 de julho de 1992.

_____. Lei nº 830, de 23 de setembro de 1949. **Reorganiza o Tribunal de Contas da União**. Rio de Janeiro, 23 de setembro de 1949.

CABRAL, Flávio Garcia. **O conteúdo jurídico da eficiência administrativa**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

CARVALHO NETO, Menelick de. *A contribuição do direito administrativo enfocando da ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: um pequeno exercício de teoria da Constituição*. Fórum administrativo, Belo Horizonte, pp. 11-20, mar. 2001.

CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira de. *O princípio da impessoalidade nas decisões administrativas*. 329f. Orientadora: Profa. Dra. Odete Medauar. Tese (Doutorado), Universidade de São Paulo – USP, Programa de Pós-Graduação em Direito, Direito do Estado, 2014.

COASE, Ronald H. *The nature of the firm*. In.: **Economica**, v. 4, n. 16, pp. 386–405, nov. 1937. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x>. Acesso: 19 maio 2025.

_____. *The problem of social cost*. In.: **The Journal of Law & Economics**, Estados Unidos da América, Chicago, v. 3, out. 1960, pp. 1-44.

CYRINO, André. **Direito constitucional regulatório – elementos para uma interpretação institucionalmente adequada da Constituição econômica brasileira**. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Processo, 2018.

_____. *Legalidade administrativa de carne e osso: uma reflexão diante do processo político brasileiro*. In.: **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 274, pp. 175-208, jan./abr. 2017. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v274.2017.68746>. Acesso: 06 maio 2025.

DAHL, Robert A. **I Dilemi della Democrazia Pluralista**. Milão: Arnoldo Mondatori Editore, 1988.

DANTAS, Bruno. **Consensualismo na Administração Pública e regulação: reflexões para um direito administrativo do século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

_____. *Consensualismo, eficiência e pluralismo administrativo: um estudo sobre a adoção da mediação pelo TCU*. In.: **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 22, n. 127, Jun./Set. 2020, pp. 261-280. Disponível em: <https://doi.org/10.20499/2236-3645.RJP2020v22e127-2304>. Acesso: 14 janeiro 2024.

_____. O risco de “infantilizar” a gestão pública: agências reguladoras e gestores públicos em geral têm evitado tomar decisões inovadoras por receio de terem atos questionados. Ou pior: deixam de decidir à espera de aval prévio do TCU. In: **Consensualismo na Administração Pública e regulação: reflexões para um direito administrativo do século XXI**, pp. 15-17. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

DANTAS, Bruno; DIAS, Frederico. Análise crítica da transformação do controle externo a cargo do TCU: o paradigma constitucional de 1988. In: **Consensualismo na Administração Pública e regulação: reflexões para um direito administrativo do século XXI**, pp. 19-48. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

DASGUPTA, A. K.; PEARCE, D. W. **Cost-Benefit Analysis: Theory and Practice**. Londres: Macmillan Education, 1972.

DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro.. O sistema brasileiro de Justiça Multiportas como um sistema auto-organizado: interação, integração e seus institutos catalisadores. *In.: Revista do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte – REPOJURN*, a. 03, n. 01, jan./jun. 2023 - ISSN 2764-5827, pp. 13-41.

DUPUIT, J. *On the Measurement of the Utility of Public Works (1844)* (traduzido do francês). *In.: International Economic Papers*, n. 2, Londres, 1952.

FERRAZ, Luciano. **Controle e consensualidade**: fundamentos para o controle consensual da Administração Pública (TAG, TAC, SUSPAD, acordos de leniência, acordos substitutivos e instrumentos afins). 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

FONSECA, Reynaldo Soares da. *A conciliação à luz do princípio constitucional da fraternidade*: a experiência da Justiça Federal da Primeira Região. 2014. 120f. Dissertação (Mestrado em Direito), Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, São Paulo, 2014.

FORNI, João Paulo Gualberto. **A consensualidade no TCU**: fundamentos teóricos, enquadramento jurídico, oportunidades de aperfeiçoamento e riscos associados. Monografia submetida ao Prêmio Ministro Guilherme Palmeira, Brasília: Tribunal de Contas da União, 2024.

_____. Controle de constitucionalidade pelo TCU: uma proposta de revisão da Súmula 347 do STF. *In.: Revista do TCU*, n. 146, jul./dez., 2020.

FORNI, João Paulo; HELLER, Gabriel. Efetividade: polissemia e utilização como parâmetro do controle externo no Tribunal de Contas da União. *In.: Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 23, n. 90, p. 173- 192, abr./jun. 2025.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. 5ª Edição. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de direito administrativo**. Tradução: José Alberto Froes Cal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

GELTER, Martin; GRECHENING, Kristoffel. *History of Law and Economics*. *In.: Preprints of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods, Bonn 2014-2015*. Disponível em: https://homepage.coll.mpg.de/pdf_dat/2014_05online.pdf. Acesso: 15 janeiro 2024.

GIANNINI, Massimo Severo. **Diritto Amministrativo**, v. 2. Milão: Giuffrè, 1988 *apud* MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Regulação estatal e interesses públicos**. São Paulo: Malheiros, 2002.

GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonarcosi de. Art. 26 da LINDB - Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. **Revista de Direito Adm.**, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 135-169, nov. 2018.

HELLER, Gabriel; FORNI, João Paulo. Entre cautelaridade e efetividade: possibilidades e limites da concessão de tutela de urgência pelo Tribunal de Contas da União na fiscalização de contratos. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 27, n. 150, p. 135-164, mar./abr. 2025.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. Org.: Richard Tuck. Tradução: João Paulo Monteiro *et all*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

JUSTINO DE OLIVEIRA, Gustavo. Governança Pública e Parcerias no Estado: A Relevância dos Acordos Administrativos para a Nova Gestão Pública. *In.*: **Boletim de Direito Administrativo**, n. 7, ano XXV, julho/2009, pp. 773-777. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/7203>. Acesso: 31 out 2025.

KUHN, T. S. **A Estrutura das Revoluções Científicas**. Tradução: Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. São Paulo: Perspectiva, 2011.

MAFFINI, Rafael. Administração pública dialógica (proteção procedimental da confiança) em torno da súmula vinculante nº 3, do Supremo Tribunal Federal. *In.*: **Revista De Direito Administrativo**, n. 253, pp. 159–172. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v253.2010.8051>. Acesso: 31 out 2025.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A bipolaridade do direito administrativo e sua superação. *In.*: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Org.). **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. 2ª Edição. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

_____. A bipolaridade do Direito Administrativo e sua superação. *In.*: **Contratos Públicos e Direito Administrativo**, pp. 353-415. Orgs.: Carlos Ari Sundfeld e Guilherme Jardim Jurksaitis. São Paulo: Malheiros, 2015.

_____. **Regulação estatal e interesses públicos**. São Paulo: Malheiros, 2002.

MARTINEZ, A. P. **Controle de concentrações econômicas por países em desenvolvimento: uma contribuição jurídica à análise de custo-benefício**. Orientador: Prof. Dr. João Grandino Rodas, Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 21ª Edição. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

_____. **O Direito Administrativo em evolução**. 2ª Edição. São Paulo: Editora RT, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios gerais de Direito Administrativo**. 3ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 12ª Edição (rev. e atual.) (versão digital). São Paulo: Saraiva, 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

_____. **Poder, direito e Estado: o direito administrativo em tempos de globalização**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

NASCIMENTO, Roberta Simões; FORNI, João Paulo Gualberto; SOARES, Fabiana de Menezes. Precisamos de um guardião da regulação? A função de regulatory oversight body nos Estados Unidos e no Brasil. *In.*: **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, 1034-1070, 2025.

NAVARRO, Trícia. **Justiça Multiportas**. 1ª Edição. São Paulo: Editora Foco, 2024.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende de. **Curso de Direito Administrativo**. 6ª Edição. São Paulo: Método, 2018.

PEREZ, Marcos. O mundo que Hely não viu: governança democrática e fragmentação do direito administrativo. Diálogo entre a teoria sistêmica de Hely e os paradigmas atuais do direito administrativo. *In.*: Wald, Arnoldo; JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, César (Org.). **O direito administrativo na atualidade: estudos em homenagem ao centenário de Hely Lopes Meirelles (1917-2017)**. São Paulo: Malheiros, 2017.

PLATÃO (427? -347? a.C.). **A República**. Tradução, textos adicionais e notas: Edson Bini. 3ª Edição. São Paulo: Edipro, 2019.

PODER EXECUTIVO. Proposta de Emenda à Constituição nº 173-D, de 1995 – Mensagem nº 886/95. **REDAÇÃO PARA O SEGUNDO TURNO DE DISCUSSÃO DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 173-D, DE 1995, que modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas, e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências**. *In.*: *Diário da Câmara dos Deputados*, 06 de fevereiro de 1998, sexta-feira, pp. 3249-3254.

POSNER, Richard A. **Economic analysis of law**. 3rd Edition. New York: Wolter Kluwer & Business, 1986.

_____. *Some uses and abuses of economics in law*. *In.*: **University of Chicago Review**, Chicago, v.46, number 2, pp. 281-315, winter 1979.

_____. *Theories of Economic Regulation*. *In.*: **The Bell Journal of Economics and Management Science**, Vol. 5, No. 2 (Autumn, 1974), pp. 335-358. DOI: <https://doi.org/10.2307/3003113>. Acesso: 19 maio 2025.

_____. *What do Judges and Justices Maximize? (The Same Thing Everybody Else Does)*. *In.*: **Supreme Court Economic Review**, George Mason University Press, Fairfax, Virginia, v.3, pp. 1-41, 1993.

ROUSSEAU, J.J. **O contrato social**. Tradução: Antonio de Pádua Danesi. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

SANDER, Frank; CRESPO, Mariana Hernandez. Diálogo entre os professores Frank Sander e Mariana Hernandez Crespo: explorando a evolução do Tribunal Multiportas. In: ALMEIDA, Rafael Alves de; ALMEIDA, Tania; CRESPO, Mariana Hernandez (Org.). **In.: Tribunal Multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

SCHEPPELE, Kim Lane. Autocratic Legalism. In.: *The University of Chicago Law Review*, vol. 85, nº 2 (March 2018), pp. 545-584. Disponível em: <https://chicagounbound.uchicago.edu/uclrev/vol85/iss2/2>. Acesso: 31 out 2025.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2005.

SUNSTEIN, C. R. *Cost-Benefit Default Principles Principles*. In.: **Michigan Law Review**, vol. 9, n. 7, pp. 1651-1717, Ann Arbor, 2001. Disponível em: <https://repository.law.umich.edu/mlr/vol99/iss7/2/>. Acesso: 05 maio 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1.183**, rel. Min. Edson Fachin.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 1797/2023 – Plenário**. Processo nº 006.252/2023-0. Tipo de processo: Solicitação de Solução Consensual (SSC). Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 30 ago. 2023. Ata nº 36/2023 – Plenário. Interessados: Linhares Geração S.A. (10.472.905/0001-18); Povoação Energia S.A. (43.174.526/0001-09); Termelétrica Viana S/A (09.043.782/0001-10). Entidades: Agência Nacional de Energia Elétrica; Ministério de Minas e Energia. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2619032/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 26 set. 2025.

_____. **Acórdão nº 199/2025 – Plenário**. Processo nº 039.106/2023-3. Tipo de processo: Solicitação de Solução Consensual (SSC). Relator: Ministro Antonio Anastasia. Sessão de 05 fev. 2025. Ata nº 3/2025 – Plenário. Interessados/Responsáveis: identidade preservada (art. 55, caput, da Lei nº 8.443/1992). Entidades: Agência Nacional de Transportes Terrestres; Ministério dos Transportes. Observação: os efeitos deste acórdão podem ter sido afetados por decisão judicial (Processo nº 1018640-86.2025.4.01.3300/JFBA). Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2693241/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 26 set. 2025.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2472/2023 – Plenário**. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Processo nº 000.853/2023-2. Tipo de processo: Solicitação de Solução Consensual (SSC). Sessão em 29 nov. 2023. Ata nº 49/2023 – Plenário. Interessado: Rumo Malha Paulista S.A. (CNPJ 02.502.844/0001-66). Entidades: Agência Nacional de Transportes Terrestres; Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério dos Transportes; Ministério dos Transportes; Secretaria-Executiva do Ministério dos Transportes. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-2626746/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 26 set. 2025.

_____. **Histórico do controle de contas em Portugal e no Brasil: do século XIII ao XIX.** Coords.: POMPEU, Ana Carrollina Gutierrez; DA COSTA, Júlia Câmara. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/livro/historico-do-controle-de-contas-em-portugal-e-no-brasil-do-seculo-xiii-ao-xix>. Acesso em: 06 abr. 2025.

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

_____. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU.** 5. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo, 2021. 292 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/licitacoes-e-contratos-orientacoes-e-jurisprudencia-do-tcu>. Acesso em: 19 out. 2025.

_____. **O Tribunal de Contas da União e os 30 anos da Constituição Federal de 1988.** Brasília: TCU, 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/livro/o-tribunal-de-contas-da-uniao-e-os-30-anos-da-constituicao-federal-de-1988>. Acesso: 06 abr. 2025.

_____. **Painel Geral de Processos SecexConsenso.** Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/solucao-consensual>. Acesso: 19 maio 2025.

_____. **Processo nº 000.855/2023-5.** Tipo de processo: Solicitação de Solução Consensual. Ano de atuação: 2023. Unidade técnica responsável: Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso). Unidade responsável por agir: Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso). Relator: Ministro Jorge Oliveira. Interessado: Rumo Malha Sul S.A. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A85520235/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0. Acesso em: 26 set. 2025.

_____. **Processo nº 006.250/2023-8.** Tipo de processo: Solicitação de Solução Consensual. Ano de atuação: 2023. Unidade técnica responsável: Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso). Unidade responsável por agir: Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso). Relator: Ministro Benjamin Zymler. Interessado: Tradener Serviços em Energia Ltda. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A625020238/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0. Acesso em: 26 set. 2025.

_____. **Processo nº 006.448/2023-2.** Tipo de processo: Solicitação de Solução Consensual. Ano de atuação: 2023. Unidade técnica responsável: Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso). Unidade responsável por agir: Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso). Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A644820232/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0

[53A644820232/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0](#). Acesso em: 26 set. 2025.

_____. **Processo nº 033.134/2023-5**. Tipo de processo: Solicitação de Solução Consensual. Ano de atuação: 2023. Unidade técnica responsável: Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso). Unidade responsável por agir: Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso). Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Interessado: Fundação de Assistência e Previdência Social do BNDES – FAPES. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A3313420235/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0. Acesso em: 26 set. 2025.

_____. Resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**. Brasília, 04 de dezembro de 2002.

_____. **Solução Consensual**. Portal TCU, 2025. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/solucao-consensual>. Acesso em: 18 out. 2025.

_____. **TCU 130 anos**. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/20/B7/5C/39/4563871072725D77E18818A8/catalogo130anos1_1_.pdf. Acesso: 06 abr. 2025.

UNITED STATES SENATE. **Constitution of the United States**. Disponível em: <https://www.senate.gov/about/origins-foundations/senate-and-constitution/constitution.htm>. Acesso: 05 maio 2025.