

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

JÚLIA FONSECA ROSA

**O CONSENSUALISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS
LIMITES DA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO À
LUZ DA INSTRUÇÃO NORMATIVA TCU Nº 91/2022**

SÃO PAULO

2024

JÚLIA FONSECA ROSA

**O CONSENSUALISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS LIMITES DA
ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO À LUZ DA INSTRUÇÃO
NORMATIVA TCU Nº 91/2022**

Monografia apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Especialista em Direito Administrativo sob a orientação da Prof^ª. Dra. Wassila Caleiro Abbud.

SÃO PAULO

2024

Banca Examinadora

AGRADECIMENTOS

Agradeço, inicialmente, à minha orientadora, profa. Wassila Caleiro Abbud, pela orientação e apoio ao longo de todo o curso de Especialização em Direito Administrativo. Em especial, gostaria de manifestar minha gratidão pela dedicação e pelas contribuições cruciais para a elaboração desta pesquisa acadêmica.

Agradeço, ainda, à profa. Leticia Queiroz de Andrade, por todos os valiosos ensinamentos e contribuições para o meu crescimento profissional e acadêmico nestes quase cinco anos em que tenho o privilégio de integrar o quadro de advogados do Queiroz Maluf Reis.

Aos meus colegas de trabalho, especialmente Juliana, Marília, Giovanna, Vinicius, Raiany, Mayana e Débora os meus agradecimentos pelo apoio e incentivo e pela compreensão durante as minhas ausências para o cumprimento da minha missão acadêmica.

Agradeço imensamente aos meus pais e meu irmão, por acreditarem em mim e pelo apoio incondicional durante a realização deste trabalho. Sua confiança e incentivo foram fundamentais para que eu pudesse superar os desafios e concluir esta etapa da minha vida.

Por fim, meu mais sincero agradecimento a todos os meus amigos por todas as vezes que me incentivaram a não desistir e me proporcionaram momentos de descontração. Sem vocês, essa jornada seria muito mais desafiadora.

RESUMO

O presente trabalho objetiva examinar a possibilidade de ampliação das competências do Tribunal de Contas da União por meio da IN TCU nº 91/2022, que instituiu as Solicitações de Solução Consensual no âmbito do TCU. A pesquisa foi desenvolvida partindo das teorias da consensualidade administrativa e do controle externo. A partir da análise das teorias mencionadas, da legislação pertinente, da jurisprudência e da própria IN TCU nº 91/2022, propôs-se responder à seguinte pergunta de pesquisa: estaria o Tribunal de Contas da União ampliando suas competências constitucionais por meio da IN TCU nº 91/2022? Formulou-se a hipótese de que a realização do controle prévio estabelecido pela norma analisada extrapola as competências constitucionais do TCU, na medida em que o controle prévio no ordenamento jurídico brasileiro é excepcional desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. O capítulo 1 apresenta um panorama acerca da evolução da forma de exercício da atividade de controle da Administração Pública no Brasil, perpassando pela origem liberal do Direito Administrativo e a evolução normativa que demonstra uma mudança de paradigma do Estado de Direito que abriu caminho para uma Administração mais gerencial. O capítulo 2 discorre sobre o conceito de controle, a natureza do controle exercido pelos Tribunais de Contas e, por fim, as novas tendências de controle da Administração Pública exercidas pelo Tribunal de Contas. O capítulo 3 aborda as competências tradicionais dos Tribunais de Contas outorgadas pela Constituição Federal e pela Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU), perpassando pelo contexto histórico que culminou nas competências a ele atribuídas pela Constituição Federal de 1988 e pela classificação dessas competências de acordo com a doutrina, de suma importância para a compreensão da lógica por trás da imposição do controle prévio como medida excepcional. Conclui-se, ao final, que as competências atribuídas ao TCU por meio da IN TCU nº 91/2022 extrapolem o poder normativo do Tribunal, inovam no ordenamento jurídico e concedem à Corte de Contas competências que não encontram respaldo constitucional.

Palavras-chave: consensualismo; controle externo; competências; Tribunal de Contas da União; controle prévio; Instrução Normativa nº 91/2022.

ABSTRACT

This paper aims to examine the possibility of expanding the powers of the Brazilian Federal Court of Accounts (TCU) through IN TCU n° 91/2022, which introduced Requests for Amicable Settlement within the TCU. The research was conducted based on the theories of administrative consensus and external control. By analyzing these theories, relevant legislation, jurisprudence, and IN TCU n° 91/2022, the research seeks to answer the following question: is the TCU expanding its constitutional powers through IN TCU n° 91/2022? The hypothesis is that the prior control established by this norm exceeds the TCU's constitutional powers, given that prior control in the Brazilian legal system has been exceptional since the promulgation of the 1988 Federal Constitution. Chapter 1 provides an overview of the evolution of controlling the Public Administration in Brazil, tracing the liberal origins of Administrative Law and the normative evolution that demonstrates a shift towards a more managerial State. Chapter 2 discusses the concept of control, the nature of control exercised by courts of accounts, and new trends in public administration control exercised by the TCU. Chapter 3 addresses the traditional powers of courts of accounts granted by the Federal Constitution and Law n° 8.443/1992 (Organic Law of the TCU), examining the historical context that led to these powers and their classification according to the doctrine. This classification is crucial for understanding why prior control is considered an exceptional measure. The conclusion is that the powers granted to the TCU through IN TCU n° 91/2022 exceed the Tribunal's regulatory power, introduce novel elements into the legal system, and confer upon the Court of Accounts powers that lack constitutional support.

Key-words: consensus-building; external control; Federal Court of Accounts; Competencies; Federal Court of Accounts; Normative Instruction No. 91/2022.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	08
1. O CONSENSUALISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	11
1.1 Contexto histórico e conceito	22
1.2 O advento do consensualismo na legislação brasileira	23
1.3 Os princípios da supremacia e indisponibilidade do interesse público e a adoção do consensualismo pela Administração Pública	23
2. A ADOÇÃO DO CONSENSUALISMO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS	22
2.1 Controle: noções e classificação	22
2.2 Controle interno e externo	23
2.3 Novas tendências de controle da Administração Pública	26
2.3.1 Os termos de ajustamento de gestão	26
2.3.2 As mesas técnicas	28
2.4 O novo instrumento para efetivação do consensualismo do TCU: a Instrução Normativa TCU nº 91/2022	32
3. AS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DO TCU E A POSSIBILIDADE DE O ÓRGÃO DE CONTROLE ATUAR COMO ESPÉCIE DE MEDIADOR COM FUNDAMENTO NA IN Nº 91/2022	39
3.1 Origem e evolução do Tribunal de Contas da União no regime constitucional (...)	39
3.2 O Tribunal de Contas na Constituição de 1988	39
3.2.1 Dos controles de legalidade, legitimidade e economicidade	47
3.2.2 As competências tradicionais do Tribunal de Contas	49
3.2.2.1 Competência para editar normas	50
3.2.2.2 Competência para praticar atos sancionatórios	52
3.2.2.3 Competência para praticar atos de comando	54
3.2.2.4 Competência para levantar dados e produzir informações	56
3.2.2.5 Competência para representar	57
3.2.2.6 Competência para formular orientações gerais	58
3.3 Análise da atuação do Tribunal de Contas da União como espécie de mediador nos moldes da IN TCU nº 91/2022	59
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	69
REFERÊNCIAS BIBLIORÁFICAS	75
NORMAS REFERENCIADAS	81

1. INTRODUÇÃO

A Administração Pública, diante da crescente complexidade das questões que lhe são submetidas, exige que o Direito Administrativo esteja em constante atualização, a fim de acompanhar as transformações sociais e garantir a efetividade da ação estatal.

Sob a égide do Estado liberal, a Administração Pública foi relegada a uma atuação meramente executiva, vinculada à estrita aplicação da lei. Essa visão da Administração foi reforçada pelo positivismo jurídico predominante entre os séculos XIX e XX, consagrando a letra da lei como fonte absoluta e exclusiva do Direito, resultando em um modelo de controle administrativo excessivamente formalista, vinculado à estrita apreciação da legalidade dos atos administrativos. A atividade administrativa, portanto, era compreendida como a expressão máxima do poder estatal, exercido de forma hierarquizada e unilateral.

Nas últimas décadas do século XX, contudo, o positivismo jurídico, que pressupunha uma concepção estática e isolada do contexto social, cedeu lugar a uma perspectiva mais interativa e dinâmica do direito. Essa nova abordagem, pautada no diálogo, busca estabelecer a comunicação entre o dever-ser e a realidade fática. A progressiva valorização da interpretação jurídica e a incorporação de valores sociais passam a constituir os pilares da revisão crítica do positivismo, oferecendo uma visão mais abrangente e complexa da ciência do direito.

Com efeito, a Administração Pública consensual, pautada nos princípios da negociação, do diálogo e da cooperação, representa uma ruptura paradigmática em relação ao modelo tradicional verticalizado de Administração, que era baseado na imposição autoritária e unilateral de decisões.

A abertura normativa à consensualidade no Brasil passou a ganhar espaço no final da década de 80. A Constituição de 1988, ao positivizar os princípios da democracia participativa e da solução pacífica dos conflitos, proporcionou um marco normativo para a gradual incorporação da consensualidade ao ordenamento jurídico brasileiro, mitigando a tradicional rigidez do Direito Administrativo.

A partir de então, diversas normas que prestigiam a adoção ao consensualismo foram sendo incorporadas ao ordenamento jurídico, com destaque à Lei nº 13.665/2018, que incorporou o art. 26 ao Decreto-Lei nº 4.657/2022 (LINDB), conferindo expressamente competência consensual de ordem geral à Administração Pública, nos moldes de permissivos existentes no direito comparado, tais como a Legge nº 241/90, a Lei de Processo Administrativo italiana.

No âmbito da legislação sobre licitações e contratos administrativos, a Lei nº 8.666/1993 não contemplava qualquer dispositivo que dispusesse sobre consensualidade ou a celebração de acordos sob sua jurisdição. A Lei nº 14.133/2021 trouxe, contudo, capítulo exclusivamente dedicado aos meios alternativos de resolução de controvérsias, sobretudo no que tange à conciliação, mediação, arbitragem e ao comitê de resolução de disputas (“dispute board”).

A crescente relevância dada às soluções consensuais de conflitos no ordenamento jurídico brasileiro exige, nesse sentido, a construção de instrumentos de controle da Administração Pública que alterem a lógica de atuação dos órgãos de controle baseada na unilateralidade e na imposição de sanções.

Com isso, os Tribunais de Contas vêm adotando novos métodos de controle baseados no consensualismo, tais como os Termos de Ajustamento de Gestão, as Mesas Técnicas e, mais recentemente, no âmbito do Tribunal de Contas da União, as Solicitações de Solução Consensual implementadas por meio da Instrução Normativa TCU nº 91/2022, objetivando promover a realização de solução consensual de controvérsias relevantes e a prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal em questões cuja matéria se sujeite à competência do TCU.

Embora a inovação normativa advinda do TCU esteja alinhada com a recente demanda pela mudança de paradigma do controle da Administração Pública, a IN TCU nº 91/2022 concede ao Tribunal de Contas amplos poderes de negociação ao estabelecer que compete ao Tribunal (i) realizar a mediação entre os participantes da Solicitação de Solução Consensual (art. 7º, §2º) – atribuindo, inclusive, a um servidor da SecexConsenso a função de coordenador da Comissão de Solução Consensual; (ii) sugerir alterações na proposta de solução consensual, acatá-la ou recusá-la (art. 11); e (iii) formalizar a solução por meio de termo assinado pelo Presidente do Tribunal e pelas partes envolvidas na composição (art. 12).

Assim, emerge o questionamento central do presente estudo: estaria o Tribunal de Contas da União ampliando suas competências constitucionais por meio da IN TCU nº 91/2022?

Para que se possa alcançar a resposta ao questionamento suscitado, o presente trabalho foi estruturado em quatro capítulos, desenvolvidos com base na abordagem multimétodo, pautando-se em investigação qualitativa exploratória. No primeiro capítulo, tratamos acerca da evolução da forma de exercício da atividade de controle da Administração Pública no Brasil, perpassando pela origem liberal do Direito Administrativo, pela evolução normativa que demonstra uma mudança de paradigma do Estado de Direito que abriu caminho para uma administração mais gerencial e menos burocrática, com a introdução do consensualismo na

Administração Pública e, ainda, pela aparente incompatibilidade entre os princípios da supremacia do interesse público e da indisponibilidade do interesse público e o consensualismo.

No segundo capítulo, abordaremos o conceito de controle, demonstrando que se trata de mecanismo inerente aos Estado Democráticos de Direito, sendo corolário do princípio da indisponibilidade do interesse público. Trataremos, ainda, da natureza do controle da Administração Pública, diferenciando o controle interno e externo e demonstrando como os instrumentos de consensualidade têm sido incorporados à lógica do controle externo por meio da análise de três novas tendências de controle: os Termos de Ajustamento de Gestão, as Mesas Técnicas e as Solicitações de Solução Consensual, sobre as quais apresentaremos um panorama detalhado da Instrução Normativa TCU nº 91/2022 e suas disposições.

No capítulo três, por fim, trataremos das competências constitucionais do Tribunal de Contas da União e da possibilidade de o órgão de controle atuar como espécie de mediador com fulcro na IN nº 91/2022. Trataremos das competências tradicionais atribuídas aos Tribunais de Contas pela Constituição Federal e regulamentadas pela Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU), perpassando pelo contexto histórico que culminou nas competências a ele atribuídas pela Constituição Federal de 1988 e pela classificação dessas competências de acordo com a doutrina, subdivididas em: competência para editar normas; competência para praticar atos sancionatórios; competência para praticar atos de comando; competência para levantar dados e produzir informações; competência para representar; e competência para formular orientações gerais - aspecto de suma importância para a compreensão da lógica por trás da imposição do controle prévio como medida excepcional no ordenamento jurídico brasileiro.

Por fim, desenvolveremos a tese em si, a saber, os limites da atuação do Tribunal de Contas da União à luz da Instrução Normativa TCU nº 91/2022, analisando as incompatibilidades suscitadas entre a mencionada norma e as competências atribuídas constitucional e legalmente ao Tribunal de Contas da União.

1. O CONSENSUALISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Este capítulo apresenta um panorama acerca da evolução da forma de exercício da atividade de controle da Administração Pública no Brasil, perpassando pela origem liberal do Direito Administrativo e pela evolução normativa que demonstra uma mudança de paradigma do Estado de Direito que abriu caminho para uma administração mais gerencial e menos burocrática, com a introdução do consensualismo na Administração Pública. Analisar-se-á, ainda, a aparente incompatibilidade entre os princípios da supremacia do interesse público e da indisponibilidade do interesse público e o consensualismo.

1.1. Contexto histórico e conceito

As origens do Direito Administrativo remontam ao surgimento do Estado de Direito¹, no século XVIII, na França, no período pós-revolução. De acordo com Luciano Ferraz, somente com a ascensão do Estado liberal, que consagrou o princípio da separação de poderes, “é que se torna possível cogitar da atividade de Administração Pública, seja pelos limites que lhe impõe o Poder Legislativo, seja pela proteção ou reação que lhe oferece o Poder Judiciário”².

Assim, o Direito Administrativo foi concebido sob forte influência do positivismo jurídico, de modo que a função administrativa era concebida como a atividade estritamente voltada à execução da lei, emanada da vontade do Estado:

Com efeito, a zona de atuação administrativa reconduzível a execução da lei concretizava-se mediante atos de gestão, suscetíveis de revisão judicial, ao passo em que a zona de atuação discricionária se matizava mediante atos de império, collocando-se à margem do direito - imunes, portanto, ao controle dos órgãos judiciários³.

Não obstante, no início do século XX, a transformação da estrutura econômica influenciada pelas mudanças nas estruturas sociais – com as reivindicações aos direitos trabalhistas, previdenciários e sociais de forma geral e o crescimento dimensional de empresas

¹ Aqui adota-se o conceito de Estado de Direito explicado por Kelsen (Kelsen, HANS. *Teoria Pura do Direito*. 6ª ed. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2003, p. 346), segundo o qual “‘Estado de Direito’ neste sentido específico é uma ordem jurídica relativamente centralizada segundo a qual a jurisdição e a administração estão vinculadas às leis – isto é, às normas gerais que são estabelecidas por um parlamento eleito pelo povo, com ou sem a intervenção de um chefe de Estado que se encontra à testa do governo -, os membros do governo são responsáveis pelos seus atos, os tribunais são independentes e certas liberdades dos cidadãos, particularmente a liberdade de crença e de consciência e a liberdade de expressão do pensamento, são garantidas”.

² FERRAZ, Luciano. *Controle e Consensualidade: Fundamentos para o Controle Consensual da Administração Pública* (TAG, TAC, SUSPAD, Acordos de Leniência, Acordos Substitutivos e Instrumentos Afins). 2ª ed. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2020, p. 38.

³ *Ibidem*, p. 57.

resultando em concentração de capital⁴ - iniciou o movimento de transição dos Estados liberais para os Estados Democráticos de Direito, que resultou em uma mudança de paradigma também nos ordenamentos jurídicos dos Estados.

A intensificação do intervencionismo estatal pós-guerra, com o objetivo de estabilizar a economia, impulsionou o desenvolvimento da atividade administrativa. Esse novo cenário passou a exigir uma reconfiguração da Administração Pública, superando a concepção clássica de mera executora da lei. A complexidade das atividades administrativas nesse contexto demandou a adoção de modelos organizacionais plurais, uma vez que o modelo de organização centralizador se tornou insuficiente para atender às demandas do Estado Social. Assim, foram adotadas técnicas de desconcentração e descentralização, resultando no alargamento da presença do Poder Executivo. Além disso, a Administração passou a assumir um caráter constitutivo ou conformador, em paralelo com o que outrora fora a satisfação de um pensamento meramente executivo⁵.

Não obstante, nas décadas de 70 e 80 do século XX, no contexto da globalização, o modelo de Estado intervencionista entrou em crise, trazendo propostas de modernização administrativa, caracterizada, sobretudo, por um “novo estilo de administração”, de natureza flexível, participativa e concertada⁶. É nesse contexto que emerge a ideia de consensualidade.

De acordo com Odete Medauar⁷, “a atividade consenso-negociação entre o Poder Público e particulares [...] passa a assumir papel importante no processo de identificação de interesses públicos e privados, tutelados pela Administração”, resultando na diminuição da discricionariedade e da imposição unilateral e impositiva de decisões.

A Administração Pública consensual seria, portanto, resultado de um movimento de modernização da gestão administrativa que rompe com a dinâmica que se baseava na imperatividade unilateral dos atos administrativos para contemplar um modelo pautado por diálogo, negociação, cooperação e coordenação⁸. O sistema, sem abandonar a lógica da autoridade, incorporaria o consenso como elemento fundamental de sua dinâmica.

⁴ BONAVIDES, Paulo. *Do estado liberal ao estado social*. 8ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 186.

⁵ FERRAZ, Luciano. *Controle e Consensualidade: Fundamentos para o Controle Consensual da Administração Pública (TAG, TAC, SUSPAD, Acordos de Leniência, Acordos Substitutivos e Instrumentos Afins)*. 2ª ed. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2020, pp. 60-63.

⁶ *Ibidem*, p. 89.

⁷ MEDAUAR, Odete. *O Direito Administrativo em Evolução*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 210.

⁸ DANTAS, Bruno. *Consensualismo na Administração Pública e Regulação: Reflexões para um Direito Administrativo do Século XXI*. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 56.

De acordo com Bonacorsi de Palma⁹, o fenômeno da consensualidade no âmbito da Administração Pública está alicerçado nos princípios da “democracia substantiva”, “eficiência administrativa” e “contratualização”.

A autora apresenta, ainda, sua classificação para o fenômeno, segundo a qual a consensualidade pode ser classificada em sentido amplo, amplíssimo e restrito¹⁰.

Em sentido amplo, a atuação consensual equivale a qualquer forma de acordos de vontades da Administração Pública. Corresponde à atuação da Administração por meio de acordos em sentido amplo, abrangendo as esferas administrativa e judicial, envolvendo exclusivamente o poder público ou a Administração Pública e os administrados.

Tomada em sentido amplíssimo, a consensualidade abrange as hipóteses em que a Administração abre seu procedimento para que o administrado participe de forma ativa, de modo que abrange, além dos acordos de vontades da Administração, os instrumentos participativos, audiências e consultas públicas.

Em sentido estrito, por fim, a consensualidade equivaleria à

[...] técnica de gestão administrativa por meio da qual acordos entre Administração Pública e administrado são firmados com vistas a terminação consensual do processo administrativo pela negociação do exercício do poder de autoridade estatal (prerrogativas públicas)¹¹.

Diante do exposto, para fins deste estudo, entende-se pela consensualidade na Administração Pública o modelo diametralmente oposto à imperatividade do Estado, concebido pela ampla utilização de instrumentos negociais e contratuais no âmbito da Administração Pública, substituindo mecanismos unilaterais por mecanismos participativos.

1.2. O advento do consensualismo na legislação brasileira

No Brasil, a abertura normativa à consensualidade passou a ganhar espaço no final da década de 80. O preâmbulo da Constituição Federal de 1988 demonstra que o novo regime constitucional já dava indícios do abandono da ideia de imperatividade para a adoção da consensualidade como mecanismo para tornar as decisões do Estado mais céleres e eficientes,

⁹ PALMA, Juliana Bonacorsi De *apud* FERRAZ, Luciano. *Controle e Consensualidade: Fundamentos para o Controle Consensual da Administração Pública (TAG, TAC, SUSPAD, Acordos de Leniência, Acordos Substitutivos e Instrumentos Afins)*. 2ª ed. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2020, p. 89.

¹⁰ PALMA, Juliana Bonacorsi De. *Sanção e acordo na Administração Pública*. São Paulo: Ed. Malheiros, 2015, p. 111.

¹¹ PALMA, Juliana Bonacorsi De *apud* FERRAZ, Luciano. *Controle e Consensualidade: Fundamentos para o Controle Consensual da Administração Pública (TAG, TAC, SUSPAD, Acordos de Leniência, Acordos Substitutivos e Instrumentos Afins)*. 2ª ed. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2020, p. 90.

ao instituir um Estado Democrático destinado a garantir “[...] uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias”.

O art. 4º da Constituição Federal dispôs, ainda, que a República Federativa do Brasil se rege, nas suas relações internacionais, dentre outros, pelo princípio da solução pacífica dos conflitos.

Em 1990, o Código de Defesa do Consumidor trouxe importante alteração legislativa à Lei nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública) ao permitir genericamente a celebração de termos de ajustamento de condutas, sendo norma pioneira na aplicação do consenso às relações administrativas¹².

Já no século XXI, a Lei nº 10.259/2001, que criou os Juizados Cíveis e Criminais do âmbito da Justiça Federal, adotou dispositivo que autoriza representantes judiciais da União, autarquias, fundações e empresas públicas federais a conciliar nos processos de competência dos Juizados Especiais.

Em 2010, o CNJ editou a Resolução nº 125, que instituiu a Política Judiciária Nacional de tratamento de conflitos de interesses, com o objetivo de assegurar a solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade. A redação original do parágrafo único do art. 1º da norma impõe aos órgãos judiciários a obrigação de oferecer mecanismos de soluções de controvérsias, “em especial os chamados meios consensuais, como a mediação e a conciliação”.

O Código de Processo Civil de 2015 trouxe como uma de suas principais diretrizes a consensualidade na esfera processual, impondo a adoção preferencial de soluções de conflitos, que devem ser adotadas pelo Estado sempre que possível (art. 3º, §§ 2º e 3º). O art. 174 do CPC dispõe, ainda, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo. A obrigação de desenvolvimento de câmaras de mediação e conciliação pelos entes federativos foi reproduzida na Lei nº 13.140/2015 (Lei de Mediação), que estabelece, ainda, que as controvérsias jurídicas que envolvam a Administração Pública federal direta e indireta poderão ser objeto de transação por adesão.

¹² DUTRA, Maria Luiza Abinader da Silva. A implementação da consensualidade por meio da IN TCU nº 91/2022 – estudo de caso do acórdão nº 1130/2023. Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito. UNB, Brasília: 2023, p. 18.

No mesmo sentido, a Lei nº 13.129/2015, que alterou a Lei nº 9.307/1996 (Lei de Arbitragem), passou a admitir de forma expressa a utilização de arbitragem na Administração Pública.

A Lei nº 9.469/1997, alterada pela Lei nº 13.140/2015, estabelece que o Advogado-Geral da União, diretamente ou mediante delegação, e os dirigentes máximos das empresas públicas federais, em conjunto com o dirigente estatutário da área afeta ao assunto, poderão autorizar a realização de acordos ou transações para prevenir ou terminar litígios, inclusive os judiciais (art. 1º, Lei nº 9.469/1997).

Necessário mencionar que diferentemente do que ocorre em sistemas jurídicos do direito comparado¹³, que dispõem de permissivos genéricos para a celebração de acordos pela Administração Pública em suas leis gerais de processo administrativo, a Lei de Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784/99) não estabelece mecanismo consensual específico ou institui a consensualidade como mecanismo de ação administrativa. Até 2018, o direito brasileiro não conferia competência consensual de ordem geral ao poder público.

Não obstante a ausência de previsão legal genérica que autorizasse a celebração de acordos no âmbito da Administração Pública até então, em 2002, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 253885-0/MG¹⁴, concluiu pela validade de transação firmada entre o Município de Santa Rita do Sapucaí e servidoras públicas municipais.

De acordo com a Ministra Ellen Gracie, relatora do processo, muito embora não houvesse lei que autorizasse a transação, o acordo teria servido a uma mais rápida e efetiva

¹³ Nesse sentido, de acordo com De Palma (PALMA, Juliana Bonacorsi De. *Sanção e acordo na Administração Pública*. São Paulo: Ed. Malheiros, 2015, p. 144), uma das grandes referências da consensualidade no Direito Administrativo é a Legge nº 241/90, a Lei de Processo Administrativo italiana, cujo permissivo geral para a celebração de acordos em âmbito administrativo dispõe que “Considerando as sugestões e propostas apresentadas de acordo com o artigo 10, a administração pode fazer acordos com as pessoas envolvidas para decidir sobre os detalhes da decisão final, ou até mesmo substituir essa decisão, desde que não prejudique os direitos de outras pessoas e sempre buscando o bem comum” (art. 11), em tradução livre. No mesmo sentido dispõe a lei de processo administrativo espanhola (Ley 30/92), segundo a qual “*Las Administraciones Públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al Ordenamiento Jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regule, pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin*”.

¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). *Recurso Extraordinário nº 253.885-0/MG*. Poder Público. Transação. Validade. Em regra, os bens e o interesse público são indisponíveis, porque pertencem à coletividade. É por isso que o Administrador, mero gestor da coisa pública, não tem disponibilidade sobre os interesses confiados à sua guarda e realização. Todavia, há casos em que o princípio da indisponibilidade do interesse público deve ser atenuado, mormente quando se tem em vista que a solução adotada pela Administração é a que melhor atenderá à ultimização deste interesse. Recorrente: Município de Santa Rita do Sapucaí. Recorrida: Lázara Rodrigues Leite e Outras. Min. Ellen Gracie, 04 de junho de 2002. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MjY1Ng%2C%2C>. Acesso em 10 ago. 2024.

consecução do interesse público, de modo que não haveria que se falar em violação ao princípio da legalidade no caso em análise:

em regra, os bens e o interesse público são indisponíveis [...] Todavia, há casos em que o princípio da indisponibilidade do interesse público deve ser atenuado, mormente quando se tem em vista que a solução adotada pela Administração é a que melhor atenderá à ultimateção deste interesse.

Não obstante a tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal na ocasião, que já evidenciava a tendência de que o consensualismo na Administração Pública fosse adotado em âmbito normativo no ordenamento jurídico brasileiro, a ausência de permissivo legal geral para a celebração de acordos pelo poder público perdurou até a edição da Lei nº 13.665/2018, que promoveu profundas inovações na legislação, dentre as quais destaca-se a inclusão do art. 26 no Decreto-Lei nº 4.657/2022 (LINDB), que confere expressamente a competência consensual de ordem geral à Administração Pública, nos moldes dos permissivos existentes no direito comparado:

Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.

O dispositivo, assim, estabelece autorização geral para que qualquer ente ou órgão administrativo celebre compromisso com interessados, independentemente da edição de qualquer outra norma específica ou regulamentação para a produção integral de seus efeitos.

O Tribunal de Contas da União, no âmbito do Acórdão 2.139/2022-TCU-Plenário¹⁵, proferido em processo cujo foco foi avaliar a transferência de controle acionário da Concessionária Rota do Oeste S.A (CRO) para a MT Participações e Projetos S.A. (MTPAR) e a celebração de Termo de ajustamento de Conduta para disciplinar os novos contornos da concessão da BR-163/MT a partir da assunção das obrigações pela MTPAR, ao dispor sobre o art. 26 da LINDB, aduziu que “a norma trata de reconhecer que a eficiência administrativa requer formas mais flexíveis para lidar com a dinamicidade e a complexidade em certos terrenos do direito público, como os contratos de parcerias e investimentos, que são mutáveis por natureza”.

¹⁵ BRASIL, Tribunal De Contas da União. (Primeira Turma). *Acórdão nº 1593/2023 – TCU – Plenário. TC nº 008.877/2023-8*. Interessado: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP). Órgãos: Ministério de Portos e Aeroportos e Ministério dos Transportes. Min. Vital do Rêgo, 04 de agosto de 2023. Disponível em: <blob:https://conecta-tcu.apps.tcu.gov.br/52417886-9ef2-46f6-b683-c0496a1c07e4>. Acesso em 10 ago. 2024.

Além disso, ainda de acordo com o TCU no julgamento supracitado, o art. 26 traz tipicidade mais ampla que o permissivo anterior (eliminação de irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público), objetivando exatamente estabelecer margens mais amplas de liberalidade para se definir a abordagem que melhor acomode o interesse público.

Nesse sentido, inspirada na reforma promovida na LINDB em 2018, a Lei das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848/2019) passou a admitir a celebração de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) com pessoas físicas ou jurídicas no âmbito de suas competências regulatórias. Imperioso mencionar que, não obstante o permissivo legal expresso ter sido publicado apenas em 2018, as agências reguladoras já vinham editando normas autorizativas específicas para a celebração de TACs desde o início da década de 2010, dentre as quais mencionam-se a Resolução ANAC nº 199/2011 (Agência Nacional de Aviação Civil), Resolução ANATEL nº 629/2013 (Agência Nacional de Telecomunicações), Resolução Normativa ANS nº 372/2015 (Agência Nacional de Saúde Suplementar), Resolução ANCINE nº 118/2015 (Agência Nacional do Cinema), Resolução ANTT nº 5.823/2018 (Agência Nacional de Transportes Terrestres), Resolução ANTAQ nº 92/2022 (Agência Nacional de Transportes Aquaviários) e Resolução ANP nº 848/2021 (Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis)¹⁶.

Neste contexto, essencial discorrer, ainda, acerca da Lei de Relicitação e Prorrogação Antecipada (Lei nº 13.448/2017), que estabeleceu as diretrizes gerais para prorrogação e relicitação dos contratos de parceria definidos nos termos da Lei nº 13.334/2016 (Lei que criou o Programa de Parcerias e Investimentos – PPI) nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário da administração pública federal.

De acordo com o art. 4º, inc. III da Lei nº 13.448/2017, a relicitação é o procedimento que compreende a extinção amigável do contrato de parceria e a celebração de novo ajuste negocial para o empreendimento, em novas condições contratuais e com novos contratados. Foi, portanto, idealizada objetivando extinguir o contrato de parceria de forma amigável, a fim de evitar a extinção por meios litigiosos tais como a caducidade ou a rescisão.

De acordo com o art. 13 da Lei nº 13.448/2017, com o objetivo de assegurar a continuidade da prestação dos serviços, o órgão ou entidade competente poderá promover a relicitação do objeto dos contratos de parceria nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário cujas disposições contratuais não estejam sendo atendidas ou cujos contratados

¹⁶ DUTRA, Maria Luiza Abinader da Silva. A implementação da consensualidade por meio da IN TCU nº 91/2022 – estudo de caso do acórdão nº 1130/2023. Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito. UNB, Brasília: 2023, p. 20.

demonstrem incapacidade de adimplir as obrigações contratuais ou financeiras assumidas originalmente.

Farias, Vianna e Bezerra ressaltam que, diferentemente do regime até então em vigor, fundamentado na lógica do descumprimento/sanção, com a promulgação da Lei de Relicitação e Prorrogação Antecipada, o ordenamento jurídico passou a admitir que o inadimplemento contratual leve à resolução amigável¹⁷. De acordo com os autores, a possibilidade de relicitação de contratos de parceria é de “extrema relevância para assegurar ao gestor a segurança jurídica necessária para optar pela solução consensual”.

Ainda no âmbito da legislação sobre licitações e contratos administrativos, há que se mencionar que a Lei nº 8.666/1993 não contemplava qualquer dispositivo que dispusesse sobre a consensualidade ou a celebração de acordos no âmbito de sua jurisdição. A Lei nº 14.133/2021, trouxe, contudo, capítulo exclusivamente dedicado aos meios alternativos de resolução de controvérsias, sobretudo no que tange à conciliação, mediação, arbitragem e ao comitê de resolução de disputas (“dispute board”).

Chama-se atenção, em especial, para o art. 153 da norma, que estabelece que os contratos poderão ser aditados para permitir a adoção dos meios alternativos de resolução de controvérsias. Em que pese os dispositivos incluídos na nova Lei de Licitações e Contratos não poderem ser considerados como verdadeira inovação, tendo em vista que a consensualidade no âmbito da Administração Pública já vinha sendo admitida pelo ordenamento jurídico - ainda que limitada a ramos específicos - desde o final da década 1980, faz-se necessário reconhecer que tal inclusão não é dispensável¹⁸.

Isso porque os dispositivos incorporados pela Lei nº 14.133/2021 estabelecem de forma inequívoca a aplicação da consensualidade aos contratos públicos, outorgando de forma expressa à Administração Pública a autorização para a adoção de meios alternativos de resolução de controvérsias, afastando a possibilidade de questionamento, até mesmo por aqueles mais resistentes à sua aplicação¹⁹.

¹⁷ FARIAS, André Luiz De Albuquerque; VIANNA, Fernando Villela de Andrade; BEZERRA, Rafael Lapa Santos. *Soluções Consensuais nas Concessões de Serviço Público: O Estado da Arte no Direito Comparado e uma Proposta de Framework para Viabilizar Renegociações no Setor de Infraestrutura*. Monografia submetida ao Prêmio Guilherme Palmeira, 2023.

¹⁸ WIECZORKOWSKI, Stela Franco. Nova lei de licitações e os métodos mais adequados de resolução de conflitos. *Conjecturas*, ISSN: 1657-5830, Vol. 21, nº 1, p. 1880. Disponível em: <https://www.academia.edu/98395625/Nova_lei_de_licita%C3%A7%C3%B5es_e_os_m%C3%A9todos_mais_adequados_de_resolu%C3%A7%C3%A3o_de_conflitos>. Acesso em 05 ago. 2024

¹⁹ OLIVEIRA, Murillo Preve Cardoso de *apud* WIECZORKOWSKI, Stela Franco. Nova lei de licitações e os métodos mais adequados de resolução de conflitos. *Conjecturas*, ISSN: 1657-5830, Vol. 21, nº 1, p. 1880. Disponível em:

No âmbito das concessões, menciona-se que a Lei nº 8.987/1995 já previa originalmente que é cláusula essencial do contrato de concessão a relativa ao foro e ao modo amigável de solução de controvérsias contratuais (art. 23). Nada obstante, somente com a alteração promovida pela Lei nº 9.307/1996, a legislação passou a admitir o emprego de mecanismos privados para resolução de disputadas decorrentes ou relacionadas ao contrato de concessão, inclusive a arbitragem (art. 23-A). No mesmo sentido, a Lei de Parcerias Público-Privadas (Lei nº 11.079/2004) dispõe, em seu art. 11, III, que o instrumento convocatório poderá prever o emprego de mecanismos privados de resolução de disputas.

Pelo exposto, verifica-se que a legislação brasileira atualmente admite de forma ampla a prática consensual na Administração Pública, sobretudo com a incorporação do permissivo geral do art. 26 à LINDB. Assim, considera-se relevante, para os fins do presente trabalho, discorrer sobre a relação entre os princípios da supremacia do interesse público e da indisponibilidade do interesse público e a possibilidade de transação na Administração Pública, nos termos do tópico a seguir.

1.3. Os princípios da supremacia e indisponibilidade do interesse público e a adoção do consensualismo pela Administração Pública

Conforme já mencionado, a consensualidade na Administração Pública é resultado da modernização da gestão administrativa que rompe com a dinâmica que se baseava na unilateralidade e impositividade dos atos administrativos para abranger um sistema composto pela coordenação, cooperação, diálogo e negociação²⁰. Contudo, os princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público são frequentemente apontados como óbices à atuação consensual da Administração Pública²¹.

Nesse sentido, o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado é princípio implícito do ordenamento jurídico brasileiro. Não há qualquer dispositivo na Constituição que incorpore o mencionado princípio de forma expressa ao ordenamento jurídico, embora inúmeros dispositivos aludam ou impliquem manifestações concretas dele²².

https://www.academia.edu/98395625/Nova_lei_de_licita%C3%A7%C3%B5es_e_os_m%C3%A9todos_mais_adequados_de_resolu%C3%A7%C3%A3o_de_conflitos. Acesso em 05 ago. 2024.

²⁰ DANTAS, B. *Consensualismo na Administração Pública e Regulação*: Reflexões para um Direito Administrativo do século XXI. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 56.

²¹ Tal óbice é apontada, sobretudo, porque a Lei de arbitragem veda de forma expressa a possibilidade de submissão de direitos indisponíveis à esfera arbitral (art. 1º, *caput* e §1º da Lei nº 9.307/1996).

²² MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 99.

O mencionado princípio deve ser interpretado, portanto, no sentido de superioridade sobre os demais interesses existentes na sociedade, de modo que os interesses privados não poderiam prevalecer sobre o interesse público²³. De acordo com Di Pietro²⁴, o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado foi incorporado ao ordenamento jurídico quando se substituiu a ideia do homem como fim único do direito “pelo princípio que hoje serve de fundamento para todo o direito público e que vincula a Administração em todas as suas decisões: o de que os interesses públicos têm supremacia sobre os individuais”.

Vinculado diretamente ao princípio da supremacia do interesse público está o princípio da indisponibilidade do interesse público, que de acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello²⁵:

significa que sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público – não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los – o que é também um dever – na estrita conformidade do que dispuser a *intentio legis*”.

Logo, a indisponibilidade do interesse público decorre diretamente da supremacia e carrega a ideia de intransigência quanto ao interesse público.

Com efeito, sob o enfoque da atuação administrativa consensual, a transação promovida pela Administração Pública poderia ser interpretada como uma violação aos mencionados princípios, na medida em que o poder público passaria a adotar soluções que abarquem os interesses particulares em detrimento de decidir conforme o interesse público²⁶.

Ocorre que não se pode ignorar que os princípios em estudo são construções teóricas decorrentes da interpretação de dispositivos da Constituição e que carecem de respaldo normativo. Nada obstante, ainda que se reconheça o valor jurídico dos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, não há que se falar em transgressão dos mencionados princípios com a adoção da consensualidade pela Administração Pública -eis que a transação muitas vezes corresponderá à alternativa que melhor atende ao interesse público.

Nesse sentido, de acordo com De Palma²⁷, a consensualidade administrativa não implica em disponibilidade do interesse público. Os acordos administrativos consistem em efetivos

²³ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 12ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 51.

²⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella De. *Direito Administrativo*. 33ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 222.

²⁵ MELLO, Celso Antônio *apud* DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella De. *Direito Administrativo*. 33ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 223.

²⁶ PALMA, Juliana Bonacorsi De. *Sanção e acordo na Administração Pública*. São Paulo: Ed. Malheiros, 2015, p. 167.

²⁷ *Ibidem*, p. 168.

instrumentos de satisfação da finalidade pública, de modo que um mecanismo de satisfação do interesse público não pode ser entendido como um ato de disposição do interesse público.

Rememora-se, assim, o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 253.885/MG²⁸, no âmbito do qual a Corte Suprema entendeu que há casos em que a indisponibilidade do interesse público deve ser atenuada, sobretudo quando se tem em vista que a solução adotada pela Administração é a que melhor atenderá à efetivação desse interesse.

Nesse trilhar, relevante trazer à baila, ainda, a diferença entre interesses públicos primários e secundários. O interesse público primário corresponde ao interesse da sociedade como um todo, enquanto o interesse público secundário é aquele que aduz tão somente ao aparelho estatal enquanto entidade personalizada. Assim, tendo por base a dicotomia mencionada, seria possível, em tese, afirmar que apenas os interesses secundários seriam transacionáveis, na medida em que os interesses primários seriam indisponíveis e, portanto, não passíveis de negociação.

Contudo, como bem aponta De Palma²⁹, não existem balizas objetivas que permitam, com relativa margem de segurança jurídica, diferenciar os interesses primários dos interesses secundários. Além disso, uma definição *a priori* do que deve prevalecer de forma ampla em todas as possíveis hipóteses vai de encontro com a própria lógica dos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público.

Portanto, entende-se que não há conflito entre os princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público e a adoção da consensualidade no âmbito da Administração Pública, na medida em que a transação pode corresponder, no caso concreto, no efetivo interesse público a ser perseguido pela Administração. O consensualismo é compatível com o interesse público e a eficiência administrativa, tendo em vista que a negociação “não é senão uma via expedita para a materialização do interesse público”³⁰.

²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). *Recurso Extraordinário nº 253.885-0/MG*. Poder Público. Transação. Validade. Em regra, os bens e o interesse público são indisponíveis, porque pertencem à coletividade. É por isso que o Administrador, mero gestor da coisa pública, não tem disponibilidade sobre os interesses confiados à sua guarda e realização. Todavia, há casos em que o princípio da indisponibilidade do interesse público deve ser atenuado, mormente quando se tem em vista que a solução adotada pela Administração é a que melhor atenderá à últimação deste interesse. Recorrente: Município de Santa Rita do Sapucaí. Recorrida: Lázara Rodrigues Leite e Outras. Min. Ellen Gracie, 04 de junho de 2002. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MjY1Ng%2C%2C>. Acesso em 10 ago. 2024.

²⁹ PALMA, Juliana Bonacorsi De. *Sanção e acordo na Administração Pública*. São Paulo: Ed. Malheiros, 2015, p. 148.

³⁰ DANTAS, B. *Consensualismo na Administração Pública e Regulação: Reflexões para um Direito Administrativo do século XXI*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 63.

Com efeito, feitas as considerações acerca da importância e da efetiva compatibilidade da adoção do consensualismo na Administração Pública com a persecução do interesse público, no próximo capítulo abordaremos como o consensualismo vem sendo adotado pelos Tribunais de Contas, a fim de introduzir e firmar os pressupostos teóricos a serem aplicados no estudo da compatibilidade da atuação do Tribunal de Contas da União como espécie de mediador diante das competências a ele outorgadas pela Constituição Federal.

2. A ADOÇÃO DO CONSENSUALISMO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Feitas as considerações acerca do conceito, da evolução normativa, da importância e da efetiva compatibilidade da adoção do consensualismo na Administração Pública com a perseguição do interesse público, este capítulo abordará o conceito de controle, a natureza do controle exercido pelos Tribunais de Contas e, por fim, as novas tendências de controle da Administração Pública exercidas pelo Tribunal de Contas, partindo-se da adoção do consensualismo na fiscalização dos atos administrativos sujeitos ao crivo da Corte de Contas.

2.1. Controle: noções e classificação

Apresentados os preceitos orientadores da Administração Pública na implementação do consensualismo, passa-se a discorrer acerca do controle, tema de salutar importância para o desenvolvimento do presente estudo.

Inicialmente, há que se mencionar que, para Schirato, Miguel e Greco-Santos, “o grau de eficiência do Estado de Direito depende do grau de controle da atividade pública”³¹.

Assim, em uma organização estatal em que o poder está concentrado na mão de administradores públicos, faz-se necessária a criação de instituições que controlem e incorporem a limitação ao processo do poder³².

Muitas são as acepções para a palavra “controle”. De acordo com a definição do dicionário³³, a palavra tem origem no francês “contrôle” e significa “o ato de dirigir qualquer atividade, fiscalizando-a e orientando-a do modo mais conveniente” ou “fiscalização e domínio de alguém ou alguma coisa”.

Phillip Gil França³⁴ assevera o conceito de controle como “o exame crítico de processos decisórios, objetivando uma intervenção transformadora no caso de processo decisório em seu desenrolar (seu resultado ou suas consequências) não corresponder às considerações do controle”.

³¹ Processualização e controle da Administração, in Medauar, Odete; Schirato, Vitor Rhein; Miguel, Luiz Felipe Hadlich; Grego-Santos, Bruno (org.). *Contratos e controle na administração pública: reflexões atuais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 363.

³² DROMI, Roberto. *Instituciones de derecho administrativo*. Buenos Aires. Argentina: Ciudad Argentina, 1979, p. 91.

³³ CONTROLE. In: Michaelis, Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. Editora Melhoramentos Ltda, 2024. Disponível em <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/controle/>. Acesso em 10 ago. 2024.

³⁴ FRANÇA, Phillip Gil. *O controle da administração pública: discricionariedade, tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento*. 3ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 28.

De acordo com Odete Medauar, “controle” pode englobar os conceitos de dominação, associada à ideia de subordinação e centralização; direção, associada à ideia de comando e gestão; limitação, associada a aspectos negativos, restritivos ou inibidores; vigilância, associada à ideia de fiscalização; verificação, associada à ideia de exame, constatação; e registro, associado à ideia de identificação, autenticação, equivalência³⁵.

Para a autora, controle da Administração Pública “é a verificação da conformidade da atuação desta a um cânone, possibilitando ao agente controlador a adoção de medida proposta em decorrência do juízo formado”³⁶, ou seja, consiste em verificar se determinada atividade está sendo realizada de acordo com as regras e normas estabelecidas, possibilitando a adoção de medidas corretivas em caso de desvios.

Para Ismar Viana, o controle da Administração Pública é um sistema instruído com o objetivo de prevenir a ocorrência de dano ao patrimônio público, agindo de forma coercitiva quando os instrumentos de prevenção se mostrarem insuficientes³⁷.

Assim, pode-se afirmar que é mecanismo inerente aos Estados Democráticos de Direito, sendo corolário do princípio da indisponibilidade do interesse público, de modo que não há, *a priori*, margem para discricionariedade, uma vez que todos estão sujeitos ao controle³⁸.

Não obstante a vasta taxinomia desenvolvida pela doutrina especializada quanto ao controle da Administração Pública, para os fins deste trabalho, importa mencionar que, quanto ao órgão ou autoridade que o instrumentaliza, o controle pode ser classificado como interno ou externo, conforme passa-se a demonstrar.

2.2. Controle interno e externo

O controle da Administração Pública é denominado interno quando realizado pela própria entidade ou órgão responsável pela prática do ato controlado. De acordo com Benjamin Zymler³⁹, o controle interno é gênero do qual constituem espécies o controle administrativo e o sistema de controle interno previsto no art. 74 da Constituição Federal de 1988.

O controle administrativo decorre do dever-poder de autotutela previsto na Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual

³⁵ MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2020, pp. 21-22.

³⁶ *Ibidem*, p. 32.

³⁷ VIANA, Ismar. *Fundamentos do processo de controle externo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022 p. 10.

³⁸ *Ibidem*, p. 10.

³⁹ ZYMLER, Benjamin. *Direito Administrativo e controle*. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 188.

A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivos de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Portanto, dentre os instrumentos à disposição da Administração para proceder com o controle interno de sua atuação, encontra-se a anulação, nas hipóteses em que os atos administrativos estejam eivados de vício de legalidade, e a revogação, nas hipóteses em que a análise do mérito justifique a conveniência de sua supressão.

Imperioso mencionar, ainda, a possibilidade de instrumentalização do controle administrativo por meio da fiscalização hierárquica, das auditorias e correições, das inspeções, dos recursos administrativos, dos pareceres vinculantes, dentre outros⁴⁰.

O sistema de controle interno previsto no art. 74 da Constituição Federal de 1988, por outro lado, corresponde ao controle financeiro e orçamentário, segundo o qual, além de apoiar o controle externo, incumbe à Administração Pública a avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; a comprovação da legalidade e avaliação dos resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; e o exercício do controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União.

Assim, independentemente de sua classificação, pode-se entender o controle interno como aquele realizado por órgãos e entidades da própria estrutura orgânica da Administração Pública, sem a intervenção de órgãos integrantes dos Poderes Legislativo, Judiciário ou qualquer outra autoridade que não seja parte da organização institucional da Administração Pública⁴¹.

De outro modo, o controle externo se caracteriza por ser realizado por órgão diferente daquele a quem é atribuída a prática do ato controlado. Para Ismar Viana, o controle externo visa garantir a preservação do princípio fundamental da separação de poderes, nos termos do art. 2º da Constituição Federal de 1988, constituindo, pois, mecanismo intrínseco do sistema de freios e contrapesos⁴².

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ SCHIRATO, Vitor Rhein *apud* MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 161.

⁴² VIANA, Ismar. *Fundamentos do Processo de Controle Externo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022, p. 33.

Acerca da distinção entre o controle interno e o controle externo, eis o seguinte julgado do Supremo Tribunal Federal, de Relatoria do Min. Sepúlveda Pertence⁴³:

Vê-se dos esclarecimentos do preclaro mestre – amparado em pronunciamentos de juristas de escol – que a atuação do Tribunal de Contas da União no exercício de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades administrativas não se confunde com aquela atividade fiscalizatória realizada pelo próprio órgão administrativo, uma vez que esta atribuição decorre do controle interno ínsito a cada Poder e aquela, do controle externo a cargo do Congresso Nacional.

Assim, da interpretação conjugada dos arts. 31, §1º e 71 da Constituição Federal de 1988⁴⁴, conclui-se que os Tribunais de Contas são, em conjunto com o Congresso Nacional, os responsáveis pelo controle externo da Administração Pública no ordenamento jurídico brasileiro.

De acordo com Ismar Viana⁴⁵, a função de controle externo da Administração Pública não é um fim em si mesma. O controle externo encontra fundamento, sobretudo, na necessidade de coibir o arbítrio estatal, evitando desvios e excessos na gestão de recursos públicos, demandando, portanto, instituições de controle cujo funcionamento seja fundamentado em mecanismos suficientemente capazes de garantir a eficácia das atividades controladas, por meio do ingresso, caso necessário, no campo da legitimidade estatal.

Com efeito, Luciano Ferraz defende a adoção de um novo paradigma de controle, como decorrência da necessidade de aproximar as normas, os fatos, os procedimentos e as demandas sociais no âmbito da Administração Pública, substituindo o controle-sanção, baseado na imperatividade e limitado ao estrito cumprimento da legalidade, pelo controle-consenso⁴⁶.

Nesse sentido, conforme abordado anteriormente, a Administração Pública vem adotando uma nova abordagem de atuação, abrindo espaço para a incorporação da consensualidade às suas decisões, quebrando lógica punitiva antes adotada no ramo do Direito Administrativo.

Diante da força que tem ganhado a implementação de resoluções consensuais de conflitos no ordenamento jurídico, faz-se necessário que os padrões de atuação do controle da

⁴³ Ag. Reg. Na Petição nº 3.606-9 – DF. Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. em 21/09/2006, DJe.

⁴⁴ Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O **controle externo** da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver”.

“Art. 71. O **controle externo**, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...] (grifos nossos).

⁴⁵ VIANA, Ismar. *Fundamentos do processo de controle externo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022, p. 57.

⁴⁶ Avaliação do Termo de Ajuste de Gestão como instrumento do controle consensual da Administração Pública.

Administração Pública também se adaptem a essa nova realidade, não podendo se limitar a uma atuação baseada no controle-sanção⁴⁷.

O fortalecimento da ideia de consensualidade no âmbito do controle externo foi fortalecido pela Nota Recomendatória nº 02/2022, expedida pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), publicada com o objetivo de orientar os Tribunais de Contas para que, observado o regime jurídico-administrativo, adotem instrumentos de solução consensual de conflitos⁴⁸.

Seguindo essas premissas, os Tribunais de Contas do país têm incorporado instrumentos de consensualidade aplicáveis aos processos de controle externo, que serão analisados adiante.

Nada obstante, deve-se destacar, de imediato, que a busca pela modernização do controle externo com a adoção de procedimentos objetivando promover a consensualidade coexiste com a preocupação de que a autonomia administrativa seja preservada. A adoção destes mecanismos de consenso suscita a preocupação de que os órgãos de controle externo tornem-se agentes de intervenção generalizada na gestão pública, desvirtuando a função precípua dos Tribunais de Contas, que é a fiscalização dos gastos públicos e promovendo, ainda, o esvaziamento da atuação do administrador, conforme se aborda no capítulo 2 deste trabalho.

2.3. Novas tendências de controle da Administração Pública

2.3.1. Os termos de ajustamento de gestão

Os termos de ajustamento de gestão (TAG) vêm sendo adotados pelos Tribunais de Contas como meio de controle consensual da Administração, baseados na proposta teórica de Novos Rumos para o Controle da Administração Pública⁴⁹.

De acordo com Barroso Filho⁵⁰, o TAG é instrumento de controle consensual da Administração por meio do qual implementa-se um acordo de vontades entre o controlador e o

⁴⁷ CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da, REIS, Fernando Simões dos. Termos de ajustamento de gestão: perspectivas para um controle externo consensual. *Revista do TCU*, Setembro/Dezembro 2017. Disponível em <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/83/RevistaTCU140pt>>. Acesso em 09/09/2024.

⁴⁸ BRASIL. Nota Recomendatória nº 02/2022, de 24 de agosto de 2022. Recomendação aos Tribunais de Contas brasileiros para que, observado o regime jurídico-administrativo, adotem instrumentos de solução consensual de conflitos, aprimorando essa dimensão nos processos de controle externo. Disponível em: <<https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Nota-Tecnica-Atricon-no002-2022.pdf>>. Acesso em 29 ago. 2024.

⁴⁹ FERRAZ, Luciano. *Novos Rumos para o Controle da Administração Pública*. Tese de Doutorado, Belo Horizonte, UFMG, 2003. p. 134 - 142.

⁵⁰ FILHO, Angerico Alves Barroso. Avaliação do Termo de Ajuste de Gestão como instrumento do controle consensual da Administração Pública. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*. Curitiba, 2014,

controlado, que, diante da inobservância de princípios e regras constitucionais e legais, de procedimentos, do não alcance de políticas estabelecidas, pactuam objetivos a serem cumpridos, correção de rumo a ser implementada, cujo descumprimento resulta na aplicação de sanção.

Para Oliveira e Barbirato, os TAGs são negócios jurídicos celebrados entre o órgão de controle e a entidade controlada. Objetivam, por meio de ação concertada, firmar compromissos objetivando adequar e corrigir falhas detectadas na implementação de determinadas ações públicas em sentido amplo, podendo englobar processos, procedimentos e atos administrativos e, eventualmente, alcançar o patamar das políticas públicas⁵¹.

O mencionado instrumento passou a ser incorporado ao controle exercido pelos Tribunais de Contas em 2007, com a adoção do instrumento do Termo de Compromisso de Gestão (TCG) pelo Município de Belo Horizonte, a quem é atribuído o pioneirismo da adoção do modelo de controle baseado na consensualidade⁵².

Atualmente, os TAGs vêm sendo amplamente adotados pelos Tribunais de Contas pelo país. A título exemplificativo, no estado de Sergipe, o TAG é o instrumento de composição prévia, com vista à assinalação de prazo para o saneamento de falhas identificadas na execução orçamentária, financeira, administrativa ou operacional de órgãos ou entidades jurisdicionadas do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe (art. 122, *caput*, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe).

No estado do Rio de Janeiro, o TAG é o instrumento de controle vocacionado à adequação e regularização voluntária de atos e procedimentos administrativos sujeitos à fiscalização do Tribunal, mediante a fixação de prazo razoável para que o responsável adote providências ao exato cumprimento da lei, dos princípios que regem a administração pública e das decisões não definitivas emanadas do Tribunal de Contas (art. 79, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro).

No Tribunal de Contas do Município de São Paulo, o TAG é o instrumento de composição entre os partícipes, tendo por objetivo o estabelecimento de medidas e de prazos para a regularização voluntária de atos e de procedimentos, de forma cumulativa ou alternativa,

vol. 6, n. 11, Jul.-Dez. p. 391-415. Disponível em <<https://abdconstojs.com.br/index.php/revista/article/view/94/92>>. Acesso em 09/09/2024.

⁵¹ BARBIRATO, Bruno Vieira da Rocha, OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. O termo de ajustamento de gestão (TAG) e seu regime jurídico nos Tribunais de Contas brasileiros. *Brazilian Journal of Development*, [S.l.], v. 8, n. 1, pp. 8260-8281, 2022. Disponível em < O termo de ajustamento de gestão (TAG) e seu regime jurídico nos tribunais de contasTribunais de Contas brasileiros.> Acesso em 09 ago. 2024.

⁵² FERRAZ, Luciano. *Controle e Consensualidade: Fundamentos para o Controle Consensual da Administração Pública (TAG, TAC, SUSPAD, Acordos de Leniência, Acordos Substitutivos e Instrumentos Afins)*. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2ª ed., 2020, p. 228.

dos Poderes, dos órgãos e das entidades públicas e privadas sujeitas à jurisdição deste Órgão de Controle Externo (art. 1º, Res. TCMSP nº 02/2023).

Conforme já abordado no capítulo anterior, a consensualidade vem sendo incorporada ao ordenamento jurídico desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu em seu preâmbulo o comprometimento do Estado brasileiro com a solução pacífica de controvérsias, firmando o mencionado comprometimento, ainda, no art. 4º, VII, em que a solução pacífica dos conflitos nas relações internacionais ganhou status de princípio constitucional.

Com efeito, de acordo com Luciano Ferraz⁵³, o respaldo normativo para a adoção dos TAGs pelos Tribunais de Contas encontra-se positivado no art. 5º, §6º, da Lei nº 7.347/85, no art. 59, §1º, da Lei Complementar nº 101/00 e nos arts. 26 e 27 da LINDB, segundo os quais, respectivamente,

para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial, e a decisão do processo, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, poderá impor compensação (regulado por compromisso processual) por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos resultantes do processo ou da conduta dos envolvidos.

Além disso, ainda que desconsideradas as previsões normativas acima mencionadas, a doutrina defende que a Teoria dos Poderes Implícitos⁵⁴ corroboraria o uso de tais instrumentos independentemente de previsão legal expressa para tanto⁵⁵. Nada obstante, tendo em vista a ausência de lastro legal explícito que autorize a adoção do mencionado instrumento pelos Tribunais de Contas, entende-se que a adequada positivação dos termos de ajustamento de gestão nas leis orgânicas dos respectivos tribunais e a regulamentação nos respectivos

⁵³ *Ibidem*, p. 229.

⁵⁴ Para os fins do presente trabalho, entende-se a Teoria dos Poderes Implícitos como o ideal segundo o qual quando uma Constituição concede uma função a determinado órgão ou instituição, lhe confere também, de forma implícita, os meios necessários à consecução das funções a ele atribuídas. (STF, Vocabulário Jurídico (Tesouro), CAT DCT, Direito Constitucional. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/tesouro/pesquisa.asp?pesquisaLivre=TEORIA%20DOS%20PODERES%20IMPL%C3%8DCITOS#:~:text=NOTA%3A-Teoria%20de%20origem%20norteamericana%20segundo%20a%20qual%20quando%20uma%20Constitui%C3%A7%C3%A3o,fun%C3%A7%C3%B5es%20que%20lhe%20foram%20atribu%C3%ADdas>. Acesso em 29 set. 2024.)

⁵⁵ CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. Um breve diagnóstico sobre a utilização dos termos de ajustamento de gestão pelos Tribunais de Contas estaduais. *Interesse Público*, Belo Horizonte, v. 11, n. 58, nov./dez. 2009, p. 243-251. Disponível em: <<http://dspace/xmlui/bitstream/item/3863/PDIexibepdf.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 14 ago. 2024.

regimentos internos é o meio adequado para a adequada implementação e utilização dos TAGs pelas cortes de contas.

2.3.2. As mesas técnicas

Para além dos TAGs, é possível mencionar, ainda, como instrumento de consensualidade aplicável aos processos de controle externo, as Mesas Técnicas que vêm sendo implementadas em alguns Tribunais de Contas pelo país. Para os fins da presente análise, utilizaremos como paradigmas as Mesas Técnicas implementadas no âmbito do Tribunal de Contas do Município de São Paulo e do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, por apresentarem regulamentações específicas quanto ao tema desde 2020 e 2021⁵⁶, respectivamente.

Por meio da Resolução TCM-SP nº 02/2020⁵⁷, com o objetivo de conferir celeridade processual e reunir informações técnicas para o esclarecimento de controvérsias, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM-SP) instituiu as Mesas Técnicas, que consistem em reuniões de trabalho com servidores e agentes de órgãos e entidades jurisdicionadas do tribunal em matérias de destacada relevância ou de alto grau de complexidade (art. 1º, *caput* e parágrafo único).

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (TCE-MT) instituiu as Mesas Técnicas com o objetivo de promover controle externo “mais simples, menos solene, mais célere, mais versátil e mais próximo das preocupações cotidianas dos gestores públicos auxiliando-os na identificação de soluções mais eficientes e seguras, em prol do cidadão”⁵⁸, promover procedimentos de controle externo que favoreçam a cooperação e o diálogo em detrimento da unilateralidade e, ainda, privilegiar ações de controle externo antes de processos

⁵⁶ No âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, está em curso projeto de resolução visando instituir as Mesas Técnicas no âmbito do controle exercido pelo tribunal. Contudo, o processo instaurado objetivando a tramitação e aprovação do projeto de norma, até setembro de 2024, não havia sido finalizado (BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Processo nº 1119971. Minas Gerais. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/pesquisa_processo.asp>. Acesso em 08 ago. 2024.

⁵⁷ BRASIL. Resolução TCM-SP nº 02/2020, 07 de março de 2020. Dispõe sobre a realização de mesas técnicas de trabalho com os jurisdicionados, no âmbito do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, e dá outras providências. São Paulo, SP: Diário Oficial do Município de São Paulo, 2020. <https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/18947#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20realiza%C3%A7%C3%A3o%20de,Paulo%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias>. Acesso em 09 set. 2024.

⁵⁸ NASCIMENTO, Rodrigo Melo do. OPINIÃO: As Mesas Técnicas como ferramenta de Controle Dialógico, TCE-RJ, 2023. Disponível em <https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/noticia/mesas_tecnicas_como_ferramenta_do_controle_dialogico>. Acesso em 10. set. 2024.

sancionadores (, art. 1º, §1º da Resolução Normativa nº 12/2021 – TP⁵⁹). Para admissibilidade de Mesa Técnica, exige-se que os temas em questão sejam relevantes, complexos e/ou tenham grande repercussão sobre a administração pública e a sociedade (art. 1º, §2º da Resolução Normativa nº 12/2021 – TP).

Assim, em que pese apresentem algumas distinções, que abordaremos nas próximas linhas, as reuniões das Mesas Técnicas regulamentadas pelo TCM-SP e pelo TCE-MT possuem a natureza de reuniões técnicas de trabalho⁶⁰, visando o debate acerca de controvérsias identificadas em processo de fiscalização específico ou que poderá ser objeto de fiscalização futura. O modelo de Mesas Técnicas adotadas pelo TCM-SP e pelo TCE-MT possui sistemática similar à de audiências judiciais, uma vez que há a presença de partes – que no caso em tela, são os órgãos técnicos do Tribunal e o órgão ou entidade fiscalizado – e do julgador – que será um Conselheiro ou um servidor por ele designado⁶¹.

No âmbito do TCM-SP, são atribuições do Presidente da Mesa Técnica: conduzir a reunião para que as matérias que motivaram a convocação sejam adequadamente tratadas, em prazo razoável; assegurar o tratamento urbano e cordial entre os participantes; garantir a ocorrência de debates objetivos e produtivos sobre as questões constantes da convocação; e tomar do responsável pelo órgão ou entidade jurisdicionada a ciência do prazo para a juntada aos autos de manifestação formal (art. 6º, Resolução nº 02/2020).

Com relação às partes que participarão da Mesa Técnica, além dos órgãos ou entidades convidadas pelo Conselheiro Relator, serão convocadas para comparecerem à Mesa a equipe de auditoria competente da Subsecretaria de Fiscalização e Controle e a Assessoria Jurídica de Controle Externo (art. 6º, § 1º, da Resolução nº 02/2020).

No caso do TCE-MT, as funções do Presidente da Mesa são mais amplas e contemplam os deveres de decidir sobre o atendimento dos requisitos de admissibilidade das propostas de Mesa Técnica; definir agendas; organizar; realizar a presidir a Mesa Técnica; solicitar, previamente, informações ou pareceres de interessados; definir e convidar participantes; decidir pela realização de consultas ou audiências públicas sobre as propostas a serem consensadas nas Mesas Técnicas; designar servidor habilitado e com perfil adequado para a condução das Mesas

⁵⁹ BRASIL. Resolução Normativa nº 12/2021 – TP, de 23 de novembro de 2021. Institui a Mesa Técnica no TCE-MT, visando promover o consensualismo, a eficiência e o pluralismo na solução de temas controvertidos relacionados à administração pública e ao controle externo, e dá outras providências. São Paulo, SP: Diário Oficial do Estado do Mato Grosso, 2021. Disponível em <<https://jurisdicionado.tce.mt.gov.br/legislacao?categoria=12>>. Acesso em 09 set. 2024.

⁶⁰ MONTEIRO, Egle dos Santos e BORDIN, Newton Antônio Pinto. Mesas Técnicas em Tribunais de Contas. *Revista Simetria*, p. 46-50. Disponível em: <<https://simetria.emnuvens.com.br/simetria/article/view/10/5>>. Acesso em 09 set. 2024.

⁶¹ *Ibidem*.

Técnicas; aprovar as atas das Mesas Técnicas; e emitir relatórios conclusivos sobre os consensos estabelecidos nas Mesas Técnicas e correspondentes propostas de encaminhamento – inclusive quanto à eventual oportunidade de celebração de Termo de Ajustamento de Gestão (art. 3º, Resolução Normativa nº 12/2021 - TP).

Nas Mesas Técnicas do TCE-MT, são assegurados assentos ao Conselheiro Relator e ao Procurador geral de Contas e – conforme o caso e a critério do Presidente da Comissão Permanente de Normas e Jurisprudência – ao Secretário-Geral de Controle Externo, aos Secretários de Controle Externo envolvidos, ao titular da unidade fiscalizada, às Partes do processo e aos particulares diretamente interessados ou seus representantes (art. 2º, Resolução Normativa nº 12/2021 – TP).

Assim, as Mesas Técnicas são espécies de “diálogos público-públicos”⁶², uma vez que objetivam esclarecimentos recíprocos entre órgãos da Administração Pública sobre temas sujeitos à fiscalização dos Tribunais de Contas, resultando, por fim, no aperfeiçoamento da gestão pública.

Nada obstante, conforme apontam Monteiro e Bordin⁶³, no âmbito do TCM-SP, essas reuniões não apresentam finalidade conciliatória, uma vez que não se objetiva a celebração de um acordo entre os órgãos técnicos e o jurisdicionado, mas se visa à celeridade processual e à busca de informações técnicas necessárias ao esclarecimento de matérias controvertidas com alto grau de relevância.

O mesmo não pode ser afirmado das Mesas Técnicas do TCE-MT, na medida em que o art. 1º, §3º, inc. VI da Resolução Normativa nº 12/2021 – TP estabelece a mediação da autocomposição entre a Administração Pública e particulares como uma hipótese não taxativa para a realização de Mesa Técnica:

Art. 1º, §3º: Desde que atendidos os requisitos de admissibilidade, consideram-se hipóteses não taxativas para a realização de Mesa Técnica:

[...]

VI – mediar a autocomposição entre a administração pública e particulares, quando já houver vínculo entre eles, formalizado em contratos ou instrumentos congêneres.

Vê-se, assim, que as Mesas Técnicas implementadas no âmbito do TCE-MT possuem caráter mais voltado à promoção do consensualismo, de modo que a Resolução Normativa nº

⁶² SCHIEFLER, Gustavo Henrique de Carvalho *apud* MONTEIRO, Egle dos Santos e BORDIN, Newton Antônio Pinto. Mesas Técnicas em Tribunais de Contas. *Revista Simetria*, pp. 46-50. Disponível em: <<https://simetria.emnuvens.com.br/simetria/article/view/10/5>>. Acesso em 09 set. 2024.

⁶³ MONTEIRO, Egle dos Santos e BORDIN, Newton Antônio Pinto. Mesas Técnicas em Tribunais de Contas. *Revista Simetria*, pp. 46-50. Disponível em: <<https://simetria.emnuvens.com.br/simetria/article/view/10/5>>. Acesso em 09 set. 2024.

12/2021 – TP estabelece de forma expressa a possibilidade de que os membros da Mesa Técnica atuem objetivando mediar a autocomposição entre a administração e particulares, impondo a ressalva, contudo, de que já haja vínculo entre as partes formalizado em contratos ou instrumentos similares.

Para Fernanda Spósito⁶⁴, valendo-se da classificação de Juliana Palma abordada no capítulo 1.1, pode-se afirmar que as Mesas Técnicas adotadas pelo TCM-SP podem ser entendidas como manifestação da consensualidade em sentido amplíssimo.

Recorda-se que a consensualidade em sentido amplíssimo, para Palma, contempla todos os mecanismos que viabilizam o diálogo entre a Administração Pública e os administrados, e engloba, além dos acordos de vontades da Administração, os instrumentos participativos, audiências e consultas públicas⁶⁵. Assim, nos termos do art. 3º, V, da Resolução Normativa nº 12/2021 – TP, uma das atribuições do Presidente da Mesa Técnica é “decidir pela realização de consultas ou audiências públicas sobre as propostas a serem consensadas nas Mesas Técnicas”. A resolução ainda contempla, de forma expressa, a possibilidade de que o Presidente emita relatórios conclusivos sobre os consensos estabelecidos, inclusive quanto à eventual oportunidade de celebração de TAG.

Da mesma forma, no caso das Mesas Técnicas implementadas pelo TCM-SP, entende-se que se trata de manifestação da consensualidade em sentido amplíssimo. Diferentemente da Resolução Normativa nº 12/2021 – TP, a Resolução nº 02/2020 não contempla a possibilidade de realização de processos de participação e controle social ou de celebração de TAGs. Contudo, conforme bem asseverado por Monteiro e Bordin, a despeito de as Mesas Técnicas do TCM-SP não possuírem finalidade conciliatória, não há impedimento para que dessas reuniões sobrevenha proposta de solução das irregularidades mediante ajustamento⁶⁶ e, por conseguinte, também não se vislumbra óbice à realização de consultas ou audiências públicas sobre as propostas a serem tratadas nas Mesas Técnicas.

2.4. O novo instrumento para efetivação do consensualismo do TCU: a Instrução Normativa TCU nº 91/2022

⁶⁴ SPÓSITO, Fernanda Roxo. *As Mesas Técnicas dos Tribunais de Contas: Fundamentos, Limites e Dinâmica Operacional a Partir das Experiências do Tribunal de Contas do Município de São Paulo e do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso*. FGV: São Paulo, 2023, p. 22.

⁶⁵ PALMA, Juliana Bonacorsi De. *Sanção e acordo na Administração Pública*. São Paulo: Ed. Malheiros, 2015, p. 111.

⁶⁶ MONTEIRO, Egle dos Santos e BORDIN, Newton Antônio Pinto. Mesas Técnicas em Tribunais de Contas. *Revista Simetria*, pp. 46-50. Disponível em: <<https://simetria.emnuvens.com.br/simetria/article/view/10/5>>. Acesso em 09 set. 2024.

Para além de instrumentos criados pelas Cortes de Contas pelo país a fim de promover o controle consensual da Administração Pública, tais como o Termo de Ajustamento de Gestão e as Mesas Técnicas, conforme aduzido nos tópicos anteriores, o presente tópico será dedicado à análise das disposições da Instrução Normativa TCU nº 91/2022⁶⁷ (IN nº 91/2022), que criou as Solicitações de Solução Consensual no âmbito do Tribunal de Contas da União, questão central a ser investigada neste trabalho.

Nesse sentido, em 23/12/2022, o Tribunal de Contas da União publicou a Instrução Normativa TCU nº 91/2022, de autoria do Ministro Presidente Bruno Dantas, que instituiu, no âmbito do TCU, os procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

De acordo com o preâmbulo da mencionada norma, a Instrução Normativa foi editada com o objetivo de definir os procedimentos voltados à busca de soluções consensuais envolvendo o TCU, gestores públicos e particulares, com vistas a exercer o seu papel pedagógico e orientador, de forma a auxiliá-los no estabelecimento de alternativas para a solução de problemas de interesse da Administração Pública.

De acordo com Bruno Dantas, a finalidade do desenvolvimento de uma “câmara de mediação” no âmbito do Tribunal de Contas da União é a de “buscar encurtar a distância entre a pactuação e o controle, o hiato entre o gestor e o auditor”⁶⁸.

Assim, a edição da norma foi fundamentada nos arts. 2º, *caput*, 29, *caput*, 31, I e 67, I do RI/TCU e no art. 3º da Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU), que estabelecem as competências do Presidente do Tribunal, fundamentam o poder regulamentar do TCU e justificam a opção pela edição de uma Instrução Normativa⁶⁹.

⁶⁷ BRASIL. Instrução Normativa TCU nº 91/2022. 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, DF: Diário Eletrônico do TCU, 2022. Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/COPIATIPONORMA%253A%2528%2522Instru%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520Normativa%2522%2529%2520COPIAORIGEM%253A%2528TCU%2529%2520NUMNORMA%253A91%2520ANONORMA%253A2022/score%2520desc/0>. Acesso em 11 set. 2024.

⁶⁸ DANTAS, B. *Consensualismo na Administração Pública e Regulação*: Reflexões para um Direito Administrativo do século XXI. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 65.

⁶⁹ Regimento Interno do Tribunal de Contas da União:

Art. 2º Ao Tribunal de Contas da União assiste o poder regulamentar, podendo, em consequência, expedir atos normativos sobre matérias de sua competência e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento aqueles que lhe estão jurisdicionados, sob pena de responsabilidade, nos termos do art. 3º da Lei nº 8.443, de 1992.

Art. 29. Em caráter excepcional e havendo urgência, o Presidente poderá decidir sobre matéria da competência do Tribunal, submetendo o ato à homologação do Plenário na próxima sessão ordinária.

Art. 31. Compete ao Vice-Presidente:

Foram mencionados ainda, para fins de fundamentação da IN nº 91/2022, a Resolução-TCU nº 164, de 8 de outubro de 2003, que dispõe sobre a formalização das deliberações, atos e documentos expedidos pelo Tribunal de Contas da União; a Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, que dispõe sobre a possibilidade de utilização da autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública e; o art. 13, § 1º, do Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019, que prevê que a atuação de órgãos de controle privilegiará ações de prevenção antes de processos sancionadores.

De acordo com o art. 1º da IN nº 91/2022, a realização da solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal envolverá questões cuja matéria se sujeite à competência do TCU.

Embora a IN nº 91/2022 não traga precisamente o conceito de “controvérsias relevantes”, a definição pode ser extraída da Resolução TCU nº 349/2022⁷⁰, que dispõe sobre prazos de instrução e julgamento de processos de alto risco e relevância no âmbito do Tribunal de Contas da União:

Art. 1º São considerados de alto risco e relevância os documentos e processos referentes à:
 I – contratação de concessões, permissões e autorizações de serviços públicos;
 II – privatização de empresas estatais;
 III – contratação de Parcerias Público-Privadas (PPP); e
 IV – outorga de atividades econômicas reservadas ou monopolizadas pelo Estado.
 § 1º Também se enquadram na mesma classificação aqueles que, por deliberação da Presidência ou pelo Plenário, possam impactar os processos a que se refere o caput.

Nesse sentido, a solicitação de solução consensual (SSC) poderá ser formulada por: (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; (vii) comandantes das Forças Armadas; (viii) dirigentes máximos das agências reguladoras definidas no art. 2º da Lei nº 13.848/2019⁷¹; e (ix) relator de processo em tramitação no TCU.

I – substituir o Presidente em suas ausências e impedimentos por motivo de licença, férias ou outro afastamento legal, e sucedê-lo, no caso de vaga, na hipótese prevista no § 2º do art. 24;

Art. 67. As deliberações do Plenário e, no que couber, das câmaras, terão a forma de:

I – instrução normativa, quando se tratar de disciplinamento de matéria que envolva pessoa física, órgão ou entidade sujeita à jurisdição do Tribunal;

⁷⁰ BRASIL. Resolução TCU nº 349/2022. Dispõe sobre prazos de instrução e julgamento de processos de alto risco e relevância no âmbito do Tribunal de Contas da União. Brasília, DF: Diário Eletrônico do TCU, 2022. Disponível em <<https://btcu.apps.tcu.gov.br/api/obterDocumentoPdf/72648282>>. Acesso em 11 set. 2024.

⁷¹ Art. 2º [...] I - a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel); II - a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); III - a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); IV - a Agência Nacional de

Nos termos do art. 3º da IN, a solicitação de solução consensual deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

- I - indicação do objeto da busca de solução consensual, com a discriminação da materialidade, do risco e da relevância da situação apresentada;
- II - pareceres técnico e jurídico sobre a controvérsia, com a especificação das dificuldades encontradas para a construção da solução;
- III - indicação, se houver, de particulares e de outros órgãos e entidades da administração pública envolvidos na controvérsia;
- IV - indicação, se houver, da existência de processo no TCU que trate do objeto da busca de solução consensual; e
- V - manifestação de interesse na solução consensual dos órgãos e entidades da administração pública federal envolvidos na controvérsia, quando se tratar de solicitação formulada pela autoridade prevista no inciso III do art. 2º desta IN.

Compete à Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso) realizar a análise prévia de admissibilidade da solicitação (art. 3º, parágrafo único). Destaca-se, nesse sentido, que a SecexConsenso foi criada pelo TCU por meio da Resolução-TCU nº 347, de 12 de dezembro de 2022⁷², como órgão integrante da Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) do Tribunal. De acordo com o art. 39 da Resolução – TCU nº 347/2022, a SecexConsenso tem por finalidade contribuir para a solução consensual de controvérsias relevantes afetas a órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

Adicionalmente, compete ao Presidente do TCU, após a análise prévia de admissibilidade da solicitação da SecexConsenso, decidir sobre a conveniência e a oportunidade da admissibilidade da solicitação de solução consensual, tendo por base a competência do TCU para tratar da matéria, a relevância e a urgência da matéria, a quantidade de processos de SSC em andamento e a capacidade operacional disponível no Tribunal para atuar nos processos de SSC (art. 5º).

Admitida a solicitação, a Segecex designará, por meio de portaria, os membros da Comissão de Solução Consensual, que será composta, no mínimo, por um servidor da SecexConsenso, que atuará como coordenador, um representante da unidade de auditoria especializada responsável pela matéria tratada e um representante de cada órgão ou entidade da

Vigilância Sanitária (Anvisa); V - a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); VI - a Agência Nacional de Águas (ANA); VII - a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq); VIII - a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); IX - a Agência Nacional do Cinema (Ancine); X - a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac); XI - a Agência Nacional de Mineração (ANM).

⁷² BRASIL. Resolução TCU nº 347/2022. Define a estrutura, as competências e a distribuição das funções de confiança das unidades da Secretaria do Tribunal de Contas da União. Brasília, DF: Diário Eletrônico do TCU, 2022. Disponível em < <https://btcu.apps.tcu.gov.br/api/obterDocumentoPdf/75658091#page=22>>. Acesso em 12 set. 2024.

Administração Pública federal que tenha solicitado a solução consensual ou que tenha manifestado interesse na solução (art. 7º, inc. I a IV).

A Segecex poderá, ainda, avaliadas as circunstâncias da SSC, admitir a participação de representantes de particulares envolvidos na controvérsia (art. 7º, §2º). Em que pese a participação de representante de particulares, em regra, depender da autorização da Segecex, entende-se ser inafastável a participação dos particulares envolvidos na controvérsia no procedimento, sobretudo quando a natureza do conflito envolver possível alteração contratual, em homenagem aos princípios do devido processo legal, da ampla defesa, do contraditório e da segurança jurídica⁷³.

Nos termos do art. 7º, §4º, a Comissão de Solução Consensual constituída pela Segecex terá o prazo de noventa dias, prorrogáveis por mais trinta dias, a critério do Presidente do TCU, para elaborar a proposta de solução consensual.

Ao final do prazo para elaboração da solução consensual e não sendo possível chegar a uma proposta de solução, a Comissão dará ciência ao Presidente do TCU, que determinará o arquivamento do processo (art. 7º, §5º).

Havendo concordância de todos os membros da Comissão de Solução Consensual externos ao TCU e de ao menos uma das unidades representantes do Tribunal na Comissão com a proposta de solução, o processo será encaminhado ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União para que, no prazo de até quinze dias, se manifeste sobre a referida proposta (art. 8º).

Após a manifestação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União sobre a proposta de solução apresentada pela Comissão, o processo será encaminhado à Presidência do TCU para sorteio de relator. O relator deverá submeter a proposta de solução ao Plenário do Tribunal em até trinta dias da tramitação dos autos para o gabinete (arts. 9º e 10).

⁷³ Corroborar para essa interpretação o fato de que, em que pese a IN TCU nº 91/2022 não impor a obrigatoriedade de participação dos particulares envolvidos na controvérsia, a Segecex vem admitindo a participação de representantes de particulares envolvidos na controvérsia nas Comissões de Solução Consensual, vide a Portaria Segecex nº 6, de 21 de março de 2023 (designou como participantes da SSC instaurada para resolução de controvérsias afetas ao contrato de concessão da Rumo Malha Sul representantes da ANTT, do Ministério dos Transportes e da própria Rumo Malha Sul); a Portaria Segecex nº 7, de 21 de março de 2023 (designou como participantes da SSC instaurada para resolução de controvérsias afetas ao contrato de concessão Rumo Malha Paulista representantes da ANTT, do Ministério dos Transportes e da própria Rumo Malha Paulista); a Portaria Segecex nº 16, de 18 de maio de 2023 (designou como participantes da SSC instaurada para resolução de controvérsias afetas ao Procedimento Competitivo Simplificado para Contratação de Reserva de Capacidade (PCS) nº 1/2021 representantes da Aneel, do Ministério de Minas e Energia e da Âmbar Energia S.A., vencedora do procedimento competitivo) e; a Portaria Segecex nº 28, de 10 de agosto de 2023, (designou como participantes da SSC instaurada para resolução de controvérsias afetas ao Contrato de Concessão do Aeroporto de Cuiabá representantes da ANAC, do Ministério de Portos e Aeroportos e da Concessionária Aeroeste Aeroportos S/A). Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/norma>>. Acesso em 13/09/2024.

De acordo com o art. 11 da IN TCU nº 91/2022, o plenário do TCU poderá sugerir alterações na proposta de solução encaminhada pela SSC, acatá-la integralmente ou recusá-la. Não havendo concordância de algum dos membros da Comissão com as alterações sugeridas pelo Plenário, o relator determinará o arquivamento do processo e dará ciência da decisão ao Plenário (art. 11, §2º).

A formalização da solução será realizada por meio de termo de autocomposição a ser firmado pelo Presidente do TCU e pelo respectivo dirigente máximo do órgão ou entidade da administração pública federal que tenha solicitado a solução consensual ou que tenha manifestado interesse na solução (art. 12).

Por fim, a verificação do cumprimento do termo de autocomposição será realizada por meio de monitoramento⁷⁴ (art. 13). Além disso, nos termos do art. 15, tendo em vista a natureza dialógica desses processos, não cabe recurso das decisões que forem proferidas nos autos de Solicitações de Solução Consensual.

Quanto à impossibilidade de interposição de recursos em face das decisões proferidas nas SSCs, entende-se que a natureza dialógica dos processos desta natureza não é justificativa suficiente para a impossibilidade de questionamento das decisões proferidas pelo TCU. Isso porque os recursos não necessariamente impõem a discordância da parte quanto ao conteúdo da decisão, mas podem ser utilizados como instrumento de esclarecimentos e correções. De acordo com Ismar Viana⁷⁵, o recurso de decisões objetiva oportunizar meios visando garantir a correção de eventuais erros cometidos na decisão combatida.

Necessário ressaltar, contudo, que o entendimento do Supremo Tribunal Federal acerca da natureza jurídica das decisões proferidas pelo TCU é no sentido de que as decisões da Corte de Contas possuem natureza administrativa, não apresentando definitividade, característica intrínseca das decisões proferidas no exercício da jurisdição, cuja titularidade é do Poder Judiciário, na forma do art. 5º, XXXV, da Constituição Federal⁷⁶.

Nesse sentido, para a maior parte da doutrina, prevalece o entendimento no sentido de que o princípio da inafastabilidade da jurisdição garante ao Poder Judiciário o poder de analisar o mérito das decisões dos Tribunais de Contas, o que significa que, mesmo quando a

⁷⁴ Art. 243, RITCU: “Monitoramento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos”.

⁷⁵ VIANA, Ismar. *Fundamentos do processo de controle externo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022. p. 230.

⁷⁶ SOUZA, Cristiano Brilhante de. *A revisão judicial de atos do TCU: reflexões acerca da coisa julgada no caso URP e a possibilidade de aplicação da teoria dos diálogos institucionais como alternativas para mitigar a tensão entre o STF e a Corte de Contas*. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional), Instituto Brasileiro de Direito Público, Brasília. 2018. p. 80.

Constituição atribui aos Tribunais de Contas a competência para julgar ou avaliar determinadas matérias, o Poder Judiciário pode rever essas decisões⁷⁷.

Nada obstante, de acordo com Ismar Viana, o controle de mérito do Poder Judiciário em face das decisões dos Tribunais de Contas deve ser excepcional, a exemplo de decisões manifestamente desarrazoadas⁷⁸.

Tendo em vista a controvérsia acerca do efetivo alcance do controle judicial das decisões proferidas pelo Tribunal de Contas, entende-se relevante apontar que, havendo a possibilidade de que determinadas decisões da Corte de Contas não sejam passíveis de revisão judicial, a importância do cabimento de recursos em face de suas deliberações ganha contornos ainda mais relevantes.

Sem prejuízo do exposto, ressalta-se ainda que, de acordo com o art. 56 da Lei nº 9.784/1999, das decisões administrativas cabe recurso, em face de razões de legalidade e de mérito. Assim, considerando o supramencionado entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que as decisões dos Tribunais de Contas possuem natureza administrativa, entende-se que a IN TCU nº 91/2022, por ser dispositivo infralegal, não poderia afastar a aplicabilidade da Lei de Processo Administrativo Federal.

Não obstante essa possível ilegalidade decorrente da IN TCU nº 91/2022, que merece melhor aprofundamento em outra oportunidade, a questão que pretende-se enfrentar no presente estudo é se as competências constitucionalmente e legalmente atribuídas ao Tribunal de Contas da União contemplam a possibilidade de que a Corte de Contas atue de forma ativa na construção e celebração das Solicitações de Solução Consensual criadas pela IN TCU nº 91/2022, atuando como espécie de mediador responsável por interceder nos processos de autocomposição e homologar termos de autocomposição. É o que passa a ser abordado no capítulo subsequente deste trabalho.

⁷⁷ *Ibidem*

⁷⁸ VIANA, Ismar. *Fundamentos do Processo de Controle Externo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022, p. 231.

3. AS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DO TCU E A POSSIBILIDADE DE O ÓRGÃO DE CONTROLE ATUAR COMO ESPÉCIE DE MEDIADOR COM FUNDAMENTO NA IN Nº 91/2022

Neste capítulo, serão abordadas as competências tradicionais dos Tribunais de Contas a ele atribuídas pela Constituição Federal e pela Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU), perpassando pelo contexto histórico que culminou com as competências a ele atribuídas pela Constituição Federal de 1988 e pela classificação dessas competências de acordo com a doutrina, de suma importância para a compreensão da lógica por trás da imposição do controle prévio como medida excepcional, conforme se demonstrará.

Com isso, será possível analisar a efetiva competência, à luz da Constituição e dos dispositivos de lei, dos Tribunais de Contas atuarem de forma ativa na construção e celebração das Solicitações de Solução Consensual criadas pela IN TCU nº 91/2022.

3.1. Origem e evolução do Tribunal de Contas da União no regime constitucional brasileiro

Para que seja possível desenvolver as bases teóricas necessárias à abordagem das competências do Tribunal de Contas à luz da possibilidade de atuação do órgão como mediador, torna-se essencial percorrer, inicialmente, acerca da conformação dos Tribunais de Contas no Brasil.

Embora a efetiva instauração do Tribunal de Contas no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro tenha sido fruto de empenho do então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, em 1890, o debate sobre a criação de um órgão com a função de controle de contas remonta aos primeiros anos do século XIX⁷⁹.

Antes da promulgação da primeira Constituição do país, durante a regência de D. João VI, em 1808, foi criado o Conselho da Fazenda, cuja atribuição era acompanhar a execução da despesa pública⁸⁰. Com a Proclamação da Independência e a outorga da Constituição Imperial de 1824, foram desenvolvidos os primeiros balanços gerais e orçamentos⁸¹. Embora a Carta

⁷⁹ COTIAS E SILVA, Artur Adolfo. O Tribunal de Contas da União na história do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890-1998). In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Prêmio Serzedello Corrêa 1998: monografias vencedoras / Tribunal de Contas da União*. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 1999, p. 15.

⁸⁰ CHADID, Ronaldo. *A função social do tribunal de Contas no Brasil*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2019, p. 162.

⁸¹ História. Tribunal de Contas da União, Brasília. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/historia/>. Acesso em: 13 de ago. de 2024.

Magna não dispusesse acerca da existência de um Tribunal de Contas, seu art. 170 discorria sobre o “Thesouro Nacional”, que correspondia a Tribunal responsável pela receita e despesa da Fazenda Nacional. Nota-se, contudo, a ausência de qualquer atribuição de controle ao Thesouro Nacional criado pela Constituição Imperial.

Em 1826, na primeira reunião do parlamento de acordo com os preceitos estabelecidos pela Constituição de 1824, o senador Felisberto Caldeira Brant faria a primeira proposta de criação de um órgão cuja finalidade seria o controle de contas. A proposta foi apresentada no projeto de estruturação dos ministérios, que em seu art. 10 previa que “Haverá um tribunal de revisão de contas – com seu regimento”⁸², mas foi, contudo, rejeitada pelo parlamento, sob a alegação de que a instituição de nova instância jurisdicional demandaria a definição precisa e inequívoca de suas competências⁸³.

Não obstante, em 1831 foi sancionada a Lei nº 657, de 04 de outubro, que instituiu o Tribunal do Tesouro Público Nacional, que tinha jurisdição para “suprema direção e fiscalização da receita e despesa nacional, inspecionando a arrecadação, distribuição e contabilidade de todas as rendas públicas, e decidindo todas as questões administrativas” relativas a esses temas (art. 6º, §1º e 3º)⁸⁴, mas sem autonomia e independência para o desempenho de suas atribuições.

Finalmente, com a promulgação da República e por iniciativa do então Ministro da Fazenda Rui Barbosa, foi estruturada uma Corte de Contas nos moldes estabelecidos no atual ordenamento jurídico, com a publicação do Decreto nº 966-A, de 07 de novembro de 1890, que criou o Tribunal de Contas, com as atribuições de exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesa pública e de caráter autônomo e independente dos demais poderes⁸⁵. Nesses termos a exposição de motivos do Ministro Rui Barbosa:

À medida que vem propor-vos é a criação de um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária à Administração e à Legislatura que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra

⁸² JORGE, André Guilherme Lemos; VELLOZO, Júlio Cesar. As origens dos debates sobre o controle de contas no Brasil do Século XIX. *Revista de Direito Univille* – RDU, Porto Alegre, v. 14, n. 79, p. 223-240, jan.-fev. 2018, p. 229. Disponível em < <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/3070>> . Acesso em 05 ago. 2024.

⁸³ BRASIL. Senado Federal. *Annaes do Senador do Imperio do Brazil: anno de 1826. Tomo Primeirio*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional. 1877. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/ip_anaisimperio_digitalizados.asp>. Acesso em: 13 de ago. 2024.

⁸⁴ Coleção de Leis do Império do Brasil – 1831, p. 103, Vol. 1, pt I (publicação original). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37582-4-outubro-1831-564543-publicacaooriginal-88471-pl.html#:~:text=D%C3%A1%20organiza%C3%A7%C3%A3o%20ao%20Thesouro%20Publico%20Nacional%20e%20C3%A1s%20Thesourarias%20das%20Provincias.>. Acesso em: 13 ago. 2024.

⁸⁵ ABBUD, Wassila Caleiro. *Natureza jurídica da atividade de controle pelos Tribunais de Contas*. Tese – Doutorado em Direito – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: 2022, p. 27.

quaisquer ameaças, possa exercer suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil. [...] convém levantar, entre o Poder que autoriza periodicamente a despesa e o Poder que periodicamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, comunicando com a Legislatura, e intervindo na Administração, seja não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração de infrações orçamentárias por um veto oportuno aos atos do executivo, que direta ou indiretamente, próxima ou remotamente, discrepam da linha rigorosa das leis de finanças⁸⁶.

O art. 89 da Constituição de 1891⁸⁷ reafirmou a criação da Corte de Contas, alçando o Tribunal a nível constitucional e estabelecendo sua competência para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. A Carta Magna situou o Tribunal de Contas em título apartado do Legislativo, Judiciário e Executivo, prevendo-o no Título V, que tratava das “Disposições Geraes”.

Não obstante, o detalhamento das funções do tribunal só ocorreu, efetivamente, no ano seguinte, com a publicação do Decreto nº 1.166, de 17 de dezembro 1892. De acordo com Cotias e Silva⁸⁸, embora criado e com atribuições estabelecidas no corpo da Constituição, até sua regulamentação, o Tribunal de Contas não existia de fato, em decorrência, sobretudo, da forte oposição política à criação de um órgão de controle externo de fiscalização da receita e despesa.

Nota-se que, não obstante a afirmação de Rui Barbosa na Exposição de Motivos do Decreto nº 966-A, de 07 de novembro de 1890, no sentido de que o Tribunal de Contas seria um corpo de magistratura intermediária à Administração e à Legislatura, colocado em posição autônoma, as disposições pertinentes à organização e às incumbências do Tribunal foram posteriormente inseridas na mesma norma em que se organizavam as atribuições e a estrutura interna do Ministério da Fazenda (Decreto nº 1.166, de 17 de dezembro 1892).

Além disso, de acordo com a Lei nº 23, de 30 de outubro de 1891, era de competência privativa do Ministério da Fazenda todo o serviço concernente à Fazenda Pública, englobando todos os ramos e interesses, especialmente no que fosse relativo ao Tribunal de Contas (art. 2º, b). Assim, pode-se afirmar que, embora engendrado para figurar em posição autônoma em

⁸⁶ *Apud* BARCELLAR FILHO, Romeu Felipe. Tribunal de Contas: evolução e principais atribuições no Estado Democrático de Direito. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006, p. 65.

⁸⁷ BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1166-17-dezembro-1892-523025-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 14 ago. 2024.

⁸⁸ COTIAS E SILVA, Artur Adolfo. O Tribunal de Contas da União na história do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890-1998). In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Prêmio Serzedello Corrêa 1998*: monografias vencedoras / Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 1999, p. 42.

relação aos demais poderes, a Corte de Contas estava inserida na estrutura interna do Poder Executivo⁸⁹.

Destaca-se a distinção entre o Decreto nº 966-A, de 07 de novembro de 1890 e o Decreto nº 1.166, de 17 de dezembro 1892, no que tange à amplitude dos poderes do tribunal. Enquanto o Decreto de 1890 estabelecia que o Tribunal de Contas teria o exame prévio de autorização de despesas limitado, em decorrência da faculdade do Presidente de ordenar o registro de ato sob protesto, o Decreto de 1892 passou a conferir ao tribunal a prerrogativa de veto impeditivo absoluto dos atos oriundos do Executivo, suscetíveis de criação de despesas ou comprometimento das finanças da República⁹⁰.

A partir da Constituição de 1891, o Tribunal de Contas foi mantido em todos os textos constitucionais, com competências e graus de autonomia distintos, mas mantendo o caráter de órgão responsável pelo controle externo da Administração Pública.

A Constituição de 1934⁹¹ ampliou as competências do Tribunal de Contas, dispendo sobre a atribuição do tribunal de acompanhar a execução orçamentária e julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e bens públicos (art. 99). A Constituição também assentou a competência da Corte de Contas de registrar os contratos que interessassem à receita ou à despesa. A recusa no registro, contudo, suspendia a execução até o pronunciamento do Poder Legislativo (art. 101, §1º). Não obstante, o órgão não se encontrava vinculado ou subordinado a nenhum dos três poderes, tendo sido posicionado no Capítulo VI ("Dos órgãos de cooperação nas actividades governamentais"), Seção II, seguida pela seção dedicada ao Ministério Público.

A Constituição de 1937, fruto do Estado Novo⁹², contudo, retrocedeu à sua antecessora e estabeleceu um único artigo regulando o Tribunal de Contas. Essencial destacar que a outorga da Constituição coincide com a dissolução do Congresso Nacional⁹³ e a consequente concentração do poder do Estado no Executivo, circunstância que explica a supressão de atribuições constitucionais do Tribunal de Contas. De acordo com o Cotias e Silva,

⁸⁹ ABBUD, Wassila Caleiro. Natureza jurídica da atividade de controle pelos Tribunais de Contas. Tese – Doutorado em Direito – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: 2022, p. 30.

⁹⁰ *Ibidem*, p. 46.

⁹¹ BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. *Câmara dos Deputados*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-1934-16-julho-1934-365196-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 14 ago. 2024.

⁹² PANDOLFI, Dulce Chaves. O golpe do Estado Novo (1937) In: Getúlio Vargas e seu tempo. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social: Mauad. p. 183-189. Disponível em < https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/11738/2/Dulce%20Chaves%20Pandolfi%20-%20O%20Golpe%20do%20Estado%20Novo%20%281937%29_P.pdf>. Acesso em 28 set. 2024.

⁹³ Com golpe dado por Getúlio, Brasil ficou nove anos sem Senado. Senado Federal. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/09/09/com-golpe-dado-por-getulio-brasil-ficou-nove-anos-sem-senado>>. Acesso em: 15 ago. 2024.

[...] a organização do Tribunal ficou delegada à lei ordinária e, na prática, sua atuação, vinculada ao Ministério da Fazenda, ficou bastante limitada, fazendo parte, inclusive, daquele ministério, por cujo orçamento corriam as dotações orçamentárias de suas despesas.

[...]

Passados sete dias da outorga da Constituição, foi sancionado o Decreto-lei nº 7, de 17 de novembro de 1937, que estipulou que o Tribunal de Contas continuaria a exercer, em caráter provisório, sua jurisdição e competências anteriores, com a recusa a registro devendo ser comunicada ao presidente da República, e não mais ao Congresso Nacional, fechado por Vargas. O Poder Executivo era exercido cumulativamente com o Legislativo pelo presidente e o Tribunal de Contas mantinha-se em posição indefinida entre os dois poderes⁹⁴.

Portanto, a Constituição de 1937 situava o Tribunal de Contas em posição institucional à margem da tradicional divisão tripartite de poderes, ocupando espaço indefinido entre o Executivo e o Legislativo, este último centralizado na figura do Presidente da República, considerando a dissolução do Congresso Nacional.

Não obstante, com a redemocratização do país, tornou-se premente a necessidade de reforço dos instrumentos de controle sobre a execução dos orçamentos públicos. Assim, no novo cenário político da república, consolidado com a promulgação da Constituição de 1946⁹⁵, consagrou-se a função de auxiliar do Poder Legislativo do Tribunal de Contas, sendo o órgão incluído no Capítulo II – Do Poder Legislativo, Seção VI – Do Orçamento, da Constituição, contemplado com onze dispositivos, em contraste com a Carta Magna anterior.

Sob a égide da nova Constituição, o Tribunal viu reestabelecidas as atribuições e garantias então estabelecidas pela Constituição de 1934, sendo acrescidas às suas funções, ainda, as prerrogativas de julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões e de julgar as contas dos administradores de entidades autárquicas⁹⁶.

Após o golpe militar de 1964⁹⁷, no entanto, o Tribunal de Contas enfrentou, mais uma vez, alterações em suas atribuições. Com a outorga da Constituição de 1967, a Corte de Contas foi incluída na Seção VII – Da Fiscalização Financeira e Orçamentária, do Capítulo VI – Do Poder Legislativo.

⁹⁴ COTIAS E SILVA, Artur Adolfo. O Tribunal de Contas da União na história do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890-1998). In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Prêmio Serzedello Corrêa 1998*: monografias vencedoras / Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 1999, p. 75.

⁹⁵ Portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 15 ago. 2024.

⁹⁶ MONTEBELLO, Mariana. Os Tribunais de Contas e o Controle das Finanças Públicas. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Minas Gerais, v. 31, nº 02, 2004, p. 170. Disponível em <<https://revista.tce.mg.gov.br/>>. Acesso em 15 ago. 2024.

⁹⁷ CASTRO, Celso. O golpe de 1964 e a instauração do regime militar. CPDOC, FGV. Disponível em: <<https://cpdoc.fgv.br/artigos/golpe-1964>>. Acesso em 28 set. 2024.

A nova ordem elevou à nível constitucional a distinção entre os controles interno e externo, instituindo aprimorado sistema de controle da gestão orçamentária da União, sendo conferida ao Congresso Nacional a incumbência de exercer o controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas, abrangendo as atribuições de apreciação das contas do Presidente da República, execução de auditoria financeira e orçamentária sobre as contas das unidades administrativas dos três poderes e das autarquias e o julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.

O controle interno, por sua vez, seria exercido pelo próprio Poder Executivo⁹⁸, que ficou responsável por criar condições indispensáveis para eficácia do controle externo, assegurar a regularidade à realização da receita e da despesa, acompanhar a execução de programas de trabalho e do orçamento, avaliar os resultados alcançados pelos administradores e verificar a execução dos contratos (Art. 72, inc. I, II e III)⁹⁹.

Contudo, a inovação mais relevante trazida pelo regime constitucional de 1967/69, para os fins deste trabalho, foi a supressão das competências do Tribunal de Contas para apreciar e julgar previamente os atos e contratos dos ordenadores de despesas, passando o controle a ser exercido a *posteriori*, sem a necessidade de aprovação prévia do Tribunal¹⁰⁰.

Tal alteração deve-se, sobretudo, à ampliação das funções estatais na segunda metade do século XX e à expansão dos entes da Administração Pública sujeitos ao controle, que geraram a inviabilidade da manutenção do controle prévio como regra. Carlos Ari Sundfeld e Arruda Câmara¹⁰¹ apontam, acerca do tema, que “a ação administrativo-financeira poderia se tornar inviável, ou ao menos ineficiente, pelo risco de frequentes conflitos de visão entre o gestor e o controlador, levando ao impasse”. Assim, houve uma mudança de paradigma no controle externo, conferindo-se maior autonomia à Administração Pública para celebrar e executar contratos.

Por fim, foram suprimidas as atribuições de apreciação e julgamento da legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, sendo a competência do órgão limitada ao exame de legalidade para fins de registro.

⁹⁸ COTIAS E SILVA, Artur Adolfo. O Tribunal de Contas da União na história do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890-1998). In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Prêmio Serzedello Corrêa 1998*: monografias vencedoras / Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 1999, p. 107.

⁹⁹ BRASIL. Constituição da República do Brasil. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1960-1969/constituicao-1967-24-janeiro-1967-365194-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 16 ago. 2024.

¹⁰⁰ ABBUD, Wassila Caleiro. Natureza jurídica da atividade de controle pelos Tribunais de Contas. Tese – Doutorado em Direito – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: 2022, p. 43.

¹⁰¹ SUNDFELD, Carlos Ari e ARRUDA CÂMARA, Jacintho *apud* ROSILHO, André. Tribunal de Contas da União: competências, jurisdição e instrumentos de controle. São Paulo: Quartier Latin, 2019, p. 228.

3.2. O Tribunal de Contas na Constituição de 1988

Com a nova ordem constitucional de 1988, o Tribunal de Contas viu ampliada de forma significativa a sua esfera de atuação, passando a exercer, em auxílio ao Congresso Nacional, o controle externo da Administração Pública federal, compreendendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, no que tange à sua legalidade, economicidade e legitimidade e, ainda, fiscalização e aplicação das subvenções e renúncias de receitas¹⁰².

Inicialmente, no que tange à posição institucional do Tribunal de Contas, em que pese o órgão de controle ter sido inserido na Seção IX – Da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, do Capítulo I – Do Poder Legislativo, da Constituição Federal, não é possível afirmar que a Corte Contas compõe a estrutura orgânica do Poder Legislativo.

Isso porque a Constituição Federal assegura, ao Tribunal de Contas, as mesmas garantias de independência do Poder Judiciário. Além disso, em que pese uma primeira leitura do art. 71, *caput*, da Constituição poder induzir o leitor a concluir que o Tribunal de Contas seria órgão auxiliar do Poder Legislativo, entendemos que a interpretação mais acertada do dispositivo da Constituição Federal é aquela segundo a qual o Tribunal de Contas auxiliará o Congresso Nacional no exercício do controle externo, o que não significa que a Corte de Contas seja órgão auxiliar do Poder Legislativo. Nesse sentido, leciona Odete Medauar:

Resta verificar se a Corte de Contas insere-se no âmbito do Poder Legislativo. Parece-nos que a expressão ‘com o auxílio do Tribunal de Contas’, contida no art. 71 da Constituição federal, tem gerado certa confusão no tocante aos vínculos entre esse órgão e o Legislativo, para considerá-lo subordinado hierarquicamente a tal Poder, dada sua condição de auxiliar. A Constituição federal em artigo algum utiliza a expressão ‘órgão auxiliar’; dispõe que o controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas; a sua função, portanto, é de exercer o controle financeiro e orçamentário da Administração em auxílio ao poder responsável, em última instância, por essa fiscalização¹⁰³.

Portanto, o vocábulo “auxílio” empregado pelo constituinte originário denota o sentido de assistência, apoio, mas não indica qualquer tipo de subordinação, sobretudo ao se considerar que o art. 44 da Constituição Federal, ao tratar da organização do Poder Legislativo, não elencou a Corte de Contas como órgão integrante da estrutura interna daquele Poder.

¹⁰² História. Tribunal de Contas da União, Brasília. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/historia/>. Acesso em: 18 de ago. de 2024.

¹⁰³ MEDAUAR, O. *Controle da Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 157.

Além disso, de acordo com o art. 71, II, da Constituição Federal, compete ao TCU

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.

A competência para julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos é aspecto que reforça a independência do Tribunal de Contas, eis que o órgão exerce função de julgamento de forma independente, sem que sua decisão perpassasse pelo juízo do Congresso Nacional.

Não há que se cogitar, ainda, qualquer subordinação do Tribunal de Contas ao Executivo, como outrora¹⁰⁴, sobretudo ao se considerar que à Corte de Cotas compete o controle dos gastos públicos do Executivo, de modo que eventual vínculo funcional poderia culminar em interferência política do Executivo sobre o Tribunal de Contas.

Por fim, José De Ribamar Barreiros Soares¹⁰⁵ aponta, ainda, que os Ministros do Tribunal de Contas da União gozam das mesmas garantias e prerrogativas dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça (art. 73, §3º da Constituição Federal de 1988), ao passo que nem mesmo os parlamentares são contemplados por esses privilégios. Assim, fosse o Tribunal de Contas órgão auxiliar do Legislativo, estaríamos diante de um paradoxo, visto que os membros do órgão hierarquicamente inferior estariam em posição mais estável do que aqueles que compõem o órgão superior.

Para além da fiscalização da legalidade dos gastos públicos, a Corte de Contas teve seu escopo de atuação ampliado para englobar, ainda, a avaliação do desempenho operacional dos órgãos e entidades sob sua jurisdição, passando a acompanhar a eficiência da gestão pública para além do aspecto estritamente formal (art. 70, *caput*).

De acordo com Ricardo Lobo Torres¹⁰⁶, o art. 70 da Constituição Federal de 1988 foi inspirado no art. 114 da Lei fundamental de Bonn¹⁰⁷, segundo a qual “2. O Tribunal Federal de

¹⁰⁴ Conforme já apontado anteriormente no âmbito deste trabalho, o Tribunal de Contas encontrava-se institucionalmente posicionado no âmbito do Ministério da Fazenda, compondo a estrutura orgânica do Executivo, consoante o Decreto nº 1.166, de 17 de dezembro 1892.

¹⁰⁵ SOARES, José Ribamar Barreiros. A Natureza jurídica do Tribunal de Contas da União. Brasília a. 33 n. 132 out./dez. 1996, p. 259-262. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/176510>>. Acesso em 31 jul. 2024.

¹⁰⁶ TORRES, Ricardo Lobo. O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade. Revista de Informação Legislativa, v. 31, n. 121, p. 265-271, jan.- mar. 1994. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176237/000488273.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 01 ago. 2024.

¹⁰⁷ ALEMANHA. Lei Fundamental da República Federal da Alemanha (1949). Tradução Assis Mendonça. Berlin: Deutscher Bundestag, 2011. Disponível em: <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2024.

Contas, cujos membros possuem independência judicial, controlará as contas assim como a economicidade e a legalidade da gestão orçamentária e econômica¹⁰⁸”.

Portanto, o art. 70 da Constituição Federal de 1988 diferencia a fiscalização material (economicidade) e formal (legalidade), sintetizadas no controle da legitimidade, assentando o controle externo sobre “a validade formal, a eficácia e o próprio fundamento da execução orçamentária [...]”¹⁰⁹.

Como se viu do histórico apresentado no subitem anterior, o controle do Tribunal de Contas era tradicionalmente baseado na mera comprovação de normas e procedimentos. Contudo, atualmente, tratando-se a sociedade de uma gestão pública incerta, complexa, mutável e dinâmica, essa forma de controle tradicional formalista evidencia-se obsoleta e ineficaz, de modo que a nova ordem constitucional reorienta o controle para a análise da forma e do nível de cumprimento de metas e objetivos, com foco em performances e resultados, mas levando em consideração, ainda, o grau de cumprimento e a observância aos princípios e valores de atuação dos organismos públicos e seus agentes¹¹⁰.

Assim, passa-se a discorrer, no tópico subsequente, acerca dos controles da legalidade, economicidade e legitimidade dos atos sujeitos ao controle do Tribunal de Contas da União.

3.2.1. Dos controles de legalidade, legitimidade e economicidade

Conforme já mencionado, o controle exercido pelos Tribunais de Contas é classificado como externo balizado pelos parâmetros insculpidos pelo art. 70 da Constituição Federal, quais sejam: legalidade, economicidade e legitimidade.

Os parâmetros podem ser entendidos como a referência que o Tribunal adota para avaliar positiva ou negativamente determinado objeto¹¹¹. Sobre o assunto, asseveram Carlos Ari Sunfeld e Jacintho Arruda Câmara¹¹²:

Os parâmetros que o Tribunal pode usar em sua avaliação também são muito variados, não se restringindo à legalidade, pois se estendem também, como diz o art. 70, caput,

¹⁰⁸ “2. Der Bundesrechnungshof, dessen Mitglieder richterliche Unabhängigkeit besitzen, prüft die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmässigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung”

¹⁰⁹ TORRES, Ricardo Lobo. O Tribunal de Contas e o controle de legalidade, economicidade e legitimidade. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 31, nº 121, p. 265-271, jan./mar., 1994, p. 266.

¹¹⁰ FERRAZ, Luciano. *Controle e Consensualidade*: Fundamentos para o controle consensual da Administração Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 96.

¹¹¹ SUNDFELD, Carlos Ari e CÂMARA, Jacintho Arruda, Competência de controle dos Tribunais de Contas – possibilidades e limites, *op. cit.*, p. 182.

¹¹² *Ibidem*.

da CF, à economicidade e à legitimidade (ou, para usar fórmula mais consagrada em debate internacional, à economicidade, à eficiência e à efetividade).

Da exposição acerca da evolução constitucional das atribuições e competências do Tribunal de Contas, infere-se que a ordem constitucional de 1988 ampliou o conteúdo de análise do controle externo, incluindo, junto ao controle da validade formal dos atos e operações necessários à execução contábil, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, o controle material da economicidade, sintetizado, em conjunto com a legalidade, no controle da legitimidade. De acordo com Ricardo Lobo Torres¹¹³:

A norma do art. 70 da Constituição de 1988 distingue entre a fiscalização formal (legalidade) e a material (economicidade), sintetizadas no controle da legitimidade, isto é, estabelece o controle externo sobre a validade formal, a eficácia e o próprio fundamento da execução orçamentária [...].

Nesse sentido, entende-se o controle de legalidade como aquele relativo à verificação da conformidade do ato, medida ou atuação administrativa às respectivas normas embasadoras¹¹⁴. De acordo com Lobo Torres¹¹⁵, por meio do controle externo de legalidade, o Tribunal de Contas realizará o exame formal das contas, o que envolve seus aspectos de exatidão, correção e exatidão de cálculos, e o exame formal da legalidade dos atos sujeitos à fiscalização, abrangendo o exame da adequação da gestão financeira ao orçamento e às leis materiais da despesa pública e dos tributos¹¹⁶.

Em suma, entende-se o controle de legalidade como a análise da adequação de atos sujeitos à fiscalização do tribunal às normas que os fundamentam.

O controle da economicidade, por outro lado, possui contornos menos objetivos. Ao passo em que controle de legalidade classifica-se como controle formal, o controle da economicidade corresponderia à face material dos parâmetros constitucionais da atuação do Tribunal de Contas. Significa “o controle da eficiência na gestão financeira e na execução

¹¹³ TORRES, Ricardo Lobo. O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade. *Revista de Informação Legislativa*, v. 31, n. 121, p. 265-271, jan.-mar. 1994.

¹¹⁴ MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 146.

¹¹⁵ TORRES, Ricardo Lobo. O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade. *Revista de Informação Legislativa*, v. 31, n. 121, p. 265-271, jan.-mar. 1994. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176237/000488273.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>.

Acesso em 01 ago. 2024.

¹¹⁶ ABBUD, Wassila Caleiro. Natureza jurídica da atividade de controle pelos Tribunais de Contas. Tese – Doutorado em Direito – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: 2022, p. 93.

orçamentária, consubstanciada na minimização de gastos e custos e na maximização da arrecadação e da receita¹¹⁷”.

Para Odete Medauar¹¹⁸, economicidade é a proporcionalidade entre recursos utilizados e resultados obtidos. Assim, entende-se por exame da economicidade a avaliação da obtenção da melhor alternativa para a execução da despesa pública.

Por fim, no que tange ao exame da legitimidade, que não se confunde com o exame de legalidade, entende-se pelo exame que abarca os princípios constitucionais financeiros e orçamentários, decorrentes da noção de segurança jurídica ou de justiça. Assim que se faz possível determinado ato orçamentário ser regular, do ponto de vista formal, ou seja, estar de acordo com a norma que o fundamenta, mas ilegítimo, quanto à conformidade com os princípios constitucionais e orçamentários, tais como o princípio da capacidade contributiva, o princípio da redistribuição de rendas e o princípio do equilíbrio financeiro¹¹⁹.

Feitas as considerações acerca dos parâmetros constitucionalmente utilizados como referência para que o Tribunal de Contas exerça suas competências, passaremos a discorrer, no próximo tópico, acerca das competências do Tribunal de Contas da União insculpidas no âmbito da Constituição Federal de 1988.

3.2.2. As competências tradicionais do Tribunal de Contas

Antes de adentrarmos propriamente nas competências do Tribunal de Contas no atual regime constitucional, para fins metodológicos, passa-se a distinguir os conceitos de função e competência.

De acordo com Ayres Britto¹²⁰, “função é uma só, e as competências que são múltiplas”. Função, é, portanto, a atividade-fim do órgão. No caso do Tribunal de Contas, a função é exercer o controle externo da União e das entidades da administração direta e indireta, abrangendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, na forma do art. 70 da Constituição Federal de 1988.

¹¹⁷ TORRES, Ricardo Lobo. O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade. *Revista de Informação Legislativa*, v. 31, n. 121, p. 265-271, jan.-mar. 1994. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176237/000488273.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 01 ago. 2024.

¹¹⁸ MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2020, pp. 21-22.

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 146.

¹¹⁹ TORRES, Ricardo Lobo. O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade. *Revista de Informação Legislativa*, v. 31, n. 121, pp. 265-271, jan.-mar. 1994.

¹²⁰ BRITTO, A. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. *Editora Fórum*, 21 set. 2018. Disponível em: <<https://editoraforum.com.br/noticias/o-regime-constitucional-dos-tribunais-de-contas-ayres-britto/>>. Acesso em: 31 ago. 2024.

As competências, noutro giro, “são os poderes instrumentais àquela função¹²¹”, ou, em outras palavras, meios para a consecução do objetivo específico, que é a atividade-fim. Portanto, para os fins do presente estudo, adotar-se-á os conceitos de função e competência classificados segundo Ayres Britto.

Muitos são os critérios distintos adotados pela doutrina para classificar as competências trazidas nos 11 (onze) incisos do art. 71 da Constituição Federal. Para Benjamin Zymler, as competências do Tribunal de Contas poderiam ser distinguidas entre parajudiciais e fiscalizadoras. A primeira seria desempenhada quando a Corte de Contas aprecia a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares, para fins de registro, bem como quando julga as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, nos processos de tomada de contas especial.

A competência fiscalizadora se traduziria em todas as demais competências constitucionais do Tribunal de Contas, que, de acordo com o doutrinador, assim se sumarizariam: fiscalizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional; fiscalizar as aplicações de subvenções e a renúncia de receitas; fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; fiscalizar as contas nacionais de empresas supranacionais; fixar os coeficientes dos fundos de participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e prefeituras; prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas; aplicar sanções e determinar providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; e apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades.

Além disso, o Tribunal também possuiria a “missão institucional” de caráter técnico-opinativo, que englobaria as competências de apreciação e emissão de parecer prévio sobre as contas anuais do Presidente da República e a emissão de pronunciamento conclusivo, por requisição da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas não autorizadas.

André Rosilho, por outro lado, categoriza as competências da Corte de Contas em 6 (seis) grupos, considerando, além das competências a ele atribuídas constitucionalmente, aquelas outorgadas pela Lei Orgânica do Tribunal (Lei nº 8.443/1992): competência para editar normas; competência para praticar atos sancionatórios; competência para praticar atos de

¹²¹ *Ibidem*.

comando; competência para levantar dados e produzir informações; competência para representar; e competência para formular orientações gerais¹²².

Para os fins do presente trabalho, adotaremos a classificação de André Rosilho por entendermos ser a que melhor categoriza as competências da Corte de Contas para fins metodológicos, conforme passa-se a discorrer.

3.2.2.1. Competência para editar normas

Inicialmente, a competência normativa do Tribunal de Contas não encontra fundamento constitucional, visto que em nenhum dos artigos que tratam do Tribunal de Contas na Constituição há menção à possibilidade de a Corte de Contas editar atos normativos. A competência normativa do Tribunal encontra respaldo nos artigos 1º, XVII e §2º e art. 3º, *caput* da Lei nº 8.443/1992.

Consoante o art. 1º, XVII, da Lei nº 8.443/1992, compete ao Tribunal de Contas decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno. De acordo com o §2º do mesmo diploma, a resposta à consulta a que se refere o inciso XVII tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.

Assim, em que pese a Lei Orgânica do Tribunal não se debruçar acerca da amplitude e dos procedimentos relacionados ao exercício de tal competência – o que, registre-se, gera inquestionável insegurança jurídica, tendo em vista o caráter amplo da regra – considerando o caráter normativo a ela atribuído pelo §2º, pode-se afirmar que a decisão do Tribunal de Contas a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares tem caráter de generalidade, abstração, imperatividade e coercibilidade¹²³.

Adicionalmente, na forma do art. 3º da Lei nº 8.443/1992, compete ao Tribunal de Contas, no âmbito de sua competência e jurisdição, o poder regulamentar, podendo a Corte de Contas, em consequência, expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade.

¹²² ROSILHO, André. *Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União*. Tese (doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. p. 47.

¹²³ Conforme a classificação de Tércio Sampaio Ferraz Júnior (FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do Direito*. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2016, pp. 123-132) quanto às características das normas jurídicas.

Há que se mencionar que a escolha da expressão “poder regulamentar” pelo legislador é motivo de controvérsia na doutrina. Isso porque, nas palavras de Hely Lopes Meirelles¹²⁴, o poder regulamentar pode ser definido da seguinte forma:

[...] é a faculdade de que dispõem os Chefes do Executivo de explicar a lei para a sua correta execução, ou de expedir decretos autônomos sobre matéria de sua competência ainda não disciplinada por lei. É um poder inerente e privativo do Chefe do Executivo (CF, art. 84, IV) e, por isso mesmo, indelegável a qualquer subordinado.

De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello¹²⁵, o Chefe do Executivo é titular do “dever regulamentar”, consubstanciado no dever de regulamentar as leis que demandam tal providência.

Não obstante, ao realizar-se a interpretação conforme a constituição do dispositivo legal, conclui-se que o legislador, ao utilizar-se da expressão “poder regulamentar”, o fez com a intenção de se referir à competência administrativa normativa da Corte de Contas. Para Luis Roberto Barroso¹²⁶, é aceitável que o Tribunal de Contas possua competência para editar atos normativos administrativos ou atos ordinatórios tais como avisos, ordens de serviços e circulares. Contudo, é inconstitucional a edição de normativos de efeitos externos geradores de direitos e obrigações a terceiros pela Corte de Contas, especialmente quando dirigidos a órgãos constitucionais de outro Poder, pois configuraria o exercício de indevida competência regulamentar que, conforme já mencionado, é de titularidade do Poder Executivo¹²⁷.

Por fim, há que se trazer à baila um último aspecto relacionado ao poder normativo do Tribunal de Contas, que se relaciona à possibilidade de o Tribunal declarar a inconstitucionalidade de normas. Isso porque, conforme mencionado anteriormente neste estudo, um dos aspectos a ser analisado pela Corte de Contas no exercício do controle externo é a legalidade, consoante o art. 70, *caput*, da Constituição Federal. Assim, poderia o controle externo da legalidade abarcar o controle abstrato da constitucionalidade de leis e atos administrativos?

A resposta é negativa. Isso porque o art. 97 da Constituição Federal, inserido no Capítulo específico do Poder Judiciário, atribui inequivocadamente aos tribunais judiciais a

¹²⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 23ª ed., 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 112.

¹²⁵ MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 361.

¹²⁶ BARROSO, Luis Roberto. Tribunais de Contas: algumas incompetências. *Revista De Direito Administrativo*, 203, 1996. P. 131–140. Disponível em <<https://doi.org/10.12660/rda.v203.1996.46695>>. Acesso em 20 ago. 2024.

¹²⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 23ª ed., 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 112.

competência para declarar a inconstitucionalidade de leis¹²⁸. Portanto, o controle de constitucionalidade em abstrato é de titularidade exclusiva do Poder Judiciário.

Não obstante, como assevera Ricardo Lobo Torres¹²⁹, a inconstitucionalidade pode ser reconhecida *in casu* pelos Tribunais de Contas, que poderão se negar a aprovar ou dar quitação de atos administrativos eivados com vício de constitucionalidade. Ora, se é dever funcional do Tribunal de Contas analisar a legalidade de atos administrativos sujeitos a seu crivo, parece-nos lógico que possa competir, de igual forma, à Corte de Contas analisar, em concreto, a conformidade de atos administrativos ao regime constitucional.

3.2.2.2. Competência para praticar atos sancionatórios

A competência sancionatória do Tribunal de Contas encontra-se traduzida nas competências de julgar contas e aplicar sanções, previstas nos incisos II e VIII do art. 71 da Constituição Federal.

Conforme se asseverou no capítulo 0 deste trabalho, a competência para o julgamento de contas é uma das mais antigas do Tribunal e remonta à Lei nº 1.166, de 17 de dezembro de 1892, que estabeleceu, na forma do art. 31, §1º, a competência da Corte de Contas para “julgar, em última instância, as contas de todas as repartições, empregados e quaisquer outros responsáveis”.

Aqui, há que se abordar mais uma controvérsia quanto ao uso das expressões pelo constituinte originário. Isso porque a utilização da expressão “julgar” impõe a necessidade de se debater se tal competência teria natureza jurisdicional. A esse respeito, eis a lição de Seabra Fagundes¹³⁰:

Duas exceções admite a Constituição ao monopólio jurisdicional do Poder Judiciário, no que concerne à matéria contenciosa administrativa. A primeira diz respeito aos crimes de responsabilidade do Presidente da República, dos Ministros de Estado, quando conexos com os desse, e dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. O seu julgamento competirá ao Congresso. A segunda se refere ao julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis pela guarda ou aplicação de bens ou fundos públicos atribuídos ao Tribunal de Contas.

¹²⁸ Art. 97. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público.

¹²⁹ TORRES, Ricardo Lobo. O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade. Revista de Informação Legislativa, v. 31, n. 121, pp. 265-271, jan.-mar. 1994.

¹³⁰ FAGUNDES, Miguel Seabra. *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 167.

No mesmo sentido se encontra o posicionamento de André Schneider Rodrigues, segundo o qual “trata-se propriamente do exercício de jurisdição – atípica, pois exercida por órgão não integrante do Poder Judiciário [...]”¹³¹.

Discordamos, contudo, dessa posição. Isso porque o art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, atribui a competência jurisdicional exclusivamente ao Poder Judiciário. Portanto, partindo da máxima da unidade da jurisdição, a utilização do vocábulo “julgar” não nos permite inferir que o constituinte estaria adicionando uma exceção à regra insculpida no art. 5º, uma vez que a Constituição atribui exclusivamente ao Poder Judiciário a titularidade do exercício da jurisdição.

A esse respeito, Odete Medauar¹³² discorre que, não obstante a utilização do vocábulo “julgar”, mostra-se mais adequado não conferir natureza jurisdicional à função alguma do Tribunal de Contas.

Superada a questão, em que pese o tema merecer maior aprofundamento acadêmico, pois permanece sendo questão controvertida na doutrina, quanto à abrangência da competência de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, assevera-se que, no exercício dessa competência, o Tribunal de Contas “aprecia a regularidade das contas dos ordenadores de despesas e de todos os que tiverem recebido, administrado, arrecadado e despendido recursos públicos¹³³”, sendo, portanto, uma verificação *a posteriori*.

No que se refere à competência de aplicar sanções, diferentemente da competência de julgamento de contas, trata-se de novidade trazida pelo constituinte originário e que possibilita, ao Tribunal de Contas, a imposição direta de sanções aos responsáveis por contas irregulares ou despesas ilegais. De acordo com o inc. VIII do art. 71, a lei estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário aos responsáveis condenados.

Além disso, na forma do §3º do art. 71, as decisões do Tribunal das quais resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

Em se tratando de exercício de competência de natureza punitiva, considerando que a materialização do poder sancionador é um ato jurídico, é certo que é exigível a observância dos princípios da ampla defesa e do contraditório também nos processos de titularidade do Tribunal de Contas, em rito que “garanta ao interessado o pleno exercício de seus direitos, mormente o

¹³¹ RODRIGUES, André Schneider. *Os limites do controle da Administração Pública pelos Tribunais de Contas na efetivação do mínimo existencial em educação*. Tese – Doutorado em Direito – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: 2019, p. 248.

¹³² MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 149.

¹³³ *Ibidem*, p. 148.

direito de saber quais as acusações que contra si pesam, bem como o direito de exercer plenamente a sua defesa”¹³⁴.

Imperioso mencionar, ainda, que assim como a competência de julgamento de contas, a competência de aplicação de sanções pelo Tribunal de Contas não poderá ocorrer em sede de controle prévio, uma vez que não se pode permitir a punição de condutas, fatos ou atos antes de sua materialização¹³⁵.

3.2.2.3. Competência para praticar atos de comando

Para André Rosilho, a competência para praticar atos de comando se traduziria nas normas do ordenamento jurídico que atribuíram ao Tribunal de Contas a competência para praticar atos por meio dos quais a Corte de Contas cria deveres de fazer ou não fazer a terceiros, sendo eles agentes públicos ou não¹³⁶.

Assim, pode-se afirmar que são atos de comando da Corte de Contas a apreciação de atos de pessoal para fins de registro (art. 71, III, da Constituição Federal e art. 1º, V, da Lei nº 8.443/1992); o estabelecimento de prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade (art. 71, IX, da Constituição Federal); a adoção de medidas cautelares (art. 44, da Lei nº 8.443/1992), dentre as quais destaca-se a possibilidade de sustação da execução de atos administrativos (art. 71, X, da Constituição Federal e art. 45, da Lei nº 8.443/1992); e a possibilidade de determinar a divulgação de informações ao Tribunal (art. 42 da Lei nº 8.443/1992).

Portanto, por meio das competências atreladas aos atos de comando, o Tribunal de Contas “age editando atos constitutivos ou desconstitutivos de direitos e emite ordens capazes de produzir efeitos jurídicos concretos e imediatos”¹³⁷.

Importante mencionar que a competência de praticar atos de comando do Tribunal de Contas é constitucional e legalmente restrita. Carlos Ari Sundfeld e Jacintho Arruda Câmara apontam três fatores de restrição ao exercício dessa competência pela Corte de Contas¹³⁸:

São três os fatores de restrição ao poder de comando do Tribunal de Contas. O primeiro tem a ver com os tipos de comando: o Tribunal não pode dar qualquer tipo

¹³⁴ VIANA, Ismar. fundamentos do processo de controle externo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022 p. 115.

¹³⁵ ROSILHO, André. Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União. Tese (doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 174.

¹³⁶ *Ibidem*, p. 201.

¹³⁷ *Ibidem*, p. 271.

¹³⁸ SUNDFELD, Carlos Ari; ARRUDA CÂMARA, *apud* ROSILHO. *Tribunal de Contas da União: competências, jurisdição e instrumentos de controle*. São Paulo: Quartier Latin, 2019, p. 202.

de ordem, constituindo ou desconstituindo direitos e deveres. O segundo fator diz respeito aos motivos do comando: o Tribunal só pode emitir comandos se constatar ilegalidades, não por outros motivos. O terceiro fator tem a ver com o objeto da fiscalização: o poder de comando do Tribunal só existe se a ilegalidade apurada for em matéria financeira, orçamentária, contábil ou patrimonial, mas não por conta de ilegalidades em outras matérias administrativas, examinadas no âmbito da ampla fiscalização operacional.

Em relação àquilo sobre que o Tribunal de Contas não tem o poder direto de comandar, cabe-lhe apenas encaminhar suas avaliações para conhecimento público (CF, art. 71, VII) e representar às autoridades competentes (CF, art. 71, XI).

Assim, destaca-se o apontamento doutrinário de que os atos de comando só podem ser editados objetivando a correção ou o sancionamento de ilegalidades, afastando a competência da Corte de Contas acerca do exame da economicidade e legitimidade dos atos administrativos controlados.

Isso porque os incisos III, VIII e IX do art. 71 da Constituição Federal fazem referência expressa à legalidade como o motivo que enseja a possibilidade de controle da Corte de Contas:

Art. 71. [...]

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal [...]

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;

Especificamente quanto ao limite da competência de sustação de atos administrativos, a restrição do controle ao aspecto da legalidade encontra-se fora do diploma constitucional, expressa em dispositivo da Lei nº 8.443/1992:

Art. 45. Verificada a ilegalidade de ato ou contrato, o Tribunal, na forma estabelecida no Regimento Interno, assinará prazo para que o responsável adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, fazendo indicação expressa dos dispositivos a serem observados.

3.2.2.4. Competência para levantar dados e produzir informações

De acordo com a classificação de competências que ora se adota, a competência para levantar dados e produzir informações pelo Tribunal de Contas engloba as competências de apreciar contas, investigar e fiscalizar – o que contempla a fiscalização da transferência de recursos da União a outros entes federativos, a fiscalização de contas nacionais de empresas supranacionais de cujo capital a União participe e a realização de inspeções e auditorias.

Tal competência pode ser definida como a possibilidade de o Tribunal de Contas, por iniciativa própria ou mediante provocação, apurar, consolidar, sistematizar e emitir juízo técnico acerca de dados e fatos sujeitos à sua jurisdição, observados os limites constitucional e legalmente estabelecidos.

Diferentemente do que ocorre nos atos de comando analisados no tópico anterior, a Constituição e a Lei Orgânica do Tribunal de Contas não impõem a legalidade como parâmetro de controle para o levantamento de dados e a produção de informações.

Portanto, considerando que o art. 70 da Constituição Federal autoriza genericamente o Tribunal de Contas a examinar a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos sujeitos a seu controle, conclui-se que a Corte de Contas pode utilizar-se do exame da legitimidade e da economicidade como parâmetros para o exercício dessa competência.

Para além da amplitude, há que se mencionar que a competência para o levantamento de dados e a produção de informações possui singular importância, sobretudo ao se considerar o arranjo institucional no qual o Tribunal de Contas está inserido.

Isso porque os juízos qualificados sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial realizados pela Corte de Contas são imprescindíveis ao exercício de suas demais competências (como a prática de atos sancionatórios) e, sobretudo, às interações que o Tribunal possui com outras instituições¹³⁹.

Na forma do art. 70 da Constituição Federal, compete ao Tribunal de Contas auxiliar o Poder Legislativo na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta. Portanto, o Congresso Nacional demanda, no exercício de suas competências, o apoio de órgão técnico e independente que o subsidie com informações consistentes capazes de fundamentar suas decisões¹⁴⁰.

3.2.2.5. Competência para representar

A competência para representar do Tribunal de Contas da União, ao lado da competência para o julgamento de contas, é uma das mais antigas competências atribuídas ao órgão, expressa no ordenamento jurídico pela primeira vez por meio do Decreto nº 1.166, de 17 de dezembro de 1982. Atualmente, encontra-se prevista nos arts. 71, XI da Constituição Federal

¹³⁹ ROSILHO, André. Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União. Tese (doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 312.

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 313.

e 1º, VIII da Lei nº 8.443/1992, segundo os quais compete ao Tribunal de Contas representar ao poder competente sobre irregularidades e abusos apurados.

Trata-se de competência ampla, podendo ser exercida em conjunto com as demais competências atribuídas à Corte de Contas, com especial destaque para a possibilidade de o Tribunal representar ao “poder competente” sobre as irregularidades e abusos apurados, o que evidencia o objetivo cooperativo da mencionada competência.

A utilização da expressão “poder competente” de forma ampla permite a conclusão de que o legislador quis atribuir ao Tribunal de Contas a competência para representar não só aos três poderes, mas aos demais órgãos de controle da Administração, tais como o Ministério Público¹⁴¹.

Além disso, o uso dos vocábulos “abusos” e “irregularidades” também permite concluir que os parâmetros de controle para o exercício da mencionada competência são amplos, abrangendo tanto eventuais irregularidades, que na legislação é expressão sinônima para “ilegalidades”, quanto eventuais abusos, que podem ser entendidos como atos antieconômicos ou ilegítimos.

3.2.2.6. Competência para formular orientações gerais

Por fim, a competência para formular orientações gerais, segundo André Rosilho,¹⁴² não encontra respaldo em normais constitucionais ou legais específicas. De acordo com o autor, a possibilidade de o Tribunal formular orientações gerais é “decorrência quase que natural das competências e atribuições que lhe foram previstas pelo ordenamento jurídico”.

No mesmo sentido, nos ensinamentos de Carlos Ari Sundfeld e Jacintho Arruda Câmara¹⁴³, “a faculdade de o Tribunal emitir opiniões e representações com impacto político é bastante extensa, constituindo, modernamente, o mais importante eixo da ampliação de seu papel”.

Não obstante a importância e a extensão da competência orientativa do Tribunal de Contas, é relevante mencionar que tal competência possui caráter meramente opinativo e, por consequência, não vinculante. Conforme desenvolvido ao longo do presente estudo, as

¹⁴¹ DECOMAIN, Pedro Roberto. *Tribunais de Contas no Brasil*. São Paulo: Dialética, 2006, p.138.

¹⁴² ROSILHO, André. *Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União*. Tese (doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016., p. 316.

¹⁴³ SUNDFELD, Carlos Ari; ARRUDA CÂMARA, *apud* ROSILHO, André. *Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União*. Tese (doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 316.

manifestações de caráter cogente do Tribunal de Contas encontram-se especificamente delineadas na Constituição, de modo que não se pode admitir que de sua atribuição orientativa sobrevenha interpretação ampliativa de suas funções.

Quanto ao exercício dessa competência, menciona-se que a Resolução TCU nº 315/2020¹⁴⁴ orienta a elaboração de deliberações expedidas pelo Tribunal de Contas da União, as quais culminarão em “determinação”, “recomendação” ou “ciência”. Na forma do art. 2º, I, do normativo, a determinação é a deliberação de natureza mandamental que impõe ao destinatário a adoção, em prazo fixado, de providências concretas e imediatas com a finalidade de prevenir, corrigir irregularidade, remover seus efeitos ou abster-se de executar atos irregulares.

A recomendação, por outro lado, é deliberação de natureza colaborativa que apresenta ao destinatário oportunidade de melhoria, com a finalidade de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão ou dos programas e ações de governo (art. 2º, III).

A ciência, por fim, é a deliberação de natureza declaratória que cientifica o destinatário sobre a ocorrência de irregularidade, quando as circunstâncias não exigirem providências concretas e imediatas, sendo suficiente, para fins do controle, induzir a prevenção de situações futuras análogas.

De acordo com o art. 4º da Resolução TCU nº 315/2020, as determinações, que, conforme mencionado, impõem ao destinatário a adoção de providências concretas e imediatas, devem ser formuladas exclusivamente para interromper irregularidade em curso ou remover seus efeitos ou inibir ocorrência de irregularidade iminente (art. 4º, inc. I e II). Além disso, as determinações não devem adentrar em nível de detalhamento que restrinja a discricionariedade do gestor quanto à escolha dos meios para a correção da situação irregular, exceto se a hipótese exigir providência específica para o exato cumprimento da lei.

O art. 7º da norma veda de forma expressa a utilização de determinações objetivando a observância de normativos, legislação ou entendimentos consolidados pelo Tribunal, com finalidade meramente pedagógica e para a implementação de mecanismos de controle interno, governança e gestão, exceto os exigidos por lei ou norma e que demandem implantação imediata.

¹⁴⁴ BRASIL. Resolução TCU nº 315/2020. Dispõe sobre a elaboração de deliberações que contemplem medidas a serem tomadas pelas unidades jurisdicionadas no âmbito do Tribunal de Contas da União e revoga a Resolução-TCU 265, de 9 de dezembro de 2014. Brasília, DF: Diário Eletrônico do TCU, 2022. Disponível em <<https://btcu.apps.tcu.gov.br/api/obterDocumentoPdf/72648282>>. Acesso em 11 set. 2024.

Portanto, a utilização de determinações, que impõem a adoção de medidas concretas e imediatas à unidade jurisdicionada pelo Tribunal, está restrita às hipóteses delineadas na norma, quais sejam, para interromper irregularidade em curso ou inibir irregularidade iminente. No exercício de suas competências orientativas e pedagógicas, o Tribunal de Contas deve valer-se das recomendações e ciências, sob pena de extrapolar suas competências legais.

3.3. Análise da atuação do Tribunal de Contas da União como espécie de mediador nos moldes da IN TCU nº 91/2022

Conforme já aduzido no âmbito deste estudo, com a nova ordem constitucional de 1988, o Tribunal de Contas passou a exercer, como regra, a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da União e das entidades da administração direta e indireta *a posteriori*, ou seja, após a conformação do ato fiscalizado, atuando de forma repressiva. De acordo com Eduardo Jordão¹⁴⁵, no que tange à possibilidade de realização do controle prévio pelo Tribunal de Contas da União, “uma análise histórica das Constituições brasileiras leva à conclusão de que o Constituinte não dispôs sobre esta atuação prévia precisamente porque não pretendia que o TCU a realizasse”.

Nesse sentido, Bruno Wilhen Speck¹⁴⁶ ressalta que:

[...] longe de constituir uma questão técnica, o controle prévio transforma o Tribunal de Contas em um órgão quase-administrativo. O encaminhamento prático do controle prévio é condicionar as ordens de despesas ao registro pelo Tribunal de Contas, envolvendo essa instituição no próprio processo administrativo. De fato, o Tribunal viraria, dessa forma, um aliado do Tesouro contra os ministros na contenção de despesas. Mas, em outros casos, como o ilustrado acima, o Tribunal seria um órgão administrativo com poderes de veto, mesmo que não inserido na hierarquia do Poder Executivo.

Portanto, as modificações quanto às competências do Tribunal de Contas e ao momento do exercício do controle sobre os atos administrativos (prévio ou posterior) acarretam impactos relevantes no ordenamento jurídico na medida em que, abandonando o modelo anterior, em que a Corte de Contas exercia um amplo controle prévio, atuando como um quase-administrador, na ordem constitucional atual, o Tribunal de Contas assume o protagonismo de um controle

¹⁴⁵ A intervenção do TCU sobre editais de licitação não publicados – Controlador ou administrador? *Eduardo Jordão*. Disponível em: <<https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/cbb490a1-c6d0-4bab-9946-c05cd19092b9/content>>. Acesso em 8 set. 2024.

¹⁴⁶ SPECK, Bruno Wilhen *apud* JORDÃO, Eduardo. A intervenção do TCU sobre editais de licitação não publicados – Controlador ou administrador? *Eduardo Jordão*. Disponível em: <<https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/cbb490a1-c6d0-4bab-9946-c05cd19092b9/content>>. Acesso em 8 set. 2024.

posterior e eventual, concedendo uma margem de liberalidade e discricionariedade mais ampla ao administrador público, passando o controle prévio a ser excepcional, limitado ao exercício de funções tais como a admissão de pessoal no funcionalismo público e a concessão de aposentadorias.

Neste sentido, num contexto de atuação posterior, espera-se que o órgão de controle atue de maneira menos interventiva, conferindo maior liberdade ao administrador público.

Seguindo esta lógica, conforme assevera Bruno Dantas, atual Presidente do TCU, em obra dedicada à análise do consensualismo na Administração Pública¹⁴⁷, a Corte de Contas “não atua diretamente formulando políticas regulatórias ou direcionando a regulação, mas sobretudo fiscaliza a atuação das agências em face de suas competências legais, de modo que estas não ultrapassem os marcos legais do setor.” Nada obstante, o que se vê da Solicitação de Solução Consensual inaugurada por meio da IN TCU nº 91/2022 é que a Corte de Contas tem atuado como uma espécie de mediadora responsável por conduzir, coordenar e homologar acordos celebrados entre particulares e a Administração Pública, exercendo competências, portanto, de forma prévia à construção das soluções, no desenvolvimento de políticas públicas.

Assim, emerge o questionamento central do presente estudo: estaria o Tribunal de Contas da União ampliando suas competências constitucionais por meio da IN TCU nº 91/2022?

A controvérsia sobre a competência do Tribunal de Contas da União para promover e homologar acordos no âmbito das Solicitações de Solução Consensual criadas pela IN nº 91/2022 tem sido motivo de debate entre especialistas e partes diretamente afetadas e foi levada ao Supremo Tribunal Federal pelo Partido Novo em 29 de julho de 2024.

No âmbito da ADPF nº 1.183/2024¹⁴⁸, de Relatoria do Ministro Edson Fachin, o autor aduz o descumprimento dos seguintes preceitos fundamentais pela IN nº 91/2022: princípios da legalidade, da moralidade administrativa (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), da separação de poderes (art. 2º da Constituição Federal) e princípio republicano (art. 1º, *caput*, da Constituição Federal), na medida em que a Instrução Normativa nº 91/2022 extrapolaria o poder regulamentar do TCU, usurparia competências constitucionais privativas do Poder Executivo na construção de políticas públicas e estaria sendo utilizada para a celebração de acordos prejudiciais ao interesse público.

¹⁴⁷ DANTAS, B. Consensualismo na Administração Pública e Regulação: Reflexões para um Direito Administrativo do século XXI. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 38.

¹⁴⁸ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADPF nº 1.183/2024, de 30/07/2024. Requerente: Partido Novo. Min. Edson Fachin.

Apesar de ter sido ajuizada há menos de dois meses quando do fechamento deste estudo, a Ação já conta com pedidos de ingresso como *amicus curie* da ATRICON, do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal, do Congresso Nacional, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, do Instituto Não Aceito Corrupção, do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA) e dos Estados do Acre, Alagoas, Amapá, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, São Paulo, Sergipe e Tocantins e tem sido objeto de ampla repercussão no âmbito da Administração Pública Federal, em que pese, até o momento, o mérito da questão ainda não tenha sido objeto de apreciação do Supremo Tribunal Federal¹⁴⁹.

Nesse sentido, destacam-se, para os fins do presente estudo, as manifestações apresentadas pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, pelo Presidente da República e pela Advocacia Geral da União no âmbito da ADPF nº 1.183/2024.

De acordo com o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, não haveria que se falar em ilegalidade da IN TCU nº 91/2022, um vez que a participação do TCU no ajuste de vontades inerente à solução consensual construída, seja por meio de seus auditores, seja por parte dos Ministros julgadores, desempenharia papel meramente homologatório, como identificado pelo Min. Benjamin Zymler no voto condutor do Acórdão nº 1.797/2023-Plenário¹⁵⁰, isto é, “o TCU não celebra acordo algum, apenas incentiva as partes contratantes a celebrarem tal ajuste, ou seja, apenas assume a condição de 'interveniente anuente”.

Além disso, ainda de acordo com o MPTCU, a IN nº 91/2022 não condicionaria a busca de soluções consensuais para controvérsias no âmbito da Administração Pública Federal à sua submissão ao procedimento ali estabelecido, ou de qualquer outro modo, à anuência prévia do TCU.

O Presidente da República, ao ser intimado para prestar informações, aduziu que a Instrução Normativa nº 91/2022 estaria inserida em um contexto de mudança de paradigma, em que “a adesão de órgãos e entidades integrantes da Administração Pública ao modelo de autocomposição pressupõe um espaço para concessões recíprocas entre as partes envolvidas, o que se mostra compatível com a defesa do interesse público” e, no que tange à arguição de ilegalidade da norma, reconheceu que, em que pese as modalidades de controle “concomitante”

¹⁴⁹ Até o fechamento deste estudo, em 24/09/2024, a ação ainda não havia sido julgada.

¹⁵⁰ “[...] avalio que a participação desta Corte no acordo, subscrevendo o “Termo de Autocomposição”, é, na realidade, um ato homologatório.”

e “posterior” sejam mais usuais, o controle prévio contaria com suporte na Constituição (art. 71, IX).

A Advocacia-Geral da União, por fim, além de reiterar os argumentos apresentados pelo Ministério Público junto ao TCU e pelo Presidente da República, argumentou que a fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas sobre os atos pelos quais a Administração Pública celebra avenças não trata-se de competência de fiscalização somente *a posteriori*, na medida em que na forma do art. 41, I, alínea “b” da Lei nº 8.443/1992, compete ao Tribunal de Contas da União acompanhar “os editais de licitação, os contratos, inclusive administrativos, e os convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres”, o que daria respaldo legal à fiscalização *ex ante* exercida no âmbito dos procedimentos de solução consensual da IN nº TCU nº 91/2022.

Apresentados os argumentos que embasam a afirmação de que a Instrução Normativa é compatível com o regime legal e constitucional brasileiro e estaria em consonância com as competências constitucional e legalmente atribuídas ao TCU, passamos a analisar detalhadamente a questão a fim de responder à hipótese levantada no âmbito deste estudo.

Convém mencionar, inicialmente, que, conforme discorrido no âmbito do item 3.2.2.1 deste estudo, a Lei nº 8.443/1992 concedeu ao Tribunal de Contas a competência para editar normas no âmbito de sua competência e jurisdição, podendo a Corte de Contas, em consequência, expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade. Portanto, quando editou a Instrução Normativa nº 91/2022, o TCU atuou exercendo o poder regulamentar a ele atribuído por lei.

Nada obstante, como ensina Sergio Ferraz¹⁵¹, a faculdade regulamentar é uma das principais formas de manifestação da atuação administrativa e não poderá contrariar a lei formal. Portanto, em que pese o Tribunal de Contas possuir competência para editar atos normativos administrativos, é inconstitucional e “foge inteiramente ao razoável, o exercício, pelo Tribunal de Contas, de uma indevida competência regulamentar equiparada ao Executivo, ou mesmo, em alguns casos de abuso mais explícito, de uma competência legislativa, com inovações à ordem jurídica”¹⁵².

Dessa forma, em que pese o Tribunal de Contas possuir competência para editar normas, os atos normativos infralegais editados pela Corte de Contas não podem inovar o ordenamento

¹⁵¹ FERRAZ, Sergio *apud* BARROSO, Luis Roberto. Tribunais de Contas: algumas incompetências. Revista De Direito Administrativo, 203, 1996. P. 131–140. Disponível em <<https://doi.org/10.12660/rda.v203.1996.46695>>. Acesso em 20 ago. 2024.

¹⁵² BARROSO, Luis Roberto. Tribunais de Contas: algumas incompetências. Revista De Direito Administrativo, 203, 1996. P. 131–140. Disponível em <<https://doi.org/10.12660/rda.v203.1996.46695>>. Acesso em 20 ago. 2024.

jurídico. A esse respeito, apresenta-se, abaixo, trecho de julgado recente do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, proferido em caso em que a ANEEL (agência reguladora) inovou o ordenamento jurídico por meio de Resolução (ato infra legal):

Legislar sobre a transferência dos ativos de iluminação pública é extrapolar de sua competência, já que cria normas (não prevista nem na Constituição, nem em lei infraconstitucional), e extrapola os limites de sua função delegada pelo Poder Concedente (União Federal), incorrendo em verdadeiro abuso de poder. Outrossim, a resolução - ato normativo derivado e inferior à Constituição Federal, não pode inovar o ordenamento jurídico, nem alterar a competência constitucionalmente estabelecida e já definida na Lei Maior¹⁵³.

Seguindo a mesma lógica, no âmbito do julgamento do Recurso Extraordinário nº 547.063-6/RJ, em que se discutia a competência do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro para impor a exigência de remessa de editais de licitação para prévio controle por meio de Resolução interna do Tribunal, o STF fixou o entendimento de que eventual controle prévio dos tribunais de contas de editais de licitação não publicados demandaria previsão legal específica, que não se verifica no ordenamento jurídico pátrio¹⁵⁴¹⁵⁵.

Nota-se, portanto, que não obstante reconheça que atos infralegais não poderiam inovar o ordenamento jurídico, o STF admite algum grau de inovação na ordem jurídica por meio destes atos normativos caso verifique-se certa densidade legislativa mínima que embase a edição destes atos normativos infralegais¹⁵⁶.

¹⁵³ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.350.965-SP. Recurso Extraordinário. Administrativo. Serviço de Iluminação Pública. Transferência do ativo imobilizado em serviço das concessionárias de serviço público para os municípios. Lei 9.427/1996. Decreto 41.019/1957. Resoluções Normativas 414/2010, 479/2012 E 587/2013 da Agência Nacional de Energia Elétrica. Limites do Poder Regulamentar. Controvérsia de Índole Infraconstitucional. Ofensa à Constituição Federal que, se existente, seria apenas indireta. necessidade de reexame do conjunto fático-probatório dos autos. Impossibilidade. Incidência da Súmula 279 do Supremo Tribunal Federal. Ausência de Repercussão Geral. Recorrente: ANEEL. Min. Luiz Fux, 11;10/2021. Disponível em <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=758545172>>. Acesso em 29 ago. 2024.

¹⁵⁴ BRASIL, Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Recurso Extraordinário nº 547.063-6/RJ. Tribunal de Contas Estadual. Controle prévio das licitações. Competência privativa da União (art. 22, XXVII, da Constituição Federal). Legislação federal e estadual compatíveis. Exigência indevida feita por ato do Tribunal que impõe controle prévio sem que haja solicitação para a remessa do edital antes de realização da licitação. Recorrente: Hélio Tavares Luz. Recorrido: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Min. Menezes Direito, 07/10/2008. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=568633>>. Acesso em 08 ago. 2024.

¹⁵⁵ Nos termos da ementa do Recurso Extraordinário 547.063-6/RJ “a Lei Federal nº 8.666/1993 autoriza o controle prévio quando houver solicitação do Tribunal de Contas para a remessa de cópia do edital de licitação já publicado. A exigência feita por atos normativos do Tribunal sobre a remessa prévia do edital, sem nenhuma solicitação, invade a competência legislativa distribuída pela Constituição Federal, já exercida pela Lei Federal nº 8.666/1993, que não contém essa exigência.”

¹⁵⁶ JORDÃO, Eduardo. A intervenção do TCU sobre editais de licitação não publicados – Controlador ou administrador? Eduardo Jordão. Disponível em: <<https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/cbb490a1-c6d0-4bab-9946-c05cd19092b9/content>>. Acesso em 8 set. 2024.

Nada obstante, essa densidade legislativa mínima não se verifica no caso em estudo. Isso porque as bases legais utilizadas pelo próprio Tribunal de Contas da União, no preâmbulo da IN TCU nº 91/2022, para fundamentar a amplitude de sua atuação, são o §1º do art. 13 do Decreto nº 9.830/2019 e a Lei nº 13.140/2015¹⁵⁷.

O Decreto nº 9.830/2019, que regulamenta o disposto nos arts. 20 a 30 da LINDB, dispõe, em seu art. 13, §1º, que “a atuação de órgãos de controle privilegiará ações de prevenção antes de processos sancionadores”. Nada obstante, o *caput* do mesmo artigo dispõe, de forma expressa, que a análise da regularidade de decisão da administração pública não poderá substituir a atribuição do agente público, dos órgãos ou das entidades da administração pública no exercício de suas atribuições e competências, inclusive quanto à definição de políticas públicas.

Portanto, entende-se que o objetivo do legislador com o art. 13, §1º foi o de orientar a Corte de Contas quanto à necessidade de, no exercício de suas competências legais, privilegiar uma atuação menos punitivista e sancionadora, não havendo que se falar em qualquer ampliação ou atribuição de competências adicionais àquelas previstas na Constituição Federal que fundamente as ampliações de competência atribuídas ao Tribunal de Contas da União pela IN TCU nº 91/2022.

Por outro lado, em que pese a Lei nº 13.140/2015 (Lei de mediação) regular a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública, nota-se que não há menção à possibilidade de autocomposição no âmbito dos Tribunais de Contas. Digno de nota que o legislador, quando quis permitir a criação de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos para a solução de lides em que pessoas de direito público sejam parte, o fez estabelecendo a competência da União, o Distrito Federal e os Municípios criarem essas câmaras, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública (art. 32, *caput*).

Além disso, o art. 36 da Lei nº 13.140/2015 é expresso ao estabelecer que, no caso de conflitos que envolvam controvérsia jurídica entre órgãos ou entidades de direito público que integram a Administração Pública federal, a Advocacia-Geral da União deverá realizar a composição extrajudicial do conflito, observados os procedimentos previstos em ato do Advogado-Geral da União.

¹⁵⁷ Conforme disposto nos considerandos da IN TCU nº 91/2022: “Considerando que a Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, dispõe sobre a possibilidade de utilização da autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; Considerando que o art. 13, § 1º, do Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019, prevê que a atuação de órgãos de controle privilegiará ações de prevenção antes de processos sancionadores;”

No mesmo sentido, a Lei nº 9.469/1997, dispõe, em seu art. 1º, que o Advogado-Geral da União, diretamente ou mediante delegação, e os dirigentes máximos das empresas públicas federais, em conjunto com o dirigente estatutário da área afeta ao assunto, poderão autorizar a realização de acordos ou transações para prevenir ou terminar litígios, inclusive os judiciais.

Portanto, quando o legislador atribuiu competência a um órgão para a promoção de composição extrajudicial de conflitos entre órgãos ou entidades de direito público que integram a Administração Pública federal, o fez em favor da Advocacia-Geral da União, e não do Tribunal de Contas.

Tal circunstância parece não ter passado despercebida ao Governo Federal, uma vez que, em 03 de julho de 2024, foi publicado o Decreto nº 12.091¹⁵⁸, fruto de iniciativa da Advocacia-Geral da União¹⁵⁹, que instituiu a Rede Federal de Mediação e Negociação – Resolve, destinada a organizar, promover e aperfeiçoar o uso da autocomposição de conflitos por meio da mediação e da negociação como ferramentas de gestão e de melhoria da execução de políticas públicas no âmbito mediações e negociações em que sejam partes os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Na publicação original da norma, os arts. 13 e 14 impunham a obrigatoriedade da participação e assessoramento da AGU quando as mediações e negociações envolvessem a União ou suas autarquias e fundações. Além disso, o parágrafo único do art. 14 estabelecia de forma expressa que os órgãos e as entidades que tivessem ingressado em SSCs em curso na data de entrada em vigor do Decreto deveriam contar com a participação e o assessoramento jurídico da Advocacia-Geral da União.

Assim, em 11 de julho de 2024, o Presidente do TCU, Bruno Dantas, suspendeu todas as reuniões e trabalhos das Comissões de Solução Consensual em andamento, até que as dúvidas suscitadas com o advento do Decreto nº 12.091/2024 fossem sanadas, reestabelecendo-se a segurança jurídica necessária à continuidade da tramitação das SSCs¹⁶⁰.

Contudo, em 25 de julho de 2024, o Governo Federal publicou o Decreto nº 12.119/2024, que revogou os arts. 13 e 14 do Decreto nº 12.091/2024, permitindo, portanto, a continuidade da tramitação das Solicitações de Solução Consensual no TCU sem a participação

¹⁵⁹ AGU anuncia criação de rede de mediação e negociação na Administração Pública. Assessoria Especial de Comunicação Social da AGU. Brasília, 08 de dezembro de 2023. Disponível em <<https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-anuncia-criacao-de-rede-de-mediacao-e-negociacao-na-administracao-publica>>. Acesso em 24 ago. 2024.

¹⁶⁰ TCU suspende reuniões de secretaria de prevenção de conflitos após decreto de Lula. CNN Brasil. Brasília, 08 de julho de 2024. Disponível em <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/tcu-suspende-secex-consenso-apos-decreto-de-lula-repactuacoes-ficam-comprometidas/>>. Acesso em 24 ago. 2024.

da AGU, não obstante as previsões legais supramencionadas que demandam a participação do órgão de assessoramento jurídico da União na composição extrajudicial de conflitos entre órgãos ou entidades de direito público que integram a Administração Pública federal.

Para além da questão relativa ao órgão competente à promoção da composição de conflitos no âmbito da Administração Pública federal, no que tange ao argumento de que não haveria participação do TCU no ajuste de vontades inerente à solução consensual construída por meio da IN nº 91/2022, defendida nas manifestações do MPTCU, do Presidente da República e da AGU no âmbito da ADPF nº 1.183/2024, entende-se que tal afirmação não merece prosperar.

Isso porque, *data venia*, o procedimento descrito pela Instrução Normativa nº 91/2022 atribui ao Tribunal ampla participação no ajuste de vontades a ser desenvolvido no âmbito das SSCs, uma vez que (i) compete ao Presidente do TCU decidir sobre a conveniência e a oportunidade da admissibilidade da solução consensual (art. 5º, *caput*); (ii) a coordenação da Comissão de Solução Consensual é exercida por servidor da SecexConsenso (art. 7º, §1º, I); (iii) a proposta de solução só será encaminhada do MPTCU se houver concordância de ao menos uma das unidades representantes do TCU na Comissão (art. 8º); (iv) o Plenário do Tribunal pode sugerir alterações na proposta, acatá-la ou recusá-la (art. 11); e (v) a formalização da solução será realizada por meio de termo a ser firmado pelo Presidente do TCU e pelas entidades envolvidas na solução (art. 12).

Portanto, no âmbito das SSCs, o Tribunal de Contas da União participa ativamente do desenvolvimento da proposta de solução consensual a ser celebrada entre as partes e de sua homologação.

Assevera-se, nesse sentido, que o controle prévio ou *ex-ante*, de acordo com Meirelles¹⁶¹, “é o que antecede a conclusão ou operatividade do ato, como requisito para sua eficácia”, é dizer, o controle prévio é aquele que se instrumentaliza antes da publicação do ato administrativo, que é exatamente a hipótese em estudo, em que o Tribunal atua de forma ativa no desenvolvimento dos acordos que serão celebrados entre as partes.

De acordo com a Advocacia-Geral da União em manifestação apresentada nos autos da ADPF nº 1.183/2024, a competência para a fiscalização *ex ante* pelo TCU encontraria respaldo no art. 41, I, alínea “b” da Lei nº 8.443/1992, segundo o qual compete à Corte acompanhar “os editais de licitação, os contratos, inclusive administrativos, e os convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres”.

¹⁶¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 675.

Nada obstante, o inciso I da norma em questão estabelece que o acompanhamento dos editais de licitação, contratos, convênios, acordos, ajustes e instrumentos congêneres se dará pela publicação no Diário Oficial da União ou por outro meio estabelecido no Regimento Interno do Tribunal:

Art. 41. Para assegurar a eficácia do controle e para instruir o julgamento das contas, o Tribunal efetuará a fiscalização dos atos de que resulte receita ou despesa, praticados pelos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, competindo-lhe, para tanto, em especial: I - acompanhar, pela publicação no Diário Oficial da União, ou por outro meio estabelecido no Regimento Interno:

b) os editais de licitação, os contratos, inclusive administrativos, e os convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres, bem como os atos referidos no art. 38 desta Lei;

Nota-se que o dispositivo mencionado em nenhum momento menciona que o controle do Tribunal de Contas da União nesta hipótese seria exercido em caráter prévio. Pelo contrário, o inciso I faz referência à publicação, no Diário Oficial da União, dos documentos a serem analisados. Entende-se que a intenção do legislador, ao estabelecer que o acompanhamento dos atos mencionados no art. 41, I, alínea “b” se dará por meio da publicação, foi a de justamente sugerir que esta forma de controle se dará *a posteriori*, após a conformação do ato, o que afasta qualquer esforço interpretativo no sentido de que o controle previsto pela norma teria caráter prévio.

A possibilidade de exercício do controle prévio de atos e contratos administrativos, em especial, de editais de licitação, pelo Tribunal de Contas é há muito objeto de controvérsia na jurisprudência e na doutrina, por carecer de fundamento legal¹⁶². O próprio Supremo Tribunal Federal já se manifestou neste sentido em Ação Direta de Inconstitucionalidade de lei estadual:

2.O art. 71 da Constituição não insere na competência do TCU aptidão para examinar, previamente, a validade de contratos administrativos celebrados pelo Poder Público. Atividade que se insere no acervo de competência da Função Executiva.

3. É inconstitucional norma local que estabeleça a competência do tribunal de contas para realizar exame prévio de validade de contratos firmados com o Poder Público¹⁶³.

Assim, em que pese que o art. 71, incisos IX, X e §§1º e 2º da Constituição Federal atribua ao Tribunal de Contas a competência de fiscalizar atos e contratos, não compete à Corte

¹⁶² Nesse sentido, de acordo com Eduardo Jordão (p. 228), “o STF entende que as competências que a Constituição atribuiu explicitamente a esta Corte de Contas pressupõem outras, implícitas, que lhe assegurariam um “poder geral de cautela”. O próprio TCU sustenta que a intervenção prévia em editais de licitação, apesar de não estar prevista em norma de nenhuma hierarquia, seria conveniente para a sociedade e para o administrador público — ou, no máximo, ser-lhe-ia irrelevante. O administrador público, por sua vez, tem sucumbido ao avanço do TCU e permitido a sua intervenção prévia”.

¹⁶³ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI nº 916-8 Mato Grosso. Relator Ministro Joaquim Barbosa, Sessão de 2/2/2009. DJe nº 43, de 6/3/2009.

de Contas fiscalizar, desenvolver, acatar ou rejeitar minutas de acordos que sequer foram publicadas, exercendo controle prévio, que, sob a égide da nova ordem constitucional, deveria ser exercido em hipóteses excepcionais e constitucionalmente delineadas.

Neste sentido, André Rosilho, ao analisar a competência do Tribunal para aprovar acordos de leniência, assevera que

o que se nota é que o Tribunal, calcado em motivação justa [...] acabou editando diploma normativo que, na prática, “deu”, ao TCU poder que não lhe fora atribuído pela Constituição, pela LOTCU e pela Lei Anticorrupção (aprovar ou rejeitar minutas de acordos de leniência, participar da elaboração dos seus termos, etc.). Tudo indica, assim, que o Tribunal tenha se valido da zona de incerteza criada pela legislação para “interpretá-la” de modo a fortalecê-lo¹⁶⁴.

Portanto, à ausência de balizas constitucionais ou legais, com indicações legislativas mínimas acerca da extensão das competências do TCU quanto à promoção da autocomposição de conflitos, entende-se que o Tribunal não poderia validamente editar normas que ampliem suas competências nos moldes da Instrução Normativa TCU nº 91/2022.

¹⁶⁴ ROSILHO, André. Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União. Tese (doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 194.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme demonstrado ao longo do presente estudo, o consensualismo na Administração Pública é resultado de um movimento de modernização da atuação administrativa tradicional, representando uma ruptura paradigmática que desconstituiu o modelo tradicional fundamentado na imperatividade e unilateralidade dos atos administrativos para instituir um novo paradigma de valorização do diálogo, da negociação, da cooperação e da coordenação.

A abertura normativa à consensualidade no Brasil passou a ganhar espaço no ordenamento jurídico no final da década de 80, com a nova ordem constitucional enunciando em seu preâmbulo a instituição de um Estado Democrático destinado a garantir uma sociedade fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias.

Com a adoção do consensualismo na atuação da Administração Pública, faz-se necessário que os padrões de atuação do controle da Administração Pública também se adaptem a essa nova realidade, não podendo se limitar a uma atuação baseada no controle-sanção, de modo que os Tribunais de Contas do país têm incorporado instrumentos de consensualidade aplicáveis aos processos de controle externo.

Dentre os instrumentos adotados pelos Tribunais de Contas para efetivação do consensualismo no controle externo, destacam-se as Solicitações de Solução Consensual instituídas pela IN TCU nº 91/2022, cujo o objetivo é definir os procedimentos voltados à busca de soluções consensuais envolvendo o TCU, gestores públicos e particulares, uma vez que a Corte de Contas já executa diversas ações de interlocução com gestores e particulares com vistas a exercer o seu papel pedagógico e orientador, de forma a auxiliá-los no estabelecimento de alternativas para a solução de problemas de interesse da Administração Pública.

Embora a iniciativa do TCU com a criação das Solicitações de Solução Consensual seja louvável sob o ponto de vista da valorização da solução consensual de conflitos, as disposições do normativo concedem ao Tribunal de Contas amplos poderes de negociação, ao estabelecerem que compete ao Tribunal (i) realizar a mediação entre os participantes da Solicitação de Solução Consensual (art. 7º, §2º) – atribuindo, inclusive, a um servidor da SecexConsenso a função de coordenador da Comissão de Solução Consensual; (ii) sugerir alterações na proposta de solução consensual, acatá-la ou recusá-la (art. 11); e (iii) formalizar a solução por meio de termo assinado pelo Presidente do Tribunal e pelas partes envolvidas na composição (art. 12).

Assim, emerge o questionamento central do presente estudo: estaria o Tribunal de Contas da União ampliando suas competências constitucionais por meio da IN TCU nº 91/2022?

Conforme demonstrado ao longo do presente trabalho, as competências do tribunal de contas podem ser classificadas entre: competência para editar normas; competência para praticar atos sancionatórios; competência para praticar atos de comando; competência para levantar dados e produzir informações; competência para representar; e competência para formular orientações gerais.

No que tange ao poder normativo do Tribunal, que respalda a possibilidade de edição da IN TCU nº 91/2022, ressalta-se que a doutrina e a jurisprudência são uníssonas quanto à impossibilidade de exercício, pelo Tribunal de Contas, de competência regulamentar equiparada à do Executivo ou de competência legislativa, com inovações à ordem jurídica.

Contudo, o que se vê no caso em estudo é que as normas utilizadas pelo Tribunal de Contas da União para fundamentar a publicação da IN TCU nº 91/2022 não concedem ao normativo a densidade legislativa mínima necessária ao embasamento de sua edição, de modo que as disposições da norma extrapolam os limites do poder normativo da Corte de Contas.

Outro aspecto que se sobressai quanto à constitucionalidade da IN TCU nº 91/2022 reside nas considerações feitas acerca da evolução normativa das competências do TCU. Conforme demonstrado ao longo deste estudo, o controle prévio ou *ex ante*, assim entendido como aquele que antecede a conclusão ou operatividade do ato fiscalizado, tornou-se exceção na ordem constitucional de 1988.

Num contexto de atuação posterior, a tendência é que o órgão de controle atue de maneira menos interventiva, conferindo maior liberdade ao administrador público. No controle prévio, em contrapartida, o Tribunal de Contas acaba por atuar como um órgão quase-administrativo.

Em que pese o Tribunal fundamentar o controle prévio de atos e contratos no art. 41, I, alínea “b” da Lei nº 8.443/1992, resta claro que a intenção do legislador com o dispositivo mencionado não foi conferir ao Tribunal de Contas a competência para o exercício preventivo do controle desses atos, mas sim o controle *a posteriori*, que é a regra no ordenamento jurídico e objetiva garantir a autonomia necessária aos administradores públicos ao adequado exercício de suas funções administrativas.

Portanto, não se discute, no âmbito deste trabalho, a importância da promoção da consensualidade no âmbito da administração pública, que, conforme aqui demonstrado, constitui o meio mais célere e eficaz para a concretização do interesse público.

A Administração Pública contemporânea, marcada pela valorização do diálogo e da composição, transcende o modelo tradicional de imposição autoritária e unilateral de decisões. O consensualismo na Administração Pública emerge como instrumento essencial para a identificação e a tutela dos interesses públicos e privados, caracterizando um novo modo de agir do administrador público.

Diante dessa crescente relevância das soluções consensuais de conflitos, impõe-se, ainda, a necessidade de que os instrumentos de controle da Administração Pública também se adaptem a essas inovações, alterando a lógica de atuação dos órgãos de controle a baseada na unilateralidade e na imposição de sanções.

Contudo, as competências atribuídas ao Tribunal de Contas da União por meio da Instrução Normativa TCU nº 91/2022 carecem de respaldo constitucional e legal, uma vez que não compete à Corte de Contas fiscalizar, desenvolver, acatar ou rejeitar minutas de acordos que sequer foram publicadas, exercendo um controle prévio, que, sob a égide da nova ordem constitucional, deveria ser exercido apenas em hipóteses excepcionais e constitucionalmente delineadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

JORDÃO, Eduardo. *A intervenção do TCU sobre editais de licitação não publicados – Controlador ou administrador?* Disponível em: <<https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/cbb490a1-c6d0-4bab-9946-c05cd19092b9/content>>. Acesso em 8 set. 2024.

ABBUD, Wassila Caleiro. *Natureza jurídica da atividade de controle pelos Tribunais de Contas*. Tese – Doutorado em Direito – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: 2022.

AGU anuncia criação de rede de mediação e negociação na Administração Pública. *Assessoria Especial de Comunicação Social da AGU*. Brasília, 08 de dezembro de 2023. Disponível em <<https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-anuncia-criacao-de-rede-de-mediacao-e-negociacao-na-administracao-publica>>. Acesso em 24 ago. 2024.

ALEMANHA. *Lei Fundamental da República Federal da Alemanha (1949)*. Tradução Assis Mendonça. Berlin: Deutscher Bundestag, 2011. Disponível em: <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2024.

BARBIRATO, Bruno Vieira da Rocha, OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. O termo de ajustamento de gestão (TAG) e seu regime jurídico nos Tribunais de Contas brasileiros. *Brazilian Journal of Development*, [S.l.], v. 8, n. 1, p. 8260-8281, 2022. Disponível em < O termo de ajustamento de gestão (TAG) e seu regime jurídico nos tribunais de contas. Tribunais de Contas brasileiros.> Acesso em 09 ago. 2024.

BARCELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Tribunal de Contas: evolução e principais atribuições no Estado Democrático de Direito*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006.

BARROSO, Luis Roberto. Tribunais de Contas: algumas incompetências. *Revista De Direito Administrativo*, 203, 1996. P. 131–140. Disponível em <<https://doi.org/10.12660/rda.v203.1996.46695>>. Acesso em 20 ago. 2024.

BONAVIDES, Paulo. *Do estado liberal ao estado social*. 8ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Recurso Extraordinário nº 547.063-6/RJ. Tribunal de Contas Estadual. Controle prévio das licitações. Competência privativa da União (art. 22, XXVII, da Constituição Federal). Legislação federal e estadual compatíveis. Exigência indevida feita por ato do Tribunal que impõe controle prévio sem que haja solicitação para a remessa do edital antes de realização da licitação. Recorrente: Hélio Tavares Luz. Recorrido: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Min. Menezes Direito, 07/10/2008. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=568633>>. Acesso em 08 ago. 2024.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI nº 916-8 Mato Grosso. Relator Ministro Joaquim Barbosa, Sessão de 2/2/2009. DJe nº 43, de 6/3/2009.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *ADPF nº 1.183/2024, de 30/07/2024*. Requerente: Partido Novo. Min. Edson Fachin.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.350.965-SP. Recurso Extraordinário. Administrativo. Serviço de Iluminação Pública. Transferência do ativo imobilizado em serviço das concessionárias de serviço público para os municípios. Lei 9.427/1996. Decreto 41.019/1957. Resoluções Normativas 414/2010, 479/2012 E 587/2013 da Agência Nacional de Energia Elétrica. Limites do Poder Regulamentar. Controvérsia de Índole Infraconstitucional. Ofensa à Constituição Federal que, se existente, seria apenas indireta. necessidade de reexame do conjunto fático-probatório dos autos. Impossibilidade. Incidência da Súmula 279 do Supremo Tribunal Federal. Ausência de Repercussão Geral. Recorrente: ANEEL. Min. Luiz Fux, 11;10/2021. Disponível em <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=758545172>>. Acesso em 29 ago. 2024.

BRASIL, Tribunal De Contas da União. (Primeira Turma). *Acórdão nº 1593/2023 – TCU – Plenário. TC nº 008.877/2023-8*. Interessado: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP). Órgãos: Ministério de Portos e Aeroportos e Ministério dos Transportes. Min. Vital do Rêgo, 04 de agosto de 2023. Disponível em: <<blob:https://conecta-tcu.apps.tcu.gov.br/52417886-9ef2-46f6-b683-c0496a1c07e4>>. Acesso em 10 ago. 2024.

BRASIL. Senado Federal. *Annaes do Senador do Imperio do Brazil: anno de 1826. Tomo Primeiro*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional. 1877. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/ip_anaisimperio_digitalizados.asp>. Acesso em: 13 de ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). *Recurso Extraordinário nº 253.885-0/MG*. Poder Público. Transação. Validade. Em regra, os bens e o interesse público são indisponíveis, porque pertencem à coletividade. É por isso que o Administrador, mero gestor da coisa pública, não tem disponibilidade sobre os interesses confiados à sua guarda e realização. Todavia, há casos em que o princípio da indisponibilidade do interesse público deve ser atenuado, mormente quando se tem em vista que a solução adotada pela Administração é a que melhor atenderá à ultimação deste interesse. Recorrente: Município de Santa Rita do Sapucaí. Recorrida: Lázara Rodrigues Leite e Outras. Min. Ellen Gracie, 04 de junho de 2002. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MjY1Ng%2C%2C>. Acesso em 10 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). *Recurso Extraordinário nº 253.885-0/MG*. Poder Público. Transação. Validade. Em regra, os bens e o interesse público são indisponíveis, porque pertencem à coletividade. É por isso que o Administrador, mero gestor da coisa pública, não tem disponibilidade sobre os interesses confiados à sua guarda e realização. Todavia, há casos em que o princípio da indisponibilidade do interesse público deve ser atenuado, mormente quando se tem em vista que a solução adotada pela Administração é a que melhor atenderá à ultimação deste interesse. Recorrente: Município de Santa Rita do Sapucaí. Recorrida: Lázara Rodrigues Leite e Outras. Min. Ellen Gracie, 04 de junho de 2002. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MjY1Ng%2C%2C>. Acesso em 10 ago. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Processo nº 1119971. Minas Gerais. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/pesquisa_processo.asp>. Acesso em 08 ago. 2024).

BRITTO, A. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. *Editora Fórum*, 21 set. 2018. Disponível em: <<https://editoraforum.com.br/noticias/o-regime-constitucional-dos-tribunais-de-contas-ayres-britto/>>. Acesso em: 31 ago. 2024.

CASTRO, Celso. O golpe de 1964 e a instauração do regime militar. CPDOC, FGV. Disponível em: <<https://cpdoc.fgv.br/artigos/golpe-1964>>. Acesso em 28 set. 2024.

CHADID, Ronaldo. *A função social do tribunal de Contas no Brasil*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2019.

Coleção de Leis do Império do Brasil – 1831, p. 103, Vol. 1, pt I (publicação original). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37582-4-outubro-1831-564543-publicacaooriginal-88471-pl.html#:~:text=D%C3%A1%20organiza%C3%A7%C3%A3o%20ao%20Tesouro%20Público%20Nacional%20e%20C%C3%A1s%20Thesourarias%20das%20Províncias.>. Acesso em: 13 ago. 2024.

Com golpe dado por Getúlio, Brasil ficou nove anos sem Senado. *Senado Federal*. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/09/09/com-golpe-dado-por-getulio-brasil-ficou-nove-anos-sem-senado>>. Acesso em: 15 ago. 2024.

COTIAS E SILVA, Artur Adolfo. O Tribunal de Contas da União na história do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890-1998). In: BRASIL. *Tribunal de Contas da União. Prêmio Serzedello Corrêa 1998: monografias vencedoras / Tribunal de Contas da União*. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 1999

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. Um breve diagnóstico sobre a utilização dos termos de ajustamento de gestão pelos Tribunais de Contas estaduais. *Interesse Público*, Belo Horizonte, v. 11, n. 58, nov./dez. 2009, p. 243-251. Disponível em: <<http://dspace.xmlui/bitstream/item/3863/PDIexibepdf.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 14 ago. 2024.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da; REIS, Fernando Simões dos. Termos de ajustamento de gestão: perspectivas para um controle externo consensual. *Revista do TCU*, Setembro/Dezembro 2017. Disponível em <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/83/RevistaTCU140pt>>. Acesso em 09/09/2024.

DANTAS, Bruno. *Consensualismo na Administração Pública e Regulação: Reflexões para um Direito Administrativo do Século XXI*. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

DECOMAIN, Pedro Roberto. *Tribunais de Contas no Brasil*. São Paulo: Dialética, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella De. *Direito Administrativo*. 33ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DROMI, Roberto. *Instituciones de derecho administrativo*. Buenos Aires. Argentina: Ciudad Argentina, 1979.

DUTRA, Maria Luiza Abinader da Silva. *A Implementação Da Consensualidade Por Meio Da In TCU No 91/2022 – Estudo De Caso Do Acórdão Nº 1130/2023*. Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito. UNB, Brasília: 2023.

FAGUNDES, Miguel Seabra. *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

FARIAS, André Luiz De Albuquerque; VIANNA, Fernando Villela de Andrade; BEZERRA, Rafael Lapa Santos. *Soluções Consensuais nas Concessões de Serviço Público: O Estado da Arte no Direito Comparado e uma Proposta de Framework para Viabilizar Renegociações no Setor de Infraestrutura*. Monografia submetida ao Prêmio Guilherme Palmeira, 2023.

FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. *Introdução ao estudo do Direito*. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2016.

FERRAZ, Luciano. *Controle e Consensualidade: Fundamentos para o Controle Consensual da Administração Pública (TAG, TAC, SUSPAD, Acordos de Leniência, Acordos Substitutivos e Instrumentos Afins)*. 2ª ed. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2020.

FERRAZ, Luciano. *Novos Rumos para o Controle da Administração Pública*. Tese de Doutorado, Belo Horizonte, UFMG, 2003.

FILHO, Angerico Alves Barroso. Avaliação do Termo de Ajuste de Gestão como instrumento do controle consensual da Administração Pública. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*. Curitiba, 2014, vol. 6, n. 11, Jul.-Dez. p. 391-415. Disponível em <<https://abdconstojs.com.br/index.php/revista/article/view/94/92>>. Acesso em 09/09/2024.

FRANÇA. Phillip Gil. *O controle da administração pública: discricionariedade, tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento*. 3ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

História. *Tribunal de Contas da União*, Brasília. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/historia/>. Acesso em: 13 de ago. de 2024.

JORDÃO, Eduardo. A intervenção do TCU sobre editais de licitação não publicados – Controlador ou administrador? *Eduardo Jordão*. Disponível em: <<https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/cbb490a1-c6d0-4bab-9946-c05cd19092b9/content>>. Acesso em 8 set. 2024.

JORGE, André Guilherme Lemos; VELLOZO, Júlio Cesar. As origens dos debates sobre o controle de contas no Brasil do Século XIX. *Revista de Direito Univille – RDU*, Porto Alegre, v. 14, n. 79, p. 223-240, jan.-fev. 2018, p. 229. Disponível em <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/3070>> . Acesso em 05 ago. 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 12ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

MEDAUAR, Odete. *O Direito Administrativo em Evolução*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 23ª ed., 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 1998.

MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
MONTEBELLO, Mariana. Os Tribunais de Contas e o Controle das Finanças Públicas. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Minas Gerais, v. 31, nº 02, 2004, p. 170. Disponível em <<https://revista.tce.mg.gov.br/>>. Acesso em 15 ago. 2024.

MONTEIRO, Egle dos Santos; BORDIN, Newton Antônio Pinto. Mesas Técnicas em Tribunais de Contas. *Revista Simetria*, pp. 46-50. Disponível em: <<https://simetria.emnuvens.com.br/simetria/article/view/10/5>>. Acesso em 09 set. 2024.

NASCIMENTO, Rodrigo Melo do. OPINIÃO: As Mesas Técnicas como ferramenta de Controle Dialógico. *TCE-RJ*, 2023. Disponível em <https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/noticia/mesas_tecnicas_como_ferramenta_do_controle_dialogico>. Acesso em 10. set. 2024.

PALMA, Juliana Bonacorsi De. *Sanção e acordo na Administração Pública*. São Paulo: Ed. Malheiros, 2015.

PANDOLFI, Dulce Chaves. O golpe do Estado Novo (1937) In: Getúlio Vargas e seu tempo. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social: Mauad. p. 183-189.
RODRIGUES, André Schneider. *Os limites do controle da Administração Pública pelos Tribunais de Contas na efetivação do mínimo existencial em educação*. 2019. 248f. Tese – Doutorado em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

ROSILHO, André. *Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União*. Tese (doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

ROSILHO, André. *Tribunal de Contas da União: competências, jurisdição e instrumentos de controle*. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

SOARES, José Ribamar Barreiros. A Natureza jurídica do Tribunal de Contas da União. *Senado Federal*. Brasília a. 33 n. 132 out./dez. 1996, p. 259-262. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/176510>> . Acesso em 31 jul. 2024.

SOUZA, Cristiano Brilhante de. *A revisão judicial de atos do TCU: reflexões acerca da coisa julgada no caso URP e a possibilidade de aplicação da teoria dos diálogos institucionais como alternativas para mitigar a tensão entre o STF e a Corte de Contas*. 2180. Xf. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional no Instituto Brasiliense de Direito Público), Brasília, 2018.

SPERANDIO, Priscila C. de Abreu. *Relação entre a oferta e a utilização muscular periférica de oxigênio na transição do exercício leve para o intenso em pacientes com insuficiência*

cardíaca. 2010. 80 f. Tese (Doutorado em Ciências) – Escola Paulista de Medicina, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2010.

SPÓSITO, Fernanda Roxo. *As Mesas Técnicas dos Tribunais de Contas: Fundamentos, Limites e Dinâmica Operacional a Partir das Experiências do Tribunal de Contas do Município de São Paulo e do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso*. FGV: São Paulo, 2023.

STF, Vocabulário Jurídico (Tesouro), CAT DCT, Direito Constitucional. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/tesouro/pesquisa.asp?pesquisaLivre=TEORIA%20DOS%20PODERES%20IMPL%C3%8DCITOS#:~:text=NOTA%3A-,Teoria%20de%20origem%20norteamericana%20segundo%20a%20qual%20quando%20uma%20Constitui%C3%A7%C3%A3o,fun%C3%A7%C3%B5es%20que%20lhe%20foram%20atribu%C3%ADdas>.

TCU suspende reuniões de secretaria de prevenção de conflitos após decreto de Lula. *CNN Brasil*. Brasília, 08 de julho de 2024. Disponível em <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/tcu-suspende-secex-consenso-apos-decreto-de-lula-repactuacoes-ficam-comprometidas/>>. Acesso em 24 ago. 2024.

TORRES, Ricardo Lobo. O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade. *Revista de Informação Legislativa*, v. 31, n. 121, pp. 265-271, jan.-mar. 1994. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176237/000488273.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 01 ago. 2024.

TORRES, Ricardo Lobo. O Tribunal de Contas e o controle de legalidade, economicidade e legitimidade. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 31, nº 121, p. 265-271, jan./mar., 1994, p. 266.

VIANA, Ismar. *Fundamentos do processo de controle externo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

WIECZORKOWSKI, Stela Franco. Nova lei de licitações e os métodos mais adequados de resolução de conflitos. *Conjecturas*, ISSN: 1657-5830, Vol. 21, nº 1, p. 1880. Disponível em: <https://www.academia.edu/98395625/Nova_lei_de_licita%C3%A7%C3%B5es_e_os_m%C3%A9todos_mais_adequados_de_resolu%C3%A7%C3%A3o_de_conflitos>. Acesso em 05 ago. 2024

ZYMLER, Benjamin. *Direito Administrativo e controle*. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

NORMAS REFERENCIADAS

BRASIL. *Constituição da República do Brasil*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1960-1969/constituicao-1967-24-janeiro-1967-365194-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 16 ago. 2024.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1166-17-dezembro-1892-523025-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 14 ago. 2024.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. *Câmara dos Deputados*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-1934-16-julho-1934-365196-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 14 ago. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. *Diário de Justiça eletrônico CNJ*: Brasília, DF, DJE/CNJ nº 219/2010, de 01/12/2010, pp.2-14 e republicada no DJE/CNJ nº 39/2011, de 01/03/2011, p. 2-15.

BRASIL. Decreto nº 9.830/2019, 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. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, p. 4, 11 jun. 2019.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, p. 136, 9 set. 1942.

BRASIL. Instrução Normativa TCU nº 91/2022. 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. *Diário Eletrônico do TCU*, Brasília, DF, 2022.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, p. 10649, 25 jul. 1985.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Suplemento, Brasília, DF, p. 1, 12 set. 1990.

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. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, p. 9449, 17 jul. 1992.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, p. 8269, 22 jun. 1993.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, p. 1917, 14 fev. 1995.

BRASIL. Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996. Dispõe sobre a arbitragem. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, p. 18897, 24 set. 1996.

BRASIL. Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Regulamenta o disposto no inciso VI do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993; dispõe sobre a intervenção da União nas causas em que figurarem, como autores ou réus, antes da administração indireta; regula os pagamentos devidos pela Fazenda Pública em virtude de sentença judiciária; revoga a Lei nº 8.197, de 27 de junho de 1991, e a Lei nº 9.081, de 19 de julho de 1995, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, p. 147, 11 jul. 1997.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, p. 1, 1 fev. 1999.

BRASIL. Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, p. 1, 13 jul. 2001.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, p. 6, 31 dez. 2004.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, p. 1, 17 mar. 2015.

BRASIL. Lei nº 13.129, de 26 de maio de 2015. Altera a Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, e a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, para ampliar o âmbito de aplicação da arbitragem e dispor sobre a escolha dos árbitros quando as partes recorrem a órgão arbitral, a interrupção da prescrição pela instituição da arbitragem, a concessão de tutelas cautelares e de urgência nos casos de arbitragem, a carta arbitral e a sentença arbitral, e revoga dispositivos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, p. 1, 27 mai. 2015.

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. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, p. 4, 29 jun. 2015.

BRASIL. Lei nº 13.448, de 5 de junho de 2017. Estabelece diretrizes gerais para prorrogação e relicitação dos contratos de parceria definidos nos termos da Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário da administração pública federal, e

altera a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, p. 1, 6 jun. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, p. 1, 26 abr. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, n. 121, p. 1, 26 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial da União*: Edição Extra F, Seção 1, Brasília, DF, n. 61-F, p. 2, 1 abr. 2021

BRASIL. Nota Recomendatória nº 02/2022, de 24 de agosto de 2022. Recomendação aos Tribunais de Contas brasileiros para que, observado o regime jurídico-administrativo, adotem instrumentos de solução consensual de conflitos, aprimorando essa dimensão nos processos de controle externo. Disponível em: < <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Nota-Tecnica-Atricon-no002-2022.pdf>> acesso em 29 ago. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Resolução TCU nº 315/2020. Dispõe sobre a elaboração de deliberações que contemplem medidas a serem tomadas pelas unidades jurisdicionadas no âmbito do Tribunal de Contas da União e revoga a Resolução-TCU 265, de 9 de dezembro de 2014. *Diário Eletrônico do TCU*, Brasília, DF, 2022.

BRASIL. Resolução TCU nº 347/2022. Define a estrutura, as competências e a distribuição das funções de confiança das unidades da Secretaria do Tribunal de Contas da União. *Diário Eletrônico do TCU*, Brasília, DF, 2022.

BRASIL. Resolução TCU nº 349/2022. Dispõe sobre prazos de instrução e julgamento de processos de alto risco e relevância no âmbito do Tribunal de Contas da União. *Diário Eletrônico do TCU*, Brasília, DF, 2022.

BRASIL. Resolução Normativa nº 12/2021 – TP, de 23 de novembro de 2021. Institui a Mesa Técnica no TCE-MT, visando promover o consensualismo, a eficiência e o pluralismo na solução de temas controvertidos relacionados à administração pública e ao controle externo, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Mato Grosso*, São Paulo, SP, 2021.

BRASIL. Resolução TCM-SP nº 02/2020, 07 de março de 2020. Dispõe sobre a realização de mesas técnicas de trabalho com os jurisdicionados, no âmbito do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, e dá outras providências. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, SP, 2020.