

# Supremo suspende julgamento de ação que pede extinção da SecexConsenso do TCU

O Plenário do Supremo Tribunal Federal retomou nesta quarta-feira (29/4) o julgamento de uma ação que discute a validade de uma norma do Tribunal de Contas da União voltada à solução consensual de conflitos na administração pública. A arguição de descumprimento de preceito fundamental foi proposta pelo Partido Novo contra a [Instrução Normativa 91/2022 do TCU](#), que criou a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso).

O julgamento começou em 12 de fevereiro deste ano, com as sustentações orais e a manifestação da Procuradoria-Geral da República. Nesta quarta, o relator da ação, ministro Edson Fachin, reconheceu em seu voto a constitucionalidade da iniciativa, ao mesmo tempo em que estabeleceu limites claros para sua aplicação. O ministro Flávio Dino divergiu parcialmente do relator e, em seguida, o julgamento foi suspenso por um pedido de vista do ministro Cristiano Zanin.

## Voto do relator

Antes de entrar no mérito, Fachin enfrentou questões processuais que classificou como relevantes. Embora a ação tenha sido apresentada como ADPF, o ministro entendeu que o ato questionado possui natureza normativa primária, isto é, tem caráter geral e abstrato, o que o torna mais adequado ao controle por ação direta de inconstitucionalidade (ADI).

Por isso, aplicando o princípio da fungibilidade, o relator votou pelo conhecimento da ação como ADI. Segundo ele, a instrução normativa do TCU não se limita a regulamentar normas existentes, mas estabelece regras próprias sobre competências e procedimentos, o que justifica o enquadramento.

Outro ponto preliminar posto pelo relator foi a alegação de perda de objeto, já que a norma sofreu alterações ao longo do tempo. Fachin afastou essa tese ao afirmar que as mudanças não romperam a essência do ato, mantendo sua continuidade normativa.

Ao examinar o mérito, o ministro estruturou seu voto a partir de uma questão central: até que ponto o TCU pode inovar na criação de mecanismos para resolver conflitos envolvendo a administração pública?

Fachin destacou que o TCU exerce função essencial no sistema constitucional brasileiro como órgão de controle externo, auxiliando o Congresso Nacional na fiscalização contábil, financeira e orçamentária. Ele lembrou que, ao longo dos anos, a atuação da Corte de Contas se expandiu, assumindo características que vão além de um órgão meramente administrativo.

Segundo o relator, a jurisprudência do próprio STF reconhece que o TCU desempenha funções de natureza “quase jurisdicional”, especialmente ao julgar contas e aplicar sanções. Essa característica justifica a existência de poderes implícitos, necessários para que o órgão cumpra adequadamente suas atribuições constitucionais.

É nesse contexto que Fachin insere a criação de mecanismos consensuais: para ele, a possibilidade de mediação e solução negociada de conflitos pode ser compreendida como uma extensão funcional das competências já atribuídas ao tribunal.

Outro ponto relevante do voto está na forma como o ministro equilibra a ampliação das ferramentas do TCU com a necessidade de respeitar a Constituição. Fachin reconheceu que a criação de procedimentos de solução consensual é, em tese, compatível com a ordem constitucional. A iniciativa, segundo ele, dialoga com princípios contemporâneos da administração pública, como eficiência, economicidade e prevenção de litígios.

No entanto, o ministro ressaltou que essa atuação não é ilimitada. Ele enfatizou que o TCU não pode substituir outros poderes, nem assumir funções que escapem ao seu papel de controle. Em especial, destacou que a Corte de Contas não

Saulo Cruz/TCU



Instrução normativa do TCU está em debate no Plenário do Supremo

tem competência para exercer controle de constitucionalidade com efeitos gerais — atribuição exclusiva do Judiciário.

Além disso, o relator indicou que a atuação consensual deve respeitar os limites materiais da competência do tribunal. Isso significa que o TCU pode fomentar acordos e mediar conflitos apenas dentro das matérias que já estão sob sua esfera de fiscalização, sem inovar em áreas que não lhe foram atribuídas pela Constituição.

Ao final, o ministro propôs uma leitura que legitima a norma questionada, desde que interpretada de forma restritiva e conforme a Constituição. Para ele, o TCU pode atuar como facilitador de soluções consensuais, sem ultrapassar sua função de órgão de controle.

Fachin também sugeriu uma modulação dos efeitos da decisão para manter os acordos que já foram celebrados.

## Divergência parcial

Segundo a votar, Flávio Dino discordou apenas parcialmente de Fachin. Ele reconheceu a validade da norma, bem como da atuação do TCU no tema. No entanto, defendeu que os procedimentos consensuais que tramitam no tribunal devem ser submetidos ao relator, e não ao presidente do TCU.

“A minha única ponderação, concluindo meu voto no sentido de manter a instrução normativa, vai apenas em um aspecto: na resolução está dito que o relator solicita ao presidente a instalação do processo de consenso e, de modo irrecorrível, o presidente defere ou não. Me parece que devemos adotar por simetria o modelo do Supremo. Ou seja, a submissão do feito ao procedimento da mediação, do consenso, é atribuição do relator, e não do presidente, porque considero que haveria uma apropriação de parcela da jurisdição que compete ao relator.”

## Contexto

A ação, [ajuizada pelo Partido Novo em julho de 2024](#), contesta uma norma do TCU que, além de ter criado a SecexConsenso, regulamentou os procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos relacionados a órgãos e entidades da administração pública federal. A legenda argumentou que o ato amplia os poderes do presidente do TCU, que decide quais conflitos serão submetidos a conciliação, além de permitir que o tribunal participe da formatação de políticas públicas, extrapolando suas atribuições constitucionais.

Segundo o Novo, a norma cria uma forma de controle prévio que não está prevista na Constituição Federal e viola os princípios da legalidade administrativa, da separação de poderes e da moralidade administrativa. A sigla pediu ao STF a declaração da inconstitucionalidade da instrução normativa, com a extinção da secretaria, e a anulação dos acordos celebrados, além da proibição ao TCU de criar órgãos com essa competência.

Em outubro de 2024, a Procuradoria-Geral da República se manifestou pela validade de norma e o arquivamento da ação. Na manifestação, o procurador-geral, Paulo Gonet, sustentou que a Instrução Normativa 91/2022 é respaldada pelos artigos 70 e 71 da Constituição.

**Clique [aqui](#) para ler o voto do relator  
ADPF 1.183**

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-abr-29/supremo-suspende-julgamento-de-acao-que-pede-extincao-da-secexconsenso-do-tcu-2/>