



A constitucionalidade da SecexConsenso em pauta no Supremo

15/03/2026

No dia 11 de fevereiro deste ano, o Supremo Tribunal Federal iniciou o julgamento da [ADPF 1.183](#), na qual se questiona a constitucionalidade da SecexConsenso (Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos), estrutura criada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), a fim de promover a construção de soluções consensuais para controvérsias envolvendo a administração pública federal.

Trata-se de um julgamento relevante e paradigmático, cujo resultado deve servir não apenas para compreender os limites que enfeixam as competências constitucionais do TCU, como também para projetar o futuro da consensualidade na administração pública. Não à toa, 26 *amici curiae* já foram admitidos na referida ação [\[1\]](#).

Diante disso, o presente artigo se propõe a contribuir com o amadurecimento do debate a ser travado no STF, apresentando algumas premissas e cautelas que devem ser consideradas para a avaliação sobre a constitucionalidade da SecexConsenso. Antes, contudo, é pertinente tecer algumas considerações sobre as experiências desenvolvidas no âmbito desta Secretaria até aqui.

Desde que foi instituída, por meio da [Instrução Normativa TCU nº 91/2022](#), a SecexConsenso se consolidou como um dos espaços mais importantes para o tratamento consensual de conflitos públicos de alta complexidade, sobretudo em setores regulados da infraestrutura.

Com pouco mais de três anos de existência, essa estrutura já registra 44 Solicitações de Solução Consensual (SSCs), das quais 20 culminaram em acordos homologados pelo Plenário do TCU, sendo quatro no setor rodoviário, três no de energia, dois no aeroportuário, dois no ferroviário, dois em telecomunicações, entre outros [\[2\]](#).

Tão expressiva quanto a quantidade de casos analisados e resolvidos no âmbito da SecexConsenso é a relevância estratégica dos conflitos enfrentados. Entre os acordos já homologados, estão casos como o da concessão do Aeroporto de Guarulhos [\[3\]](#), o maior do país em volume de passageiros e conexões internacionais. Entre os processos ainda em curso, há casos como o da concessão da Ferrovia Transnordestina [\[4\]](#), empreendimento essencial para a integração logística da região nordeste.

São diversas as razões que explicam o sucesso das experiências que vêm sendo desenvolvidas na SecexConsenso. A principal delas talvez seja o incremento da segurança jurídica que advém com a chancela do TCU sobre os acordos celebrados. Em um país no qual se tornou corrente a ideia de que até mesmo o passado é incerto, esse ganho de confiança não é marginal, sobretudo em um terreno como o da negociação que, por essência, tem balizas mais flexíveis para a atuação administrativa.

Não se desconsidera o diagnóstico de que uma das principais causas para a insegurança jurídica seja justamente a existência de disfuncionalidades e excessos no controle da administração pública. No entanto, isso não significa que a solução para este problema deva prescindir do controle, ou mesmo que ela não possa passar pela qualificação da forma como ele é exercido.

Como se sabe, em setores caracterizados pela existência de contratos de longo prazo e marcados pela incerteza estrutural, pela presença de assimetrias informacionais e de efeitos sistêmicos, respostas exclusivamente retrospectivas ou estritamente sancionatórias frequentemente se mostram pouco responsivas às especificidades dos problemas que buscam enfrentar.

É nesse contexto que o amadurecimento da via consensual, inclusive com a participação dos órgãos de controle, pode – e já tem – funcionado como uma alternativa voltada a promover estabilidade. Não se trata de substituir ou desnaturar a função de controle, mas de estruturá-la pensando na superação de conflitos que, se mantidos em aberto, comprometem a continuidade de políticas públicas e a prestação de serviços essenciais.

Especificamente no caso do TCU, outro fator que pode ser considerado para compreender a centralidade assumida pela SecexConsenso reside na existência de quadros técnicos altamente qualificados e na expertise acumulada por este tribunal em temas de elevada complexidade regulatória, grande impacto econômico e risco sistêmico, que lhe permitem atuar como uma instância com capacidade institucional para qualificar o debate sobre as soluções disponíveis para a resolução de cada conflito.

Soma-se a isso o aprendizado institucional que advém da concentração e da institucionalização do processo negocial por uma secretaria especializada no tema. A longo prazo, esse acúmulo de experiências tende a resultar no amadurecimento dos ritos processuais, dos padrões decisórios e de boas práticas.

Mais do que uma mera expectativa, essa tendência já vem sendo observada na prática. A cada ano, a SecexConsenso tem buscado aperfeiçoar o seu procedimento de solução consensual, como ocorreu com a [Instrução Normativa TCU nº 92/2023](#), cujas alterações pretendiam tornar mais explícitos os elementos a serem considerados na admissibilidade das SSCs (artigo 5º, I, II, III e IV), e com a [Instrução Normativa TCU nº 97/2024](#), que introduziu ajustes na tramitação interna dos processos, ao redefinir as condições para caracterização do consenso nas Comissões de Solução Consensual (CSCs) (artigo 8º).

IN TCU 101: um salto em termos de amadurecimento



No entanto, a alteração mais substancial sobreveio com a [Instrução Normativa TCU nº 101/2025](#), publicada no final do último ano. Entre as principais modificações estão a ampliação dos requisitos para a formulação das SSCs (artigo 3º, I, II, IV, V e VI); a criação de uma etapa preparatória anterior à admissibilidade (artigo 4º); o reforço da transparência (artigo 4º, §§ 1º e 2º); a incorporação de mecanismos voltados à promoção da participação e do controle social (artigo 7º-A, § 5º); e a explicitação dos fatores a serem considerados na avaliação das propostas de solução consensual (artigo 7º-A, § 7º, I a III).

Pela dimensão e pela natureza desses ajustes, não é exagero afirmar que a [Instrução Normativa TCU nº 101/2025](#) representa um salto em termos de amadurecimento institucional da SecexConsenso. Isso não apenas porque a referida norma incorpora mecanismos voltados a robustecer a instrução dos processos e potencializar os resultados de cada negociação, mas também – e principalmente – porque ela se propõe a incrementar o grau de legitimidade, de juridicidade e de integridade sobre os acordos celebrados, dando contornos ao que se pode chamar de uma garantia ao devido processo negocial-consensual no TCU [5].

Para além do plano normativo, o amadurecimento institucional da SecexConsenso também pode ser observado a partir de iniciativas voltadas à ampliação da transparência e do controle social sobre as atividades desenvolvidas nesta estrutura, como, por exemplo, com a disponibilização do Painel Geral de Processos [6], com a publicação de resumos dos casos em trâmite [7] e dos acordos já celebrados [8], assim como das decisões de homologação, além do diálogo junto à comunidade jurídica [9].

É esse conjunto de experiências e práticas institucionais que está sendo submetido ao crivo do STF no julgamento da ADPF 1.183. Quanto à pretensão veiculada nesta ação, aliás, é relevante notar que ela abrange não apenas a discussão sobre a constitucionalidade da SecexConsenso, como também a prejudicialidade dos acordos já homologados pelo TCU, com reflexos graves sobre a segurança jurídica e risco concreto de paralisação de serviços públicos essenciais.

Para tanto, os principais argumentos veiculados nesta ação partem da compreensão de que a SecexConsenso teria sido instituída por ato infralegal que desborda do poder regulamentar do TCU, considerando o desenho constitucional desta Corte de Contas, bem como de que o modelo implementado por essa estrutura iria de encontro ao princípio da separação dos poderes.

Quanto ao primeiro ponto, no entanto, parece-nos que a atuação da SecexConsenso não distancia o TCU da sua missão constitucional, da forma como esta foi cristalizada no artigo 70 da Constituição.

Alinhando-se a uma perspectiva mais contemporânea – e, é possível dizer, democrática – do Direito Administrativo, que contempla e privilegia a atuação dialógica e consensual em detrimento do manejo de prerrogativas unilaterais e impositivas, entende-se que o exercício da função fiscalizatória não se mostra incompatível com a adoção de práticas negociais, inclusive da forma como vem ocorrendo na SecexConsenso.

Na linha do que dispõe o artigo 71, IX, da Constituição, a fiscalização exercida pelo TCU pode ocorrer de forma preventiva ou concomitante aos atos praticados pela administração pública, e a consensualidade pode ser um mecanismo para viabilizá-la, sobretudo em situações nas quais o

controle *a posteriori* se mostre ineficiente ou inadequado.

Ainda no plano normativo, não se pode deixar de mencionar, também, o artigo 3º da Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/1992), os artigos 20 a 30 incluídos na Lindb pela Lei nº 13.655/2018, a Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015), o artigo 3º, § 2º, da Lei nº 13.105/2015 (Código de Processo Civil), que também compõem o arcabouço que dá sustentação às práticas desenvolvidas na SecexConsenso.

Detendo-se com maior profundidade sobre a Lindb, merece destaque ao artigo 13, § 1º, do Decreto Federal nº 9.830/2019, que regulamenta esta Lei e que impõe, aos órgãos de controle, o dever de privilegiarem ações de prevenção em detrimento da aplicação de sanções. Mais oportuna ainda é a menção ao artigo 26 desta Lei, que introduziu no ordenamento jurídico brasileiro uma cláusula permissiva geral para a celebração de compromissos negociados por autoridades administrativas.

Se, por um lado, o artigo 26 da Lindb não exige a participação dos órgãos de controle na operacionalização dos compromissos aos quais se refere, por outro, esse dispositivo não impede que isso ocorra. Ainda que a mediação técnica oferecida por órgãos de controle seja prescindível, ela pode ser uma alternativa para determinados casos, devendo ser avaliada como tal pela autoridade administrativa competente.

Esse caráter facultativo da SecexConsenso deve, também, ser considerado para avaliar a sua constitucionalidade, uma vez que a referida estrutura não exclui a possibilidade de que a Administração busque outros meios para a construção de soluções consensuais, o que, inclusive, tem acontecido com frequência cada vez maior, sendo possível citar, por exemplo, as Câmaras Compór da ANTT e da ANA.

A submissão de determinado conflito à mediação regulatória oferecida pelo TCU sempre estará sujeita ao juízo de conveniência e oportunidade da autoridade administrativa competente, razão pela qual a dinâmica inaugurada por esta Corte de Contas também não se mostra incompatível com o princípio da separação de poderes.

Da forma como foi desenhada, a atuação do TCU na SecexConsenso ocorre de forma complementar, não deliberativa, para que não haja substituição no exercício da discricionariedade que compete às autoridades administrativas.

Sabe-se que, antes mesmo da instituição da SecexConsenso, o TCU já vinha sendo instado a examinar e, em alguma medida, cancelar arranjos negociais envolvendo a administração pública [10]. Essa foi, aliás, uma das razões apontadas na Instrução Normativa TCU nº 91/2022 para a criação dessa estrutura e é, também, um dos fatores que merecem ser considerados para avaliar a sua constitucionalidade.

Ainda assim, a institucionalização das práticas negociais por meio de uma Secretaria especializada e de um rito procedimental próprio não deixa de ser uma iniciativa inovadora e, como tal, está sujeita a aperfeiçoamentos, como, inclusive, vem ocorrendo, haja vista a modificação do § 5º do art. 11 da norma que regulamenta a SecexConsenso para vedar a realização de determinações e recomendações nos processos de solução consensual.

Em que pese a prática jurídico-administrativa brasileira tenha se caracterizado pela sua rejeição ao experimentalismo, o julgamento da ADPF 1183 pode ser visto como uma oportunidade para romper com essa tradição.

Ao reconhecer a constitucionalidade da SecexConsenso ou, ao menos, conferir a ela interpretação conforme a Constituição, o STF pode preservar essa estrutura, garantindo a segurança sobre os acordos celebrados e as negociações ainda em curso e evitando retrocessos na modernização da Administração Pública e do seu controle.

Sem excluir a possibilidade de aprimoramentos institucionais, nem abandonar o acúmulo de experiências tidas até aqui na SecexConsenso, essas alternativas parecem mais aderentes ao movimento do pragmatismo jurídico, caracterizado pelos vetores do contextualismo, do consequencialismo e do antifundacionalismo, que, cada vez mais, têm sido valorizados no Direito brasileiro, sobretudo a partir reforma da Lindb.

[1] Entre eles, estão a Atricon, o Ministério Público junto ao TCU, o Congresso Nacional, o Conselho Federal da OAB, o Instituto Não Aceito Corrupção, o IBDA, o Consórcio Amazônia Legal e 19 estados da Federação.

[2] Informações disponíveis [aqui](#)

[3] Maiores informações podem ser obtidas na Ficha-Síntese publicada pelo TCU (Disponível [aqui](#))

[4] Maiores informações podem ser obtidas na Ficha-Resumo publicada pelo TCU (Disponível [aqui](#))

[5] OLIVEIRA, Gustavo Justino de. O devido processo negocial-consensual da SecexConsenso TCU: Reflexões iniciais sobre a IN TCU 101/25. **Migalhas**, 5 dez. 2025. Disponível [aqui](#)

[6] Disponível [aqui](#)

[7] Mais informações [aqui](#)

[8] Mais informações [aqui](#).

[9] Por meio de iniciativas como o 2º Seminário sobre Consensualismo na Administração Pública, promovido pelo TCU. Mais informações [aqui](#).

[10] Exemplo disso é o Acórdão nº 2.139/2022, do Plenário do TCU, que homologou termo de ajustamento de conduta concebido como alternativa para enfrentar reiterados inadimplementos no contrato de concessão da BR-163/MT.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-mar-15/a-constitucionalidade-da-secexconsenso-em-pauta-no-supremo/>