

CONSUALISMO

A solução consensual como alternativa do TCU para um controle externo mais eficaz

Tribunal discute seu perfil de atuação em análise de acordo celebrado junto à Câmara de Negociação da AGU

Vitória Damasceno, Mariana Carvalho

20/08/2025 | 05:10



Vista interna do Tribunal de Contas da União (TCU) / Crédito: Evelynne Gubert/TCU

No último dia 23 de julho, ao apreciar processo relacionado à desapropriação de terreno da Caixa Econômica Federal para construção do estádio do Flamengo, os ministros do TCU levantaram discussão interessante sobre o perfil de atuação do tribunal, no sentido de que as soluções consensuais corresponderiam a uma “vocação descoberta” do controle externo em meio às dificuldades de se buscar a recuperação de créditos de grande monta.

No caso concreto, foi analisada Representação do MPTCU sobre a aparente desistência, pela Caixa, de ações judiciais que visavam a anular a desapropriação, bem como sobre possível subavaliação do terreno. A entidade informou, contudo, que não houve desistência, mas sim suspensão dos processos para viabilizar uma negociação amigável, e esclareceu o valor fixado para a indenização.

Conheça o JOTA PRO Poder, plataforma de monitoramento que oferece transparência e previsibilidade para empresas

O ministro Bruno Dantas, relator do caso, propôs o arquivamento dos autos por não ter havido prejuízo ao erário. Em seu voto, reforçou a importância de se examinar uma transação em sua totalidade, pois a vantajosidade do acordo não poderia ser medida apenas por seu valor pecuniário, mas pelo conjunto de fatores que justificam a decisão negocial.

Durante a sessão plenária, o ministro destacou que o TCU possivelmente teria “inaugurado no direito administrativo brasileiro as soluções consensuais com a administração pública”, ensinando órgãos e entidades “a negociar com bases sólidas”. Agora, com a incorporação dessas ferramentas, esses assuntos começariam a chegar ao tribunal para controle externo dos acordos, mantida a sua atuação direta em casos mais complexos.

O enaltecimento das soluções consensuais foi acompanhado pelo ministro Benjamin Zymler, que apontou ser preciso reconhecer “certo insucesso do controle externo” na recuperação de créditos de grande monta no âmbito da administração pública. Segundo o ministro, as soluções consensuais corresponderiam a “vocação descoberta do controle externo”, que não apenas teria revitalizado o tribunal, como estaria inspirando a administração pública para destravar os caminhos da negociação.

Esse debate merece aprofundamento. É inegável o protagonismo do TCU em soluções consensuais desde que instituiu procedimento próprio com a IN 91/2022, porém é necessário lembrar que essa iniciativa, por mais relevante que seja, insere-se em um cenário em construção há alguns anos. A própria Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal (CCAF), onde se desenvolveu a mediação analisada no caso concreto, foi criada em 2007 para prevenir e mitigar litígios judiciais.

No caso do tribunal, de fato, o sucesso dos acordos celebrados assumiu destaque ainda maior pelos desafios enfrentados para garantir a eficácia das decisões da Corte de Contas. Haveria, por exemplo, percepção de que muitos débitos jamais seriam recuperados, como apontou o ministro Benjamin Zymler.

Contudo, para que se atinja um desenho institucional mais firme para as soluções consensuais, nos parece ser essencial que o TCU consolide o seu papel também fora da mesa de negociação, como fez no caso concreto. Resta acompanhar a postura do tribunal ao avaliar as decisões negociais tomadas por órgãos e entes da Administração Pública, sem a mediação ou chancela prévia de controles. **U**



VITÓRIA DAMASCENO

Membra da Comissão de Advocacia perante Órgãos de Controle da OAB-DF e pesquisadora do Observatório do TCU da FGV Direito SP + Sociedade Brasileira de Direito Público - sbdp. Advogada associada ao Piquet, Magaldi e Guedes Advogados, com atuação especialmente em contencioso administrativo perante tribunais de contas, administração contratual e consultivo



MARIANA CARVALHO

Membra da Comissão de Advocacia perante Órgãos de Controle da OAB-DF e pesquisadora do Observatório do TCU da FGV Direito SP + Sociedade Brasileira de Direito Público - sbdp. Advogada associada ao Piquet, Magaldi e Guedes Advogados

TAGS ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSUALISMO JOTA PRO PODER TCU

COMPARTILHAR