

IN 101/2025 e o amadurecimento do consenso no TCU

Autor(a): Vitor Soliano

Publicado em: 29 de março de 2026

Publicação: conjur_import

Link JurisTube:

<https://juristube.com.br/colunistas/vitor-soliano/in-1012025-e-o-amadurecimento-do-consenso-no-tcu>

Fonte original: <https://conjur.com.br/2026-mar-29/in-101-2025-e-o-amadurecimento-do-consenso-no-tcu-perspectivas-e-desafios-2>

Identificador citável:

juristube.com.br/colunistas/vitor-soliano/in-1012025-e-o-amadurecimento-do-consenso-no-tcu#ep-102286a5

Resumo

IN nº 101 representa um movimento relevante para o amadurecimento, cuja efetiva consolidação dependerá de como o TCU enfrentará os desafios

Texto integral

A virada pragmática do Direito Administrativo brasileiro no século 21 colocou os órgãos de controle diante de um desafio sem precedentes: redesenhar a centralidade da fiscalização repressiva, tradicionalmente exercida ex post, e ingressar no terreno, por vezes pantanoso, da construção de soluções consensuais. No âmbito do Tribunal de Contas da União, a criação da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso), pela Instrução Normativa TCU nº 91/2022, constituiu um dos principais marcos institucionais dessa mudança de paradigma. Essa estrutura passou a concentrar procedimentos voltados à construção de soluções consensuais para controvérsias relevantes e à prevenção de conflitos envolvendo órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Contudo, a experiência acumulada nos processos conduzidos pela SecexConsenso evidenciou que o entusiasmo com a eficiência e o experimentalismo não poderiam atropelar as balizas da juridicidade administrativa. [1] É nesse contexto de amadurecimento institucional que se insere a recente Instrução Normativa TCU nº 101, de 13 de novembro de 2025. Ao alterar substancialmente a IN nº 91/2022, a Corte de Contas demonstra sensibilidade e aprendizado a partir das experiências concretas [2], e promove uma necessária recalibragem do regime de solução consensual no âmbito do controle externo. Essa busca por aperfeiçoamento, aliás, não é um movimento isolado. Desde sua edição original, a IN nº 91/2022 já havia sido objeto de ajustes pontuais, promovidos pelas Instruções Normativas TCU nº 92/2023 e nº 97/2024. Essas alterações sinalizavam a disposição da Corte em aprimorar o instrumento à luz dos primeiros casos concretos e das lacunas então identificadas. A nova IN nº 101/2025 consolida essa trajetória de revisão contínua, introduzindo mudanças mais profundas que refinam o rito procedimental e definem com maior precisão as balizas para a admissibilidade, a participação social e o alcance da atuação do órgão de controle. Diante disso, nas seções seguintes, pretende-se analisar algumas das principais alterações promovidas pela IN TCU nº 101/2025 e seus efeitos sobre o desenho da SecexConsenso. Busca-se, com isso, avaliar em que medida essas inovações podem fortalecer o uso responsável do consenso no TCU, bem como destacar desafios

que ainda se colocam para a efetiva consolidação desse modelo. Instrução qualificada e etapa preparatória para as negociações A experiência recente da SecexConsenso revelou que diversas Solicitações de Solução Consensual (SSC) eram submetidas ao Tribunal com informações insuficientes, o que demandava sucessivas diligências, aumentava o custo transacional e pressionava o prazo máximo de 90 dias previsto para a conclusão do procedimento. A IN 101/2025 se propõe a enfrentar esse problema ao qualificar a instrução inicial das SSC e instituir uma fase preparatória destinada à maturação das controvérsias e à adequada organização das negociações. A nova redação do artigo 3º eleva o padrão instrutório das SSC ao exigir a indicação clara do objeto da solução consensual, a descrição exata da controvérsia, a especificação das alternativas já consideradas e a demonstração fundamentada da vantajosidade e da conformidade jurídica das propostas. Dessa forma, espera-se que os pedidos cheguem à SecexConsenso com controvérsias já delimitadas e adequadamente instruídas, reduzindo assimetrias de informação e criando condições mais favoráveis à celebração de acordos tempestivos e estáveis. Em paralelo, a institucionalização da etapa de preparação (artigo 4º-A) representa um dos avanços mais interessantes e oportunos da nova disciplina normativa. Nessa fase prévia, a SecexConsenso deve interagir com as unidades técnicas especializadas, consolidar evidências e explicitar premissas, limites e objetivos da eventual negociação. Trata-se de preparar o terreno para o consenso, assegurando que o tribunal se debruce sobre controvérsias já maduras e adequadamente saneadas. O desafio, contudo, reside em saber se o TCU conseguirá absorver o ônus adicional de trabalho decorrente dessa etapa, de modo a transformar o desenho normativo em prática institucional efetiva. Possibilidade de embargos de declaração Outra inovação relevante consiste na previsão de embargos de declaração, em caráter estrito e excepcional, contra decisões do plenário que, ao homologar a solução consensual, imponham condicionantes à validade ou à eficácia do acordo (artigo 11-A, parágrafo único). Nesse momento, já concluída a etapa negocial e submetido o termo de acordo à deliberação colegiada, o procedimento deixa de se estruturar por seu caráter predominantemente dialógico e passa a assumir contornos heterocompositivos, com a avaliação do Plenário sobre o conteúdo do arranjo consensual. A possibilidade de aclarar omissões, contradições ou obscuridades nas condicionantes fixadas pelo TCU funciona como mecanismo que traz segurança jurídica, permitindo que as partes promovam o saneamento de vícios que possam comprometer a clareza, a coerência ou a exequibilidade do acordo homologado. Como ressalta o próprio Acórdão 2.618/2025, trata-se de instrumento recursal de natureza estritamente integrativa, limitado à depuração de vícios de clareza e inadequado para a rediscussão do mérito do acordo ou das condições estabelecidas. Na prática, a tendência é que esses embargos sejam manejados apenas em hipóteses pontuais, quando as partes tiverem dúvidas relevantes quanto ao alcance das condicionantes formuladas pelo plenário. A inovação é positiva e mitiga, embora não elimine, o risco de decisões unilaterais de grande impacto na fase de homologação. Ainda assim, a principal fragilidade da irrecorribilidade permanece concentrada na fase de admissibilidade, em que a decisão é monocrática e o procedimento ainda não assumiu contornos efetivamente dialógicos. Sob a perspectiva das garantias participativas, seria desejável que o tribunal, em momento oportuno, avaliasse a criação de um meio impugnativo restrito para essa etapa, sem desconsiderar, contudo, o ônus operacional adicional que essa abertura recursal poderia impor à sua atuação. Resposta ao déficit democrático Um dos pontos mais sensíveis do desenho original da SecexConsenso dizia respeito ao déficit democrático das negociações. O espaço de deliberação da Comissão de Solução Consensual (CSC) — essencialmente restrito às partes diretamente envolvidas e ao próprio tribunal — abria margem para assimetrias regulatórias, na medida em que decisões com forte impacto coletivo ou concorrencial podiam ser construídas em

ambiente pouco permeável à participação de demais stakeholders , e sobretudo da sociedade civil. A IN 101/2025 enfrenta esse problema ao instituir, de forma mais clara, a participação social como regra nos casos em que a solução consensual possa afetar serviços públicos ou direitos de terceiros. Nos termos do novo artigo 7º-A, § 5º, painéis ou consultas públicas deixam de ser uma faculdade eventual para se converterem em etapa procedimental obrigatória sempre que estiverem em jogo interesses difusos ou coletivos relevantes. Com isso, reforça-se o lastro democrático das decisões da Corte e afirma-se o consenso como produto de um diálogo multissetorial, e não apenas de um ajuste de gabinete. Ainda assim, a previsão normativa, por si só, não basta para eliminar o déficit democrático. A efetividade dessa abertura participativa dependerá de como esses instrumentos serão operacionalizados: se a realização de consultas públicas será, de fato, a regra; se os prazos e canais de participação permitirão contribuições qualificadas; se as manifestações recebidas serão devidamente sistematizadas e incorporadas à fundamentação das decisões, inclusive com a motivação da sua incorporação ou da sua recusa. [3] Sem esse cuidado, há o risco de que painéis e consultas se convertam em mecanismos meramente formais, incapazes de produzir influência real sobre o conteúdo dos acordos.

Reconhecimento do risco moral e sistêmico Talvez uma das alterações mais simbólicas da IN 101/2025 seja o reconhecimento expresso dos riscos inerentes à renegociação de contratos. Ao exigir, no artigo 7º-A, inciso III, a avaliação da “adequação e suficiência dos mecanismos previstos na solução para mitigar o risco moral e sistêmico”, a norma traz para o centro do procedimento um problema que antes permanecia difuso: o potencial de que a via consensual funcione como atalho para revisões contratuais sensíveis. Com isso, impõe-se à SecexConsenso um ônus argumentativo reforçado, que não se limita a demonstrar a juridicidade e a eficiência da solução, mas também a explicitar de que modo ela desincentiva comportamentos oportunistas ao longo do ciclo contratual. Esse reconhecimento é particularmente relevante em contextos em que a solução consensual pode ser percebida como uma rota privilegiada para reabrir cláusulas controvertidas ou redistribuir riscos originalmente assumidos pelo contratado. Se não forem cuidadosamente calibrados, os incentivos institucionais podem induzir agentes privados a assumir riscos excessivos, precificar de forma subótima ou atuar com menor diligência na gestão contratual, confiando na possibilidade de, mais à frente, renegociar condições desfavoráveis perante o controle externo. Ainda assim, a nova disciplina não esgota os desafios para prevenir, na prática, o moral hazard e os efeitos sistêmicos da renegociação. A baixa adesão de players de mercado a instrumentos como o processo competitivo simplificado [4] — concebido justamente para ampliar a concorrência na formulação das soluções e mitigar assimetrias de informação — revela que persiste o risco de negociações concentradas em poucos atores e, em última instância, de captura do procedimento. Enquanto esses instrumentos não se mostrarem efetivos, o risco moral e sistêmico seguirá no horizonte, impondo ao tribunal a necessidade de monitoramento contínuo dos casos, coleta de evidências empíricas e revisões periódicas do desenho procedimental, em um processo de aperfeiçoamento incremental do modelo consensual inaugurado pela SecexConsenso.

Vedação de determinações e recomendações na apreciação dos acordos Como expressão de um movimento de autocontenção institucional, o novo § 5º do artigo 11 veda expressamente a emissão de determinações ou recomendações pelo Plenário do TCU sobre as propostas de solução consensual construídas no âmbito da SecexConsenso. Ao impedir que o procedimento consensual seja utilizado como atalho para imposição unilateral de comandos pelo controle externo, a norma reforça a ideia de que, nesse contexto, o TCU atua como instância de chancela e acompanhamento, incumbindo às partes envolvidas no conflito o protagonismo na tomada de decisões a respeito do conteúdo dos ajustes celebrados. Esse movimento não surge do

nada. Pelo contrário, consolida-se uma orientação já enunciada na IN nº 97/2024 , cujo preâmbulo registra que “o TCU não é parte nos processos de Solicitação de Solução Consensual, pois atua como mediador técnico na construção do acordo e, em caso de aprovação pelo Plenário, subscreve o acordo como interveniente”. Ao compatibilizar a vedação de determinações e recomendações com essa diretriz, o tribunal procura delimitar com maior clareza o seu papel, que é de criar condições para que as partes cheguem a um arranjo juridicamente adequado e executável, sem converter a via consensual em mais um canal de produção de comandos vinculantes unilaterais. Conclusão A edição da IN TCU nº 101/2025 representa um passo relevante de amadurecimento do consenso no âmbito desta Corte de Contas. Para isso, a norma se propõe a aprimorar os instrumentos estabelecidos pela IN nº 91/2022 e pelas suas alterações subsequentes, ao qualificar a instrução das SSC, instituir uma etapa preparatória para a negociação, reforçar mecanismos de participação social, reconhecer expressamente os riscos moral e sistêmico e vedar a emissão de determinações e recomendações pelo Plenário sobre o conteúdo das propostas de acordo. Busca-se, assim, recalibrar o desenho procedimental da SecexConsenso, conciliando a eficiência da solução negociada com boas práticas em matéria de consensualidade administrativa e com os limites republicanos que informam o exercício do controle externo. Isso não significa, contudo, que a incorporação dessas balizas normativas tenha encerrado o debate sobre as fronteiras institucionais do consenso no TCU. Persistem desafios importantes: a forma como serão efetivamente operacionalizados os instrumentos de participação social; a capacidade de prevenir, na prática, o moral hazard em cenários de renegociação contratual, especialmente diante da baixa adesão a ferramentas como o processo competitivo simplificado; e a inexistência de meios impugnativos na fase de admissibilidade. Vê-se, portanto, que a IN nº 101/2025 representa um movimento relevante para o amadurecimento do consenso no TCU, cuja efetiva consolidação dependerá de como este tribunal enfrentará, na prática, os desafios procedimentais e institucionais que dela decorrem.

[1] A respeito da noção de juridicidade administrativa, cabe citar: “A constitucionalização do direito administrativo convola a legalidade em juridicidade administrativa . A lei deixa de ser o fundamento único e último da atuação da Administração Pública para se tornar apenas um dos princípios do sistema de juridicidade instituído pela Constituição.” (BINENBOJM, Gustavo. Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 70). [2] Até a data de conclusão deste artigo, os trabalhos desenvolvidos no âmbito da SecexConsenso já renderam a homologação de 20 acordos pelo Plenário do TCU, todos em setores estratégicos como energia, transportes e telecomunicações. Maiores informações sobre a atuação dessa estrutura estão disponíveis aqui . [3] Rememora-se que, dentre as disposições da Lei nº 9.784/1999, figuram o dever de decisão administrativa em prazo razoável (art. 49), o dever de motivação dos atos (art. 50), o direito do administrado de obter resposta fundamentada (art. 31, § 2º), e o direito do administrado que figura como interessado de acesso e acompanhamento dos processos administrativos (art. 3º, II). [4] PEREIRA, Gustavo Leonardo Maia. Processo competitivo simplificado na Secex-Consenso. Jota, 14 ago. 2025. Disponível aqui .

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

SOLIANO, Vitor. IN 101/2025 e o amadurecimento do consenso no TCU. *conjur_import*, 29 mar. 2026. Disponível em: <https://conjur.com.br/2026-mar-29/in-101-2025-e-o-amadurecimento-do-consenso-no-tcu-perspectivas-e-desafios-2>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colunistas/vitor-soliano/in-1012025-e-o-amadurecimento-do-consenso-no-tcu>. Acesso em: 30 set. 2026.

APA 7ª edição

Soliano, V. (2026, March 29). IN 101/2025 e o amadurecimento do consenso no TCU. **conjur_import**. <https://conjur.com.br/2026-mar-29/in-101-2025-e-o-amadurecimento-do-consenso-no-tcu-perspectivas-e-desafios-2>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

SOLIANO, Vitor. 2026. "IN 101/2025 e o amadurecimento do consenso no TCU." **conjur_import**, March 29. <https://conjur.com.br/2026-mar-29/in-101-2025-e-o-amadurecimento-do-consenso-no-tcu-perspectivas-e-desafios-2>

BibTeX

```
@article{vitor-soliano-in-101-2025-e-o-amadurecimento-do-consen-2026,  
author = {Soliano, Vitor},  
title = {IN 101/2025 e o amadurecimento do consenso no TCU},  
journal = {conjur_import},  
year = {2026},  
url = {https://conjur.com.br/2026-mar-29/in-101-2025-e-o-amadurecimento-do-consenso-no-tcu-perspectivas-e-desafios-2},  
urldate = {2026-03-29}  
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhalgal 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>

JurisTube — Acervo Digital de Direito

<https://juristube.com.br/colunistas/vitor-soliano/in-1012025-e-o-amadurecimento-do-consenso-no-tcu>

PDF gerado em 2026-09-30 19:38 UTC