

RONNY CHARLES
**A ATUAÇÃO CONSENSUAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E OS
AVANÇOS PROPORCIONADOS PELO CONTROLE EXTERNO
DIALÓGICO: UMA ANÁLISE CRÍTICA À ADPF Nº 1.183**

Ronny Charles Lopes de Torres¹
Vinícius Torquetti Domingos Rocha²
Roberto Paulino Paulo Neto³

1 INTRODUÇÃO

No dia 12 de fevereiro de 2026, o Supremo Tribunal Federal (STF) deu início ao julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 1.183, inaugurando um dos debates institucionais mais sofisticados dos últimos anos no campo do Direito Administrativo brasileiro. Mais do que discutir a validade formal de um ato normativo específico, a controvérsia expõe uma tensão estrutural entre controle externo, consensualidade administrativa e separação de poderes, três vetores que, embora complementares, nem sempre convivem de forma harmoniosa.

A ação, proposta pelo Partido Novo, questiona a constitucionalidade da Instrução Normativa nº 91/2022 do Tribunal de Contas da União (TCU), que instituiu a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso). A controvérsia reside em analisar se, ao promover mecanismos de mediação e

¹ Advogado, sócio-fundador do Escritório Torquetti & Torres Advogados. Doutor em Direito do Estado pela UFPE. Mestre em Direito Econômico pela UFPB. Advogado da União licenciado. Foi Membro fundador da Câmara Nacional de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União. Autor de diversas obras jurídicas, destacando: *Leis de Licitações Públicas comentadas* (16ª ed.); *Direito Administrativo* (coautor. 15ª ed.); *Licitações e Contratos nas Empresas Estatais* (coautor. 3ª ed.), *Improbidade Administrativa* (coautor. 4ª ed.), e *E-marketplace e contratações públicas* (1ª edição), todos pela editora JusPodivm, além de *Análise Econômica das licitações e contratos* (coautor. 2ª edição, Ed. Fórum).

² Advogado, sócio-fundador do Escritório Torquetti & Torres Advogados. Atuou como advogado da União de 2006 a 2025. Ex-Procurador-Geral da União. Mestre em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas.

³ Advogado. Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Pós-graduado em Direito Público Licitatório.

homologação de acordos entre órgãos públicos e particulares, o ato ampliaria indevidamente as atribuições do TCU, violando princípios constitucionais como a legalidade administrativa, a separação de poderes e a moralidade.

2 A CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL

O argumento central da impugnação repousa na ideia de que a Constituição Federal, ao delinear as competências do Tribunal de Contas da União, conferiu-lhe funções de fiscalização, julgamento de contas e aplicação de sanções, mas não atribuições de mediação institucionalizada ou de composição prévia de controvérsias administrativas. Sob essa leitura, o controle externo seria estruturalmente marcado por natureza fiscalizatória e reativa, vocacionado à verificação da legalidade, da legitimidade e da economicidade, e não à construção compartilhada de soluções com os gestores públicos.

A crítica sustenta que a criação de um órgão voltado à solução consensual poderia alterar o desenho constitucional da função de controle, aproximando o Tribunal da esfera decisória própria da Administração ativa. Nesse sentido, ao participar da construção de soluções contratuais ou administrativas, a Corte de Contas correria o risco de transitar de órgão de fiscalização para instância de cogestão, comprometendo a distinção funcional que estrutura o modelo brasileiro de separação de poderes.

Sob essa perspectiva, a SecexConsenso representaria inovação sem lastro constitucional expresso, o que violaria o princípio da legalidade estrita aplicável aos órgãos públicos. Argumenta-se, ainda, que o modelo de consensualidade poderia gerar assimetrias institucionais relevantes: se o controlador participa da construção da solução, comprometer-se-ia a imparcialidade necessária ao exercício posterior de fiscalização.

A controvérsia, portanto, ultrapassa o plano meramente procedimental. O que se discute é se a institucionalização da consensualidade, no âmbito do controle externo, implica redefinição da natureza jurídica da função constitucional atribuída ao TCU, com potencial transmutação de seu papel de órgão fiscalizador para ator participante da própria gestão administrativa.

O presente artigo analisará os argumentos apresentados na referida ADPF, para refutá-los, demonstrando a evolução proporcionada por essa paradigmática atuação do Tribunal de Contas da União, por meio da SecexConsenso, em benefício da sociedade brasileira, mediante a resolução de problemas complexos para os quais as instituições tradicionais não apresentavam soluções eficientes.

3 OS ARGUMENTOS DE VIOLAÇÕES SUSCITADAS NA ADPF

Na inicial, o Partido Novo concentra os fundamentos da ADPF em 3 (três) premissas, quais sejam: a violação ao princípio da legalidade, a violação ao princípio da separação dos poderes e a violação aos princípios da moralidade e do republicanismo.

3.1 Violação ao princípio da legalidade

Ao sustentar a violação à legalidade, a parte requerente afirma que o poder regulamentar do TCU, previsto no art. 3º da Lei nº 8.443/92 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), possui natureza instrumental e se encontra limitado à disciplina de procedimentos internos e à organização necessária ao exercício das competências constitucionalmente atribuídas à Corte, dispostas no art. 1º da mesma norma, e no art. 71 da Constituição Federal (CF). Não se trataria, portanto, de competência normativa autônoma ou expansiva, mas de prerrogativa subordinada às balizas constitucionais e legais previamente estabelecidas.

Argumenta-se, ademais, que a “atuação da Corte de Contas ao longo da história corrobora a lógica de esvaziamento do controle prévio e de foco no controle concomitante e *a posteriori*”⁴, admitindo-se o controle prévio apenas em hipóteses excepcionais, como a do art. 71, III, da CF. Portanto, ao instituir procedimento de consensualidade que possibilita a participação do TCU no processo de tomada de decisão, a IN nº 91/2022 teria, na prática, introduzido hipótese atípica de controle prévio, extrapolando o poder regulamentar e, por conseguinte, violando o princípio da legalidade administrativa, previsto no art. 37, *caput*, da CF.

A controvérsia, contudo, demanda exame mais aprofundado.

O princípio da legalidade, no âmbito da Administração Pública, impõe que a atuação estatal esteja fundada em autorização normativa válida⁵. Todavia, essa exigência não impede que órgãos constitucionalmente autônomos disponham de margem de conformação organizatória para estruturar os meios necessários ao exercício de suas competências. A legalidade não se confunde com imobilismo institucional, nem impede

⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição inicial na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1183. Acesso em: 19 fev. 2026. p. 11.

⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 20.

a adoção de técnicas procedimentais voltadas ao aprimoramento da eficiência e da segurança jurídica.

O ponto central, portanto, consiste em verificar se a IN nº 91/2022 efetivamente criou nova competência ou se apenas disciplinou forma específica de exercício de atribuições já previstas no art. 71 da Constituição Federal.

O texto constitucional confere ao TCU competências amplas de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, inclusive com possibilidade de expedição de determinações e adoção de medidas cautelares. Não há, no modelo constitucional, vedação expressa à atuação preventiva ou consensual; ao contrário, a prática institucional consolidou mecanismos de fiscalização concomitante como instrumentos legítimos de proteção ao erário.

Sob essa ótica, a consensualidade pode ser compreendida como técnica procedimental destinada a racionalizar a atuação fiscalizatória em contextos complexos, especialmente em contratos de longa duração e elevada repercussão econômica. Se assim interpretada, não haveria inovação normativa substancial, mas reorganização metodológica do controle externo.

O próprio art. 71, no inciso IX, ao dispor que compete ao Tribunal de Contas da União “assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade”, constitui fundamento para a realização de controle preventivo e concomitante⁶. Trata-se da noção de que, se à Corte de Contas é conferida a prerrogativa de impor a correção de atos ilegais, é igualmente plausível sustentar que lhe seja possível atuar preventivamente, orientando a Administração para impedir a ocorrência dessas irregularidades ou, inclusive, lançar mão de medidas cautelares a fim de reprimi-las⁷, nos termos já reconhecidos pelo Supremo Tribunal Federal⁸.

⁶ FERRAZ, Luciano; FORNI, João Paulo. ADPF 1.183: procedimento consensual do TCU é constitucional e legal. Consultor Jurídico, 2026. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2026-fev-12/pela-improcedencia-da-adf-1183-no-stf/>. Acesso em: 19 fev. 2026.

⁷ CAVALLARI, Odilon. As novas soluções consensuais no Tribunal de Contas da União. Consultor Jurídico, 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jul-22/odilon-cavallari-novas-solucoes-consensuais-tcu/>. Acesso em: 19 fev. 2026.

⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 24.510-7/DF. Rel. Min. Ellen Gracie. 19 mar. 2004. “[...]. 2- Inexistência de direito líquido e certo. O Tribunal de Contas da União tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar (artigos 4º e 113, § 1º e 2º da Lei nº 8.666/93), examinar editais de licitação publicados e, nos termos do art. 276 do seu Regimento Interno,

De forma mais específica, o STF também já se manifestou acerca da competência do Tribunal de Contas da União para exercer controle sobre soluções de natureza consensual. A Suprema Corte assentou que, ao apreciar acordo extrajudicial celebrado entre particulares e a Administração Pública, o TCU pode determinar sua anulação quando inexistente homologação judicial⁹, reconhecendo, assim, a legitimidade do controle exercido inclusive em momento preventivo ou concomitante à consolidação dos efeitos do ajuste.

Cumprе mencionar, ainda, que a edição da IN nº 91/2022 encontra amparo na legislação ordinária. É o que bem assentou a Procuradoria-Geral da República (PGR), ao se manifestar nos autos da ADPF nº 1.183. Segundo o parecer ministerial, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União autoriza expressamente a expedição de instruções normativas sobre matérias inseridas no âmbito de suas atribuições¹⁰. Ademais, destacou-se que a Lei nº 13.140/2015 disciplina a utilização da mediação envolvendo a Administração Pública como instrumento legítimo de solução de conflitos com particulares, alinhada ao art. 3º, § 2º, do Código de Processo Civil¹¹⁻¹².

possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões)”.
138

⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 24.379/DF. Rel. Min. Dias Toffoli. 07 abr. 2015.

¹⁰ “Art. 3º Ao Tribunal de Contas da União, no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste o poder regulamentar, podendo, 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”.

¹¹ “Art. 3º [...]”

§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos”.

¹² A Lei Orgânica do TCU autoriza, expressamente, que a Corte de Contas expeça instruções normativas sobre matérias inseridas no âmbito das suas atribuições. De seu turno, a Lei n. 13.140/2015 regula a possibilidade de adoção do instituto da mediação envolvendo a Administração Pública, como meio de solução de conflitos com particulares, tendo como princípios orientadores o método autocompositivo, a autonomia da vontade das partes e a busca do consenso (art. 2º, V e VI).

O ato impugnado disciplinou o tema, portanto, que já possuía articulação legal favorável à sua introdução na prática do Tribunal. A instituição, no âmbito do TCU, de procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e de prevenção de conflitos relativos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal confere efeito às previsões encartadas na legislação ordinária; em especial, as previstas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e no Código de Processo Civil, que estimulam e conferem primazia a métodos alternativos de solução consensual de litígios. O CPC, em favor de soluções consensuais, determina a criação de câmaras de mediação e conciliação no âmbito administrativo. A previsão também está assentada na Lei n. 13.140/2015 (BRASIL. Procuradoria-Geral da República. Parecer nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1183. Brasília, DF, 01.10.2024. p. 11-12. Acesso em: 19 fev. 2026).

Para além disso, a PGR apontou que a IN nº 91/2022 não outorga ao Tribunal de Contas da União poderes impositivos ou excessivos na condução dos procedimentos de solução consensual. Ao contrário, a solução teria natureza facultativa, dependendo de provocação das partes interessadas e da manifestação expressa de vontade dos órgãos e entidades envolvidos¹³, nos termos do art. 3º, V, da IN nº 91/2022¹⁴.

Não se trata, portanto, de iniciativa unilateral da Corte, mas de instrumento acionado a partir da adesão voluntária dos interessados. A atuação do TCU estaria direcionada à facilitação do diálogo e à construção de consenso dentro do âmbito de suas competências constitucionais e em observância ao ideal da Administração Pública dialógica¹⁵, sendo sabidamente reconhecido que a presença do Tribunal de Contas da União reforça a segurança jurídica e favorece o desenvolvimento do acordo, diante da relevância institucional desta organização pública.

Importa frisar, nesse sentido, que o art. 7º-A, § 1º, da IN nº 91/2022, é claro ao dispor que não se alcançando solução comum no prazo previsto, ainda que prorrogável, o procedimento é simplesmente arquivado¹⁶, sem prejuízo ao regular exercício das atribuições fiscalizatórias do Tribunal.

Também deve ser afastada a alegação de ampliação indevida das competências da Corte de Contas. A Secretaria responsável pela condução dos trabalhos atuaria apenas em matérias já sujeitas ao controle do TCU, e qualquer proposta construída no âmbito consensual permanece submetida a rigoroso escrutínio institucional: há participação de

¹³ BRASIL. Procuradoria-Geral da República. Parecer nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1183. Brasília, DF, 01.10.2024. p. 13. Acesso em: 19 fev. 2026.

¹⁴ “Art. 3º A solicitação a que se refere o art. 2º desta IN deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:
[...]

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;”

¹⁵ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas. 16 edição. São Paulo: Editora Jus Podivm, 2025. p. 262.

¹⁶ “Art. 7º-A. A Comissão de Solução Consensual terá 90 (noventa) dias, contados da sua constituição, para elaborar proposta de solução, podendo o referido prazo, a critério do Presidente do TCU, ser prorrogado por até 30 (trinta) dias.

§ 1º Ao final do prazo estabelecido no caput deste artigo, e não sendo possível elaborar a proposta de solução, a comissão dará ciência ao Presidente deste Tribunal, que determinará o arquivamento do processo”.

unidades técnicas, oitiva do Ministério Público junto ao TCU e apreciação final por Ministro integrante do Plenário, com possibilidade de ajustes ou mesmo de arquivamento. O desenho procedimental evidenciaria, assim, a natureza propositiva, e não decisória, da atuação do Tribunal¹⁷, com arquitetura procedimental criada para resguardar a lisura do processo de construção de soluções viáveis e legítimas.

Diante disso, a alegação de ofensa ao princípio da legalidade não se sustenta. A IN nº 91/2022 não cria competência inédita, mas sim disciplina forma procedimental de exercício de atribuições já previstas no art. 71 da Constituição, preservando o julgamento posterior e o poder fiscalizatório do Tribunal.

A controvérsia, portanto, não reside propriamente na inexistência de fundamento legal, mas na interpretação dos limites do modelo constitucional de controle externo. Se compreendida como técnica instrumental de prevenção e qualificação das decisões administrativas, a consensualidade mostra-se compatível com a legalidade; eventual inconstitucionalidade somente se configuraria se demonstrada inovação material no campo das competências constitucionais do TCU.

3.2 Violação ao princípio da separação de poderes

Quanto à violação ao princípio da separação de poderes, o Partido Novo suscitou, na inicial, que o Tribunal de Contas da União, enquanto auxiliar do Congresso Nacional no exercício do controle externo, nos termos do art. 71, da CF, não poderia, por ato próprio, ampliar suas atribuições para assumir papel ativo na conformação de decisões administrativas.

Segundo a tese apresentada, o controle externo possui natureza essencialmente fiscalizatória e posterior, não se confundindo com a formulação ou a execução de políticas públicas, atividades que integram a esfera típica do Poder Executivo. Ao institucionalizar mecanismo de consensualidade que permite ao TCU participar da construção de soluções administrativas, a IN nº 91/2022 teria deslocado o órgão de sua função constitucional de controle para uma posição de protagonismo decisório.

A inicial invoca, ainda, o princípio da reserva de administração, como desdobramento da separação de poderes, para afirmar que cabe privativamente ao

¹⁷ BRASIL. Procuradoria-Geral da República. Parecer nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1183. Brasília, DF, 01.10.2024. p. 14. Acesso em: 19 fev. 2026.

Executivo a condução da atividade administrativa¹⁸. Assim, segundo a Ação, ao criar estrutura que possibilita interferência direta no desenho de políticas públicas, inclusive com margem de discricionariedade concentrada na Presidência da Corte¹⁹, o TCU teria ultrapassado os limites constitucionais de sua atuação. Em síntese, a criação da SecexConsenso configuraria ingerência indevida na esfera administrativa do Executivo, em afronta ao art. 2º da Constituição Federal.

A análise crítica da questão, contudo, exige uma leitura menos estanque da separação de poderes no constitucionalismo contemporâneo. O modelo brasileiro não consagra uma divisão rígida e impermeável de funções, mas um sistema de freios e contrapesos, no qual órgãos exercem competências típicas e atípicas²⁰, desde que haja fundamento constitucional. O próprio controle externo, embora formalmente vinculado ao Legislativo, opera com autonomia técnica e possui competências próprias expressamente previstas no texto constitucional.

Nesse contexto, é necessário distinguir entre ingerência decisória e fiscalização qualificada. A participação do TCU em processos de diálogo institucional não implica, automaticamente, usurpação de função administrativa. A Constituição atribui ao Tribunal poderes de sustação de atos, aplicação de sanções, expedição de determinações e recomendações, instrumentos que, por sua própria natureza, influenciam o

¹⁸ “60. Em outras palavras, a função de fiscalização do Parlamento deve ter maior atenção à reserva de administração para que o controle não atue diretamente na forma sobre o desenho e a execução da política pública desempenhada pelo Poder Executivo, principalmente porque o art. 71 da CRFB não criou a competência constitucional de controle prévio das atividades administrativas.

61. Se ao Parlamento como poder essencialmente pertencente à República brasileira deve ser aplicado esse raciocínio, o Tribunal de Contas, enquanto órgão auxiliar da atividade fiscalizadora, está muito mais sujeito a esse parâmetro normativo constitucional.

62. Com isso, não pode o Tribunal de Contas da União criar um órgão interno em que autoridades públicas, particulares interessados na resolução do conflito e a estrutura administrativa da Corte pudessem dialogar para chegar a um “consenso” sobre como deve ser o desenho e a decisão sobre determinada política pública de qualquer natureza que seja” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição inicial na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1183. Acesso em: 19 fev. 2026. p. 16).

¹⁹ “67. Isso porque, pela própria estruturação da referida IN, cabe ao Presidente do TCU avaliar discricionariamente sobre qual conflito relevante atuará para obter o consenso a partir de uma visão de conveniência e oportunidade. Trata-se de uma previsão que outorga grande parcela de poder a um Ministro da Corte de Contas dentro de palavras com conceitos vagos e imprecisos, como “conflito relevante”. Quem dirá o que é relevante? Um membro do TCU ou o Ministro de Estado, por exemplo?” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição inicial na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1183. Acesso em: 19 fev. 2026. p. 17).

²⁰ TORRES, Ronny Charles Lopes de; BALTAR NETO, Fernando Ferreira. Direito Administrativo. 15 edição. São Paulo: editora Jus Podivm, 2025. p. 27.

comportamento da Administração. A influência institucional não se confunde, portanto, com substituição do gestor público.

O problema constitucional surge apenas se a consensualidade implicar verdadeira cogestão ou compartilhamento do núcleo decisório da política pública. Se o órgão de controle passar a definir conteúdo de contratos, condições econômicas ou opções administrativas em substituição ao Executivo, haverá, de fato, tensão com a reserva de administração. Por outro lado, se o mecanismo funcionar como espaço técnico de prevenção de litígios, sem retirar do Executivo a palavra final e a responsabilidade pela decisão, a alegação de afronta à separação de poderes perde densidade, pois, escorada em um discurso formalista e demagógico, ignora os efeitos positivos da evolução institucional propiciada.

Também é relevante considerar que o controle externo contemporâneo não se limita à repressão posterior de ilegalidades. A experiência brasileira demonstra crescente valorização de instrumentos preventivos e dialógicos²¹, especialmente em setores regulados e contratos de elevada complexidade, para os quais soluções binárias demonstram-se ineficientes. A atuação preventiva e indução a um ambiente de soluções consensuais pode ser vista como desdobramento da função fiscalizatória sob uma perspectiva moderna.

Assim, a constitucionalidade da IN nº 91/2022, sob o prisma da separação de poderes, é evidente, uma vez que a instância técnica de controle dialoga com a Administração, colaborando para a construção de soluções seguras em situações complexas, de interesse dos próprios órgãos executivos, sem assumir papel de protagonista na formulação da política pública.

Especificamente quanto à eventual margem de discricionariedade concentrada na Presidência da Corte, cumpre ressaltar que o próprio texto da IN nº 91/2022, nos termos do art. 5º, parece, em primeira análise, estabelecer rol vinculativo à avaliação do Presidente do TCU quanto à conveniência e à oportunidade em admitir a solução consensual, devendo tal atividade decisória se pautar: (I) na competência da Corte de Contas para tratar da matéria; (II) na sua relevância; (III) na quantidade de processos referentes a meios consensuais em tramitação; e (IV) na capacidade operacional do

²¹ RODRIGUES, Ricardo Schneider. A lei nº 14.133/2021 e os novos limites do controle externo: a necessária deferência dos Tribunais de Contas em prol da Administração Pública. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 11, n. 3. p. 161-181, 2021. p. 172.

Tribunal para atuar nos referidos processos. Essas medidas são propícias e adequadas, diante da necessidade de regular os processos submetidos a este ambiente, até pela impossibilidade, por óbvia limitação estrutural, de assumir todas as demandas contratuais inconclusas no âmbito do Poder Executivo.

O dispositivo ainda ressalta hipóteses nas quais não será admitida a solicitação, sendo elas: quando houver decisão de mérito do TCU sobre o objeto da busca de solução consensual (§ 1º, I); quando versar sobre atos preparatórios sujeitos à competência discricionária privativa da Administração Pública, na consecução de políticas públicas (§ 1º, II); ou quando se tratar de atos internos da Administração que não envolvam controvérsias entre o Poder Público e particulares (§ 1º, III).

Sendo assim, a alegação de afronta ao art. 2º da Constituição Federal também merece ser afastada. A própria disciplina da IN nº 91/2022 estabelece filtros institucionais que preservam a competência decisória do Executivo e submetem eventual solução construída ao crivo técnico e colegiado do Tribunal, afastando, em tese, a ideia de atuação unilateral ou impositiva da Presidência da Corte.

A SecexConsenso não obriga a participação e celebração de acordos envolvendo interesses da Administração Pública. Ela permite a construção desse ambiente, sendo o acordo somente celebrado se as partes entenderem, autonomamente, que seus termos satisfazem suas legítimas expectativas. Operando como instrumento técnico de diálogo e prevenção de litígios, de interesse dos próprios órgãos envolvidos, não apenas mantendo íntegra a responsabilidade decisória do gestor público, mas também ampliando a margem de segurança jurídica da decisão adotada, não há que se falar em violação à separação de poderes. O que se tem observado é uma atitude cooperativa que demonstra a admirável evolução institucional da Corte de Contas federal.

3.3 Violação ao princípio da moralidade e ao princípio republicano

Ao argumentar pela violação aos princípios da moralidade e republicano, a parte requerente sustenta que o desenho institucional da SecexConsenso teria ampliado excessivamente a margem de discricionariedade da Presidência do TCU, especialmente quanto à instauração de procedimentos consensuais com base em critérios abertos. Tal

configuração criaria ambiente propício a escolhas influenciadas por conveniências políticas, em detrimento da estrita observância do interesse público²².

Argumenta-se que, ao participar de negociações envolvendo contratos de elevada repercussão econômica, o TCU deixaria de atuar exclusivamente como órgão de controle para assumir papel de coparticipe na conformação das soluções administrativas. Essa mudança de posição institucional poderia comprometer a exigência de impessoalidade, ética e rigor fiscalizatório prevista no art. 37, *caput*, da Constituição, além de tensionar a lógica republicana de separação entre gestão e controle.

A petição menciona, como reforço argumentativo, episódios recentes de renegociações contratuais nos setores de infraestrutura e energia, nos quais teria havido flexibilização de entendimentos técnicos internos. Tais precedentes indicariam risco de enfraquecimento da *accountability* e de proteção deficiente à moralidade administrativa, tornando a norma impugnada incompatível com os arts. 1º, *caput*, e 37, *caput*, da Constituição Federal²³.

Com o devido respeito, trata-se de uma argumentação que causa espécie por ignorar que as resoluções dessas demandas, no ambiente da SecexConsenso, foram solicitadas pelos próprios órgãos do Executivo, que se viam em impasse prejudicial ao atendimento público, sem condições de isoladamente construir soluções eficazes. A complexidade das demandas objeto deste ambiente de resolução consensuais ocorre não apenas em uma perspectiva técnica, mas também em relação aos efeitos econômicos e

²² “71. A realidade denota essa ocorrência até pela estruturação normativa. Como dito acima, a Instrução Normativa TCU nº 91, de 2022, fixou que o Presidente do TCU decidirá sobre a instauração, ou não, do processo de solução consensual.

72. O Presidente da Corte de Contas Federal passa a ostentar um poder importante para negociações políticas incoerentes com a ideia republicana de que a coisa pública pertence ao povo, e não às autoridades públicas, dando azo a movimentos políticos indiciários de sobreposição de interesses particulares sobre o interesse público e potencialmente reveladores de práticas escusas” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição inicial na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1183. Acesso em: 19 fev. 2026. p. 18).

²³ “87. Essas circunstâncias revelam o quanto é incompatível moral e republicanamente a criação de uma atividade de consensualidade a ser desempenhada por um órgão de controle. Existe o risco - que, na verdade, tem se mostrado como fato - de serem praticados atos ilegais e ilegítimos que não serão passíveis de posterior responsabilização do gestor público, uma vez que cancelados pelo órgão de controle.

88. Com isso, pode-se deduzir que a forma como tem atuado o Tribunal de Contas da União, através da SecexConsenso, gera uma proteção deficiente da própria moralidade administrativa e da forma republicana de se governar o Brasil” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição inicial na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1183. Acesso em: 19 fev. 2026. p. 24).

sociais da inconclusão da solução do problema; tais complexidades não podem ser submetidas a critérios burocráticos herméticos para definição da prioridade de resolução.

A análise crítica da alegação feita pela ação judicial exige a delimitação conceitual dos princípios invocados. A moralidade administrativa não se confunde com juízo subjetivo de conveniência política; trata-se de parâmetro jurídico objetivo, que impõe atuação ética, leal às finalidades públicas e coerente com os deveres de probidade. Já o princípio republicano, além de estruturar a forma de governo, impõe responsabilidade, transparência e submissão dos agentes públicos ao controle institucional. Da mesma forma, tais princípios não podem ser deturpados como instrumentos para proteção a interesses corporativos ou disfuncionalmente burocráticos, descomprometidos com a eficiente execução das políticas públicas.

Sob esse prisma, a ampliação de espaços decisórios internos, por si só, não configura violação à moralidade ou ao princípio republicano. Órgãos de controle frequentemente exercem competências que envolvem avaliações técnicas complexas e escolhas interpretativas. A existência de discricionariedade administrativa — mesmo no âmbito do controle externo — não é incompatível com a Constituição, estando sujeita a critérios objetivos, motivação adequada e controle colegiado.

Importa destacar, à luz do que já se expôs, que a IN nº 91/2022 incorporou interessantes salvaguardas normativas destinadas a resguardar a esfera decisória do Poder Executivo, além de condicionar qualquer proposta construída no âmbito consensual à análise técnica e à deliberação colegiada do Tribunal, o que enfraquece a percepção de atuação unilateral ou impositiva por parte da Presidência da Corte, conforme as previsões inseridas no art. 5º.

Caso a estrutura concentrasse excessivamente poderes na Presidência da Corte, sem transparência suficiente ou sem balizas normativas claras para a instauração dos procedimentos, poder-se-ia cogitar risco institucional relevante. No entanto, não é o que se observa da análise da IN nº 91/2022.

Sobre tal ponto, também esclareceu a PGR que a Presidência do TCU não interfere na construção do consenso. Sua atuação restringe-se ao juízo inicial de admissibilidade do pedido, o qual se encontra balizado por critérios objetivos previstos no art. 5º, associado a uma estrutura procedimental de instauração facultativa, circunstância que

justifica a existência de margem de apreciação quanto ao preenchimento dos requisitos formais, sem que isso implique poder discricionário ilimitado²⁴.

Não se pode ignorar, ainda, que mecanismos consensuais podem, ao contrário, reforçar a moralidade administrativa, ao conferir maior previsibilidade, transparência e racionalidade às soluções adotadas em contratos complexos. A consensualidade, quando adequadamente estruturada, pode evitar litígios prolongados e prejuízos ao erário, promovendo resultados mais eficientes e compatíveis com o interesse público²⁵.

4 A CONSENSUALIDADE NO CONTROLE EXTERNO E O POTENCIAL BENÉFICO DA IN Nº 91/2022

A consensualidade no âmbito do controle externo não representa ruptura com o modelo constitucional, mas possível evolução institucional, compatível com a complexidade contemporânea da Administração Pública, especialmente em contratos de infraestrutura, concessões e parcerias de elevada repercussão econômica.

Os Tribunais de Contas e, notadamente, o Tribunal de Contas da União, alcançaram posição de destaque e protagonismo, fruto de sua evolução institucional, lastreada no avanço das competências definidas pelos constituintes para o controle externo,²⁶ com uma atuação que se expande para além da mera análise da legalidade dos gastos feitos pelos responsáveis por recursos públicos²⁷.

A consensualidade não fragiliza o controle, mas o qualifica. O Estado contemporâneo encontra-se vinculado à busca de soluções pacíficas de conflitos, à proporcionalidade e à eficiência administrativa. A mediação institucional, portanto, quando realizada dentro dos limites constitucionais, revela-se instrumento de coordenação e racionalização do controle, e não de usurpação de competências.

²⁴ BRASIL. Procuradoria-Geral da República. Parecer nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1183. Brasília, DF, 01.10.2024. p. 16. Acesso em: 19 fev. 2026.

²⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. novos institutos consensuais da ação administrativa. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 231, p. 129-56, jan./mar. 2003. p. 156.

²⁶ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas. 16 edição. São Paulo: Editora Jus Podivm, 2025. p. 921/923.

²⁷ NOBRE JR., Edilson Pereira; TORRES, Ronny Charles Lopes de. A nova lei de licitações e o controle das contratações públicas. In. Revista da AGU, Brasília-DF, v. 20, n. 04. p. 19-48, out./dez. 2021.

Além disso, a judicialização ampla de controvérsias administrativas tende a gerar morosidade, incerteza regulatória e custos elevados para o Estado e para os particulares. Já a existência de espaço técnico de diálogo prévio pode reduzir litigiosidade, preservar investimentos e assegurar continuidade de serviços públicos essenciais, sem afastar a possibilidade de fiscalização posterior ou responsabilização.

A atuação consensual preconizada pela SecexConsenso, a um só tempo, incentiva a solução mais célere e precisas para os problemas complexos da Administração, dando concretude ao princípio constitucional da duração razoável do processo; bem como garante maior segurança jurídica aos gestores e particulares participantes do ajuste. Além disso, nos moldes pontuados por Abboud²⁸, ao tratar sobre acordo constitucional, mas com total aplicação ao modelo inaugurado pela IN nº 91/2022, essa atuação consensual fomenta a solução acordada de problemas complexos, admitindo solução mais plural e detalhada, permitindo estabelecimento de cronograma e de regras para implementação e cumprimento da decisão. Além disso, propicia soluções mais maleáveis e menos traumáticas e, por ser ontologicamente consensual, não estabelece vencedores e vencidos, permitindo que, ao final, prevaleça o interesse da sociedade, com a superação do complexo imbróglio.

Nesse cenário, a constitucionalidade da IN nº 91/2022 parece melhor compreendida não como ampliação indevida de competências, mas como implementação procedimental de atribuições já previstas no texto constitucional, em consonância com a tendência contemporânea de Administração Pública dialógica e orientada à solução eficiente de controvérsias. A legitimidade do modelo depende, evidentemente, de sua aplicação prudente e fiel aos limites constitucionais — mas sua mera existência normativa não se mostra incompatível com a ordem constitucional.

A instituição da SecexConsenso e da solução consensual de controvérsias no TCU representa um avanço significativo para a governança pública²⁹. Inegável que sua criação auxilia enormemente a resolução de conflitos complexos para os quais o Executivo e o Judiciário pareciam não demonstrar maturidade institucional para solucionar com eficiência. A previsão de um rito formalizado, conduzido de modo estruturado e com

²⁸ ABBoud, Georges. *Processo Constitucional Brasileiro*. 2 ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2018, p. 708-711

²⁹ TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de licitações públicas comentadas*. 16 edição. São Paulo: Editora Jus Podivm, 2025. p. 866.

mediação institucional, revela uma inflexão do Tribunal em favor de técnicas alternativas de resolução de conflitos, com ênfase na racionalização procedimental e na tempestividade das decisões.

Em termos operacionais, a IN nº 91/2022 evidencia a centralidade do diálogo institucional e da construção cooperativa de soluções, possibilitando que órgãos e entidades submetam questões sensíveis à apreciação prévia do controle, antes que potenciais impropriedades se materializem.

No campo das contratações públicas, especialmente em dilemas de elevada complexidade, o mecanismo consensual apresenta potencial estratégico. Em cenários nos quais a interpretação normativa suscita dúvidas relevantes e amplia a exposição decisória dos gestores (muitas vezes desestimulando a construção de soluções viáveis, pelo temor exacerbado³⁰), a ferramenta, se bem aplicada, tende a reduzir riscos, prevenir a descontinuidade de serviços públicos e fomentar maior previsibilidade e estabilidade nas relações contratuais, com uma avaliação institucionalmente mais madura dos *trade-off* existentes.

5 A DIMENSÃO EMPÍRICA DA CONSENSUALIDADE NO TCU

A aferição da constitucionalidade da Instrução Normativa nº 91/2022 não pode permanecer restrita ao plano abstrato das alegações formuladas na ADPF nº 1.183. A própria natureza das objeções — especialmente a tese de que o Tribunal de Contas da União teria assumido papel de cogestão administrativa — exige verificação empírica: apenas a prática institucional poderia demonstrar eventual deslocamento funcional do controle externo ou substituição do núcleo decisório da Administração.

De acordo com informações consolidadas na seção oficial dedicada à Solução Consensual no portal do Tribunal de Contas da União, observa-se, atualmente, a seguinte distribuição dos processos submetidos ao rito consensual: 21 (vinte e um) acordos homologados pelo Plenário; 5 (cinco) processos com os trabalhos concluídos, aguardando deliberação; 3 (três) com comissão em andamento ou a iniciar; 2 (dois) em exame de

³⁰ MOTTA, Fabrício; NOHARA, Irene Patrícia. LINDB no Direito Público: 13.655/2018. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 24

admissibilidade; 9 (nove) não admitidos ou arquivados; e 5 (cinco) sem acordo na comissão ou no Plenário³¹.

Esse panorama revela duas características estruturais relevantes. Primeiro, é necessário pontuar que a consensualidade não opera como mecanismo automático de validação de pretensões administrativas. Há um número expressivo de processos não admitidos, arquivados ou que não resultaram em acordo, o que demonstra filtro rigoroso de admissibilidade e efetivo controle técnico sobre a pertinência da via consensual. De maneira secundária, verifica-se que a homologação depende de deliberação do Plenário, reforçando que a decisão final permanece inserida na esfera típica de controle colegiado do Tribunal, afastando qualquer ideia de negociação informal ou captura decisória.

A própria estrutura procedimental prevista na Instrução Normativa nº 91/2022 confirma essa arquitetura de segurança: exame de admissibilidade pela Presidência, após análise da SecexConsenso (art. 5º); constituição formal de Comissão de Solução Consensual (art. 7º); participação de unidades técnicas especializadas (art. 7º, §§ 1º, 3º), acompanhamento do Ministério Público junto ao TCU (art. 9º) e deliberação final pelo Plenário (art. 10, *caput*). Trata-se de modelo formalizado, com transparência e rastreabilidade decisória, incompatível com a hipótese de atuação informal ou paralela.

A fim de oferecer ilustração paradigmática desse funcionamento, cabe mencionar o Acórdão nº 225/2025. No caso, envolvendo a Fundação Oswaldo Cruz e o Ministério da Saúde, o TCU apreciou solicitação de solução consensual relativa a contrato de locação sob medida (*built to suit*) para construção do Complexo Industrial de Biotecnologia em Saúde (CIBS). A controvérsia era juridicamente complexa e economicamente sensível, envolvendo dificuldades de financiabilidade do projeto e proposta de distrato consensual com pagamento de ajuste financeiro³².

A Comissão de Solução Consensual (CSC) foi regularmente constituída, com participação de representantes da SecexConsenso, das unidades especializadas de auditoria (AudUrbana e AudSaúde), da Fiocruz, do Ministério da Saúde e dos particulares interessados³³. Além disso, foram realizadas mais de 40 (quarenta) reuniões ao longo de

³¹ Dados consultáveis em tabela disponível no Portal do TCU. Última atualização em: 23 fev. 2026. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/solucao-consensual>. Acesso em: 26 fev. 2026.

³² BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 225/2025. Plenário. Solicitação de Solução Consensual. Rel. Min. Benjamin Zymler. 29.10.2025.

³³ “17. O trabalho da comissão também foi acompanhado pela Advocacia-Geral da União (AGU), por meio da Consultoria Jurídica (Conjur) do Ministério da Saúde, do Departamento de Assuntos Extrajudiciais (DEAEX/CGU), da Coordenação de Representação de Acordos Extrajudiciais-AGU, da Procuradoria-

aproximadamente 4 (quatro) meses, culminando na elaboração de duas propostas distintas: (i) o distrato consensual do contrato; e (ii) a definição de diretrizes para um novo modelo de contratação³⁴.

Submetidas ao crivo do Plenário, as propostas receberam tratamento diferenciado. A solução consensual relativa ao distrato foi aprovada, com condicionantes e fundamentos expressamente consignados, ao passo que a segunda proposta foi rejeitada por inadequação da via consensual para discutir escolhas discricionárias próprias da Administração Pública.

Trata-se de ponto institucionalmente relevante, visto que, na rejeição da segunda proposta, o próprio TCU delimitou o alcance do instrumento consensual, afirmando que não cabe à via consensual substituir decisões discricionárias do Executivo quando ausente controvérsia jurídica relevante. Ou seja, o Tribunal explicitamente recusou atuar como instância de formulação de política pública, preservando a reserva de administração, nos termos do voto do Ministro Benjamin Zymler, relator do feito³⁵.

Geral Federal e da Procuradoria Federal junto à Fiocruz” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 225/2025. Plenário. Solicitação de Solução Consensual. Rel. Min. Benjamin Zymler. 29.10.2025).

³⁵ “142. A meu ver, as soluções discutidas no bojo da segunda frente de trabalho estão inseridas na esfera de discricionariedade dos órgãos diretamente responsáveis pelas decisões de política pública, sendo inadequada a supervisão desta Corte de Contas nessas escolhas, principalmente quando existe alinhamento entre as partes envolvidas.

[...]

146. [...] entendo que a atuação consensual desta Corte de Contas somente se justifica em contextos em que a Administração, por si só e mediante o exercício de seus poderes administrativos e instrumentos ordinários de autocomposição, não consiga resolver a disputa de forma eficiente.

[...]

148. [...] compreendo que não há razão jurídica nem de eficiência econômica para submeter eventual conflito ao processo de solução consensual deste Tribunal. Proceder de modo diverso converteria o TCU em órgão consultivo do Poder Executivo, substituindo a própria administração na tomada de decisão, o que se mostra em desacordo com o desenho constitucional.

149. Por fim, destaco que a mediação técnica do TCU pressupõe a existência de um ato já praticado, em torno do qual surja controvérsia quanto à sua interpretação ou execução. O Tribunal não pode ser chamado para subsidiar possíveis escolhas de políticas públicas antes da prática do ato, tampouco para participar de sua fase preparatória, sob pena de atuar, na prática, como coautor da decisão administrativa. Esse modo de agir também seria contrário ao arranjo de divisão de competências estabelecidas na Lei Maior, devendo, por esse motivo, ser recusado” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 225/2025. Plenário. Solicitação de Solução Consensual. Rel. Min. Benjamin Zymler. 29.10.2025).

Da análise da referida deliberação, importa destacar que não houve substituição do gestor público; não houve imposição unilateral de solução; não houve afastamento do controle posterior; não houve conversão do TCU em instância de cogestão. Ao contrário, a consensualidade operou como instrumento de prevenção de litígios, mitigação de riscos sistêmicos e reorganização contratual sob escrutínio técnico.

A seção oficial do Tribunal de Contas da União dedicada à solução consensual reforça esse desenho institucional ao disponibilizar fichas-síntese, registros processuais e informações estruturadas acerca dos casos analisados, com indicação das etapas procedimentais e das deliberações adotadas. Trata-se de sistematização pública que evidencia não apenas a formalização do rito, mas também a transparência e a rastreabilidade decisória que permeiam o mecanismo. A publicidade dos procedimentos, a delimitação normativa das fases de admissibilidade, instrução e deliberação, bem como a submissão final ao crivo do Plenário, afastam qualquer percepção de negociação paralela, atuação informal ou captura institucional.

A realidade enfraquece e desmente a premissa central da ADPF nº 1.183, uma vez que não se identifica qualquer deslocamento funcional do controle externo, tampouco a assunção, pelo Tribunal, do núcleo decisório próprio da Administração. O que se observa, ao contrário, é a consolidação de técnica procedimental moderna orientada à qualificação do exercício fiscalizatório, com reforço das etapas de admissibilidade, instrução técnica e deliberação colegiada.

A consensualidade, portanto, não dissolve o controle externo nem o converte em instância de cogestão administrativa, mas o densifica, ao incorporar racionalidade técnica, coordenação institucional e instrumentos de prevenção de litígios em contextos de elevada complexidade. O mecanismo amplia a capacidade de atuação preventiva do Tribunal sem suprimir sua função típica de fiscalização e julgamento, preservando a separação funcional e a responsabilidade decisória do Poder Executivo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ADPF nº 1.183 coloca em evidência uma discussão que ultrapassa a validade formal de um ato normativo: trata-se de definir os contornos constitucionais do controle externo em um cenário de crescente complexidade administrativa. As alegações de violação à legalidade, à separação de poderes e aos princípios da moralidade e do republicanismo revelam preocupações institucionais destoantes da realidade, que

ignoram ou tentam obstar o avanço institucional promovido pelo ambiente consensual para resolução de disputas inaugurado com a IN nº 91/2022.

A análise sistemática da suscitada instrução normativa indica que o mecanismo consensual não cria competência nova nem suprime a responsabilidade decisória do Executivo; ao contrário, formula técnica procedimental voltada à prevenção de conflitos, à qualificação das decisões administrativas e à redução da litigiosidade, preservando o julgamento colegiado e o controle posterior. A consensualidade, assim compreendida, não substitui o controle; ela o reorganiza em chave mais dialógica, modernizando sua atuação.

O julgamento pelo Supremo Tribunal Federal foi iniciado, mas permanece pendente de conclusão. A decisão final da Corte definirá não apenas a sorte da IN nº 91/2022, mas também os limites e as possibilidades de um modelo de controle externo que, sem abdicar de suas funções fiscalizatórias, dialogue com a Administração na busca de soluções juridicamente adequadas e institucionalmente responsáveis.

Na opinião dos autores deste artigo, a instituição da SecexConsenso e a disciplina procedimental estabelecida pela IN nº 91/2022 não configuram inovação dissociada da Constituição, mas desdobramento coerente do modelo de controle previsto no art. 71 da Constituição Federal, que promoveu avanços e resultados relevantes para a sociedade.

Ao estruturar um ambiente institucional voltado à prevenção e à solução consensual de controvérsias, o Tribunal de Contas da União exerceu competência que lhe é própria, conferindo racionalidade, transparência e previsibilidade à sua atuação, sem abdicar da função fiscalizatória.

A constitucionalidade da SecexConsenso pode ser afirmada sob múltiplas perspectivas. Em primeiro lugar, não há deslocamento de competência jurisdicional, tampouco substituição do Poder Judiciário. O mecanismo consensual instaurado no âmbito do TCU opera como técnica de controle dialógico e preventivo, inserida na esfera administrativa, voltada à construção de soluções juridicamente sustentáveis antes que conflitos se agravem ou que decisões sancionatórias se tornem inevitáveis. Em segundo lugar, a iniciativa harmoniza-se com os princípios da eficiência, da segurança jurídica e da proporcionalidade, ao oferecer espaço institucional para a maturação técnica de soluções complexas. Por fim, o modelo prestigia o princípio republicano ao submeter as soluções pactuadas à publicidade, à fundamentação e ao escrutínio institucional.

A experiência prática reforça essa conclusão. Desde sua instalação, a SecexConsenso tem se revelado instrumento relevante para a superação de impasses

contratuais de elevada complexidade, muitos deles prolongados por anos, especialmente em setores estruturantes como infraestrutura, logística e serviços públicos essenciais. Ao propiciar ambiente técnico qualificado, com participação de múltiplos atores e diálogo institucional estruturado, o TCU tem contribuído para destravar projetos, reequilibrar contratos e restabelecer a funcionalidade de políticas públicas afetadas por litígios persistentes.

Não se trata de mitigação do controle, mas de seu aprimoramento. A atuação consensual não elimina a possibilidade de responsabilização, nem compromete o dever de apuração de irregularidades. Ao contrário, amplia a capacidade do Estado de identificar soluções juridicamente adequadas, economicamente racionais e socialmente responsáveis, reduzindo custos de transação, evitando paralisações de serviços e mitigando riscos sistêmicos.

Em um ambiente de contratações públicas cada vez mais complexo, marcado por projetos de longa duração, alta especificidade de ativos e intensos *trade-offs* regulatórios, a existência de um espaço institucional vocacionado à solução estruturada de controvérsias representa avanço civilizatório. A SecexConsenso consolida um modelo de controle que combina firmeza institucional com abertura ao diálogo técnico, fortalecendo a governança pública e contribuindo para que o Estado brasileiro enfrente e supere dilemas contratuais de elevada densidade, em benefício direto da sociedade.

A consolidação dessa experiência tende a projetar efeitos positivos duradouros. Ao estabilizar relações contratuais, reduzir incertezas decisórias e fomentar soluções cooperativas em contextos de elevada complexidade, a SecexConsenso não apenas reafirma sua compatibilidade constitucional, mas também se afirma como instrumento estratégico de fortalecimento do Estado e de proteção do interesse público.