

RELATÓRIO DE PESQUISA: BALANÇO DAS SOLICITAÇÕES DE SOLUÇÃO CONSENSUAL NO TCU

Janeiro, 2026

2022 – 2025

**Relatório de Pesquisa:
Balanço das Solicitações de Solução Consensual no TCU
2022 - 2025**

Coordenador do UERJ Reg.

José Vicente Santos de Mendonça

Equipe Executiva

Felipe Salathé

Renato Toledo

Stela Hühne Porto

Rodrigo Penna

Anderson Taboada

Eyshila Sêro

Como citar o documento: UERJ REG., Laboratório de Regulação Econômica da UERJ. *Relatório de Pesquisa: Balanço das Solicitações de Solução Consensual no TCU*. Rio de Janeiro, Janeiro de 2026.

www.uerjreg.com.br | uerjreg@gmail.com

AVISO

O conteúdo é de responsabilidade da equipe que o elaborou e não representa a posição da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

SUMÁRIO

O UERJ Reg	5
Contexto	6
Objeto, Metodologia e Relevância	8
Principais Achados	9
Desenvolvimento	12
Transparência	12
Partes	14
Tempo de Tramitação	17
Obstáculos ao Acordo	18
Setores	22
Considerações Finais	24

O UERJ Reg

O Laboratório de Regulação Econômica da UERJ (“UERJ Reg.”) é um projeto de pesquisa e de extensão da Universidade do Estado do Rio de Janeiro vinculado à sua Faculdade de Direito. Reconhecido pela Portaria nº 8, de 22 de junho de 2017, tem como objetivo contribuir para o debate jurídico sobre regulação econômica.

Coordenado pelo professor José Vicente Santos de Mendonça, o UERJ Reg. foi idealizado para ser um espaço de debates e desenvolvimento de projetos que transformem o conhecimento acadêmico em resultados úteis à sociedade.

I- Contexto

O Uerj Reg. possui grupo dedicado a analisar a consensualidade na Administração Pública brasileira, isto é, como órgãos e entes públicos têm se valido de formas consensuais de prevenção e resolução de conflitos em lugar de uma atuação calcada na lógica do *comando e controle*.

O projeto de análise de Solicitações de Solução Consensual (“SSCs”) do Tribunal de Contas da União (“TCU”) é uma das atividades desenvolvidas pelo grupo. A pesquisa analisou como as SSCs têm sido utilizadas na prática do TCU.

Dando um passo atrás, as SSCs foram instituídas pela Instrução Normativa nº 91, do TCU, de 22 de dezembro de 2022. A SSC faz parte um processo voltado à “solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal, em matéria sujeita à competência do TCU” (art. 1º da IN nº 91/2022).

O presente item lista as principais etapas processuais a serem seguidas pelas SSCs, já considerando as alterações da IN nº 91/2022 pelas INs nº 92/2023, 97/2024 e 101/2025.

Pois bem. O art. 2º da IN nº 91/2022 do TCU elenca rol de legitimados para propor a instauração de uma SSC no TCU¹, cujo pedido deverá preencher os requisitos do art. 3º². Em seguida, a Secretaria de Controle Externo de Solução

¹ Os legitimados são os seguintes: (i) presidentes da República, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do STF; (ii) Procurador-Geral da República; (iii) Advogado-Geral da União; (iv) presidente de comissão do Congresso Nacional ou de suas casas; (v) presidentes de tribunais superiores; (vi) ministros de Estado ou autoridades do Poder Executivo federal de nível hierárquico equivalente; (vii) comandantes das Forças Armadas; (viii) dirigentes máximos das agências reguladoras federais e das empresas estatais; e (ix) relator do processo de controle em trâmite perante o TCU (art. 2º da IN 91/2022).

² Os requisitos são os seguintes:

I - indicação do objeto da busca por solução consensual, com a descrição exata da controvérsia e a avaliação da materialidade, do risco e da relevância da situação apresentada; (NR) (Instrução Normativa-TCU nº 101, de 5/11/2025)

II - pareceres técnico e jurídico sobre a controvérsia, com a especificação das alternativas já consideradas e dos entraves que impediram a obtenção de consenso prévio; (NR) (Instrução Normativa-TCU nº 101, de 5/11/2025)

III - indicação, se houver, de particulares e de outros órgãos e entidades da administração pública envolvidos na controvérsia;

IV - relação de processos ou procedimentos em curso que versem total ou parcialmente sobre o objeto da controvérsia ou que tratem de eventuais litígios entre as partes interessadas, compreendendo processos em tramitação no TCU, inquéritos criminais e procedimentos arbitrais, administrativos ou judiciais; (NR) (Instrução Normativa-TCU nº 101, de 5/11/2025)

Consensual e Prevenção de Conflitos, a SecexConsenso, dará início ao processo, adotando as medidas necessárias para a análise de admissibilidade do pleito, a ser feita pelo presidente do TCU (arts. 4º e 5º da IN nº 91/2022).

Uma vez ultrapassada a etapa de admissibilidade, forma-se a Comissão de Solução Consensual - CSC, composta por um membro da SecexConsenso, um membro da instituição envolvida no conflito, um membro de cada unidade do TCU relacionada ao tema e o particular diretamente interessado, se houver (art. 7º da IN nº 91/2022). A CSC tem por finalidade chegar a uma proposta de acordo no prazo de 90 dias, prorrogáveis por mais 30 (art. 7º-A da IN nº 91/2022). Poderão participar das reuniões especialistas nas áreas, se assim determinado pelos membros da comissão, assim como de representantes da AGU, caso haja interesse (art. 7º §§4º e 5º da IN nº 91/2022).

Ainda no curso dos trabalhos da CSC, “salvo se justificadamente inviável, a comissão realizará painel ou consulta pública para assegurar a participação e o controle social na resolução da controvérsia nos casos em que o objeto envolver prestação de serviços públicos ou a solução consensual puder afetar direitos de terceiros agentes econômicos ou usuários” (art. 7º-A §5º da IN nº 91/2022).

Caso se chegue a um acordo, a minuta será encaminha às partes externas ao TCU para que se manifestem no prazo de 15 dias e, em seguida, para que as unidades técnicas do TCU e a SecexConsenso se manifestem nos prazos de 5 e 10 dias (art. 7º-A §§6º e 8º da IN nº 91/2022).

Por último, o relator do processo submeterá a proposta de acordo ao plenário do Tribunal, que poderá rechaçá-la, aprová-la ou sugerir alterações (arts. 10 e 11 da IN nº 91/2022). Caso a minuta seja aprovada, deverá ser assinado Termo de Autocomposição, e seu cumprimento será monitorado pelo TCU (arts. 12 e 13 da IN nº 91/2022).

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; e (NR) (Instrução Normativa-TCU nº 101, de 5/11/2025)

VI - relatório de participação social, quando a controvérsia envolver prestação de serviços públicos, ou de consulta direcionada a terceiros determinados, quando a eventual solução afetar seus direitos, sempre que cabível. (AC) (Instrução Normativa-TCU nº 101, de 5/11/2025).”

II- Objeto, Metodologia e Relevância

Passados três anos desde a constituição da SecexConsenso e da aprovação da IN nº 91/2022, importa-nos saber como as SSCs têm se comportado na prática. Com essa preocupação em mente, a pesquisa fez análise de todos os processos de SSC instaurados entre dezembro de 2022 e dezembro de 2025 com base nos elementos abaixo.

Elementos de Análise
Setores envolvidos
Razões que fundamentam a SSC
A CSC chegou a uma proposta final?
Razões para a não celebração do acordo (caso aplicável)
O Corpo Técnico do TCU concordou com a proposta?
O MP-TCU concordou com a proposta?
O Plenário do TCU concordou com a proposta?
Entes públicos e particulares envolvidos
Nível de transparência das informações
Tempo de tramitação

Os processos foram mapeados a partir da base de dados do TCU constante na sua página dedicada às SSCs³. Nela constam 44 casos.

Ainda em relação à metodologia, foram feitos três recortes:

- 1) Não foi objeto da pesquisa ingressar nas questões de mérito das alterações contratuais promovidas pelas SSCs, isto é, examinar o que foi repactuado via SSC e a razoabilidade das alterações.
- 2) Os casos foram analisados à luz da redação então vigente da IN nº 91/2022. Por exemplo: pela redação originária da Instrução Normativa, não havia necessidade de se intimar o particular

³ Disponível em: <<<https://portal.tcu.gov.br/solucao-consensual>>>.

interessado a participar das reuniões da CSC. Tal dicção foi modificada pela IN nº 101/2025. No entanto, como todos os processos analisados foram tramitados sob a égide da redação anterior, e se constatou que neles houve participação do particular, então tratamos tal fato como um achado relevante em termos de participação nas SSCs, considerando, repita-se, que não havia essa previsão à época.

- 3) Os dados contidos neste trabalho foram atualizados até 31/12/2025. Eventuais alterações posteriores nos processos não foram levadas em consideração.

A relevância de estudos como o presente decorre do fato de que as SSCs têm se comportado como mecanismo relevante de resolução de conflitos envolvendo diversos setores e disputas de alta complexidade.

Não se tem notícia, até 31/12/2025, de trabalhos que realizem levantamento de dados das SSCs instauradas nos últimos três anos, em especial à luz dos elementos acima indicados.

III- Principais Achados

Os principais achados da pesquisa são os seguintes:

- **Transparência:** Dos 44 processos analisados, a maioria possui um nível de transparência qualificado como razoável (25 casos), com a maior parte dos documentos tornados públicos. Há 12 casos com transparência máxima, isto é, com todos os documentos integralmente públicos, 5 com uma transparência inferior, com a maioria dos documentos sigilosa, e 2 com nível mínimo, sem nenhum documento acessível publicamente.

Porém, é relevante ressaltar que (i) a análise não faz diferenciação em relação ao tipo de documento. Há casos em que documentos importantes são sigilosos, tais como pareceres do MP-TCU ou a versão assinada dos Termos de Autocomposição. Além disso, (ii) a maioria dos documentos de cada processo só é disponibilizada após o proferimento de acórdão pelo plenário do TCU.

Ainda, (iii) as reuniões travadas nas CSCs não são gravadas ou transcritas integralmente em atas disponíveis ao público, o que mitiga o nível de acesso às discussões mesmo nos casos em que todos os documentos são públicos.

Feitas tais considerações, pode-se dizer que a maioria dos processos conta com um nível razoável de transparência.

- **Partes:** Da redação original da IN nº 91/2022 não constava a obrigação de se intimar o particular interessado nas negociações. A despeito disso, na totalidade dos casos analisados os particulares envolvidos foram chamados a participar da CSC.

Outro ponto importante refere-se à atuação da AGU. Há casos em que ela é notificada pelo TCU. Em outros, o TCU não a comunica, e ela questiona a falta de comunicação. Ao menos em parte dos processos analisados, existiram embates a propósito da participação da advocacia pública federal nas SSCs.

Tal aspecto sofrerá alterações no futuro em razão da edição da IN nº 101/2025, que altera a IN nº 91/2022 para prever o acompanhamento obrigatório das discussões em sede de CSC pela AGU.

Por fim, constatou-se que, em algumas SSCs, outras instituições técnicas foram instadas a se manifestar nos autos do processo, com vistas a contribuir para as discussões, algo que não era previsto na redação original da IN nº 91/2022 (e que agora é).

- **Tempo de Tramitação:** O tempo total de tramitação de um processo de SSC é de aproximadamente 13 meses até o proferimento do acórdão que homologa o Termo de Autocomposição, e de 17 meses até a extinção total do feito, formalizada por despacho de encerramento/arquivamento.
- **Obstáculos ao Acordo:**
 - **Admissibilidade:** Dos 44 processos analisados, 9 foram inadmitidos, 1 ainda está sob análise de admissibilidade e 34 foram admitidos. Em 8 dos 9 processos inadmitidos, a motivação tendeu à objetividade (violação a requisito de legitimidade ou ausência de interesse da

parte na continuidade do feito) e, em um deles, centrou-se em fundamento mais subjetivo (falta de conveniência e oportunidade).

- **Discussões na CSC:** Dos 34 processos admitidos, em 25 houve acordo na CSC, em 5 não houve, e 4 ainda não passaram pela etapa. Em relação aos 5 processos em que não houve acordo, as razões do insucesso não são conhecidas, pois não há registro em atas ou gravações públicas das reuniões.
- **Manifestações do Corpo Técnico e do MP-TCU:** Dos 25 processos admitidos e com acordo, 5 ainda aguardam julgamento pelo Plenário do TCU. Dos 20 restantes, em 10 houve questionamentos por parte do Corpo Técnico e, em 15, pelo MP-TCU.

A análise levou em consideração questionamentos em geral, desde apontamentos formais, passando por críticas a elementos do acordo, até o total rechaço do Termo de Autocomposição negociado pelas partes.

- **Julgamento pelo Plenário do TCU e Reapreciação pelas Partes:** Dos 25 processos admitidos, 20 tiveram seus Termos de Autocomposição homologados pelo TCU, sendo que 11 contaram com sugestões de alterações pelo Plenário (sugestões pontuais redação e/ou críticas a determinadas cláusulas).

A despeito desse apontamento, dos 20 casos com Termo de Autocomposição homologado pelo TCU, em 9 deles a versão final assinada do acordo não foi juntada aos autos.

Seria relevante que tais documentos fossem acessíveis para se ter um maior controle sobre o efetivo desfecho das SSCs - para além do proferimento de acórdãos pelo plenário do TCU.

- **Setores:** De todos os setores econômicos envolvidos nos acordos, o mais presente é o rodoviário (9 processos). Em segundo lugar, o de energia elétrica (8 casos), seguido dos setores aeroportuário e ferroviário (ambos com 6 casos). Há presença, ainda, de setores como, dentre outros, o de

telecomunicações (3 processos), o portuário (2 processos), o de saúde (2 processos), e de previdência (2 processos).

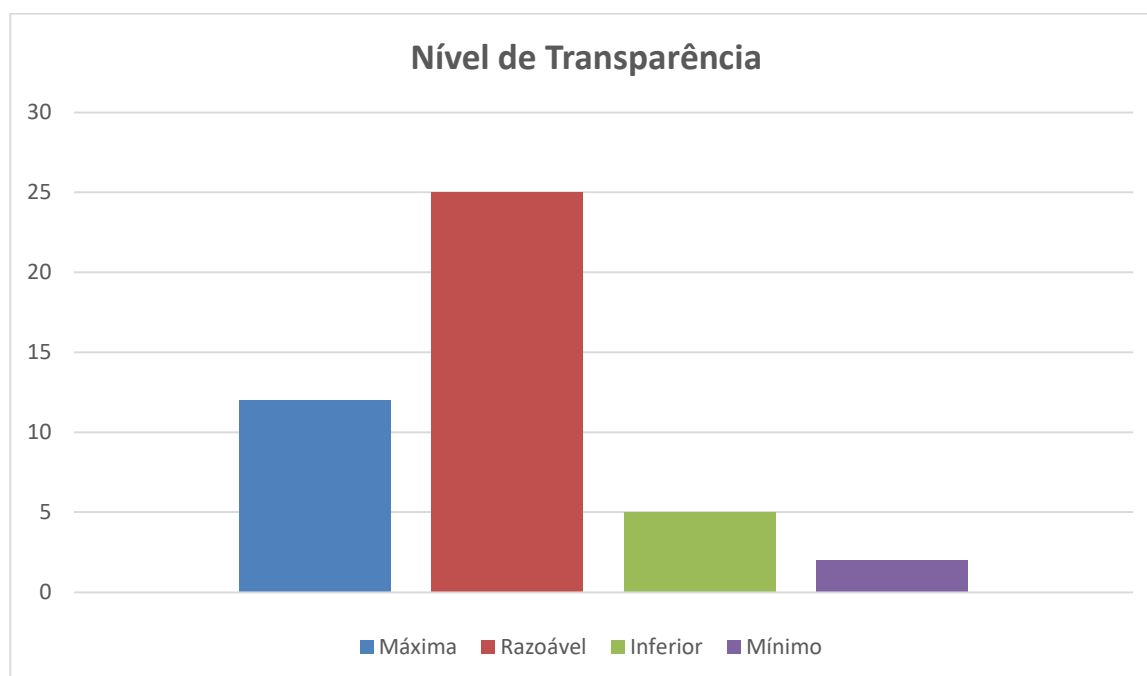
IV- Desenvolvimento

IV.1 - Transparência

Como primeiro elemento de análise tem-se o nível de transparência das informações, isto é, o quão acessíveis são, ao público em geral, os documentos que compõem os autos dos processos de SSC⁴.

Ele foi segmentado em quatro níveis: **(i)** transparência máxima, quando os autos são integralmente públicos (12 casos); **(ii)** transparência razoável, quando a maioria dos documentos é pública (25 casos); **(iii)** transparência inferior, quando a maioria dos documentos está sob sigilo (5 casos); e **(iv)** transparência mínima, quando todos os documentos estão sob sigilo (2 casos).

O gráfico abaixo ilustra quantos processos se encontram em cada categoria.



⁴ A pesquisa se baseou nos dados disponíveis na página do site do TCU de SSCs, não tendo sido realizados pedidos de acesso à informação.

O que se pode verificar a partir dos dados é que a maioria dos processos de SSC possui nível razoável de transparência. No entanto, há três observações a serem feitas.

A primeira observação é que os dados não distinguem o grau de relevância de cada documento. Assim, se um despacho do TCU for público, essa informação contará exatamente o mesmo que o sigilo de um parecer do MP-TCU, embora este último possa ser muito mais importante para compreender o caso do que o primeiro.

O ponto merece destaque porque, em diversos processos, há expedientes protegidos por sigilo, apesar de o processo, em geral, apresentar um nível razoável de transparência. Ainda assim, o conteúdo desses documentos pode ser bastante relevante para se compreender a discussão em curso.

Assim, por exemplo, no processo nº 006.223/2023-0, que tratou da reserva de energia das usinas da empresa Energias de Gaspar LTDA., não estão disponíveis para consulta nem a instrução do feito nem o relatório final da CSC (peças 35 e 36, respectivamente). Já em outros casos, como o do processo nº 006.250/2023-8 (Acórdão nº 1864/2024), relativo à reserva de energia da usina de Barra Bonita, o parecer do MP-TCU consta como sigiloso (peça 42).

Há, ainda, situações nas quais o próprio Termo de Autocomposição não foi disponibilizado, o que impede verificar se o acordo chegou a ser homologado ao final. É o que se observa, por exemplo, no processo nº 020.662/2023-8 (Acórdão nº 1315/2024), referente à concessão de telefonia fixa da Oi S/A (constante, em princípio, na peça 47).

A segunda observação é a seguinte: na maioria dos processos, os documentos só passam a ser disponibilizados após o Plenário do TCU proferir o acórdão. Em regra, é nesse momento que o sigilo de grande parte, quando não de todos os documentos, é levantado. Embora seja compreensível que certos dados não sejam divulgados enquanto as negociações estão em curso, a prática reduz a possibilidade de participação e de controle social ao longo do procedimento. A transparência só se concretiza depois da decisão da Corte de Contas, quando já existe juízo sobre a viabilidade do acordo, e não antes, durante a fase de tratativas, ou quando ainda há minuta em discussão, mas sem apreciação pelo Plenário.

O art. 7º §5º da IN 91/2022, com a redação da IN nº 101/2025, tende a mitigar o problema, ao prever que o sigilo será retirado após o prazo concedido à CSC para concluir as negociações. A medida tende a elevar a transparência antes da apreciação pelo Plenário, facilitando o controle social sobre a minuta. No entanto, a etapa de tramitação na CSC ainda permanece sob sigilo.

Em terceiro lugar, as reuniões realizadas nas CSCs não são gravadas nem transcritas integralmente em atas de acesso público, ainda que, ao final, seja elaborado um relatório com suas conclusões. Isso limita o acesso ao conteúdo preciso das discussões travadas nessas comissões.

IV.2 - Partes

O art. 7º da IN nº 91/2022 define quais partes devem integrar a CSC. Na redação original, o dispositivo não incluía os particulares diretamente afetados, ponto corrigido pela IN nº 101/2025. A ausência do particular interessado podia enfraquecer a participação social nos processos de SSC e dificultar a resolução do conflito. Com a alteração normativa, a participação tornou-se obrigatória. Independentemente disso, o que os dados revelam é que, na totalidade dos casos analisados, os particulares foram convidados a integrar as CSCs.

Outro ponto relevante é que a versão original da IN nº 91/2022 não contemplava a participação obrigatória da AGU. Em princípio, bastaria a presença dos representantes das entidades públicas envolvidas. Em alguns casos, entretanto, o TCU convidou a AGU a participar, considerando os possíveis impactos de acordos sobre o erário federal.

Foi o que ocorreu, por exemplo, no processo nº 036.366/2023-4 (Acórdão nº 2485), que tratou da renegociação da concessão de telefonia fixa da Telefônica. Nele, a AGU foi instada a se manifestar, eis que o posicionamento da advocacia pública seria essencial na ponderação dos riscos a propósito da continuidade da arbitragem.

Outro exemplo de atuação da advocacia pública federal ocorreu no processo nº 039.106/2023-3 (Acórdão nº 199/2025), que tratou da revisão do contrato de concessão da rodovia 324/116/BA. Nesse caso, o TCU intimou o órgão a

se manifestar sobre os impactos financeiros do acordo para o erário federal, já que parte das negociações envolvia compensar recebíveis futuros da concessionária com débitos inscritos em dívida ativa.

Em sentido diverso, houve casos em que a AGU não foi comunicada sobre a instauração da SSC e questionou tal circunstância. A advocacia pública federal sustentou que os Termos de Autocomposição seriam equivalentes aos Termos de Ajustamento de Conduta, os quais exigem a anuência da AGU. Nesse contexto, destaca-se o seguinte trecho:

“Nada obstante, tal como advertido no PARECER n. 00015/2023/DEAEX/CGU/AGU (Seq. 36 - NUP: 48330.000167/2022-89), ainda que frente à lacuna normativa causada pela novidade da situação, necessária é a pronta apresentação de solução jurídica à hipótese. Nesse contexto, foi demonstrado que as soluções consensuais de controvérsias guardam semelhança com o procedimento para pactuação de Termo de Ajustamento de Conduta na Administração Pública Federal, posto que ambos são formas de resolução consensual.” (AGU. PARECER n. 00030/2024/DEAEX/CGU/AGU, Processo nº 000.853/2023-2, lavrado por Erica Erizel da Costa Rocha, em 24/09/2024)

A AGU também fundamenta sua participação nos trâmites da SSC em outros normativos, como indica o trecho a seguir, extraído do Acórdão nº 1315/2024, relativo à Concessão de Telefonia Fixa (Oi S/A):

“B - Manifestação da AGU

137. No dia anterior ao previsto para julgamento deste processo, a Advocacia-Geral da União (AGU) encaminhou a meu gabinete o Parecer 27/2024/DEAEX/CGU/AGU, em que destaca a necessidade expressa de autorização do Advogado-Geral da União e Consultor-Geral da União para a realização do acordo em questão, tendo em vista que, conforme o art. 1º da Lei 9.469/1997 e o art. 37, inciso VIII, da Lei 13.327/2016, competem a essas autoridades, diretamente ou por delegação, *“autorizar a realização de acordos ou transações para prevenir ou terminar litígios, inclusive os judiciais”*.

138. No mesmo sentido, o art. 2º, § 1º, do Decreto 10.201/2020 estabelece que a realização de acordos ou transações que envolvam créditos ou débitos com valor igual ou superior a R\$ 50 milhões depende de prévia e expressa autorização do Advogado-Geral da União e do Ministro de Estado a cuja área de competência estiver afeto o assunto.

Questionamentos como esse ocorreram: (i) no processo nº 000.853/2023-2 (Acórdão nº 2472/2023 - Concessão da Ferrovia Malha Paulista); (ii) no processo nº 000.855/2023-5 (Acórdãos nº 2514/2023 e 857/2024 - concessão da ferrovia Malha Sul); (iii) 020.662/2023-8 (Acórdão nº 1315/2024 - Concessão de Telefonia Fixa - Oi S/A); (iv) 033.444/2023-4 (Acórdão nº 1996/2024 - Contrato de concessão da rodovia BR 101/ES); (v) 039.910/2023-7 (Acórdão nº 2283/2024 - Concessão de Guarulhos). Em todos eles, criticou-se a falta de notificação da AGU, mas ao final ela concordou com o acordo, mesmo que em momento posterior à prolação de acórdão pelo TCU.

Assim, um dos achados relevantes desta pesquisa são as controvérsias em torno do papel da AGU nas SSCs. Em alguns casos, o TCU determinou a oitiva expressa do órgão quando identificou impacto sobre o erário da administração direta. Em outros, a própria AGU sustentou que sua participação deveria ter ocorrido antes da homologação do Termo de Autocomposição, com base em fundamentos normativos.

Com a alteração da IN nº 91/2022 pela IN nº 101/2025, foi prevista a intimação da AGU para, querendo, indicar representantes para participar das reuniões da CSC (art. 7º §5º), o que tende a minimizar os riscos de conflitos futuros entre AGU e TCU.

Por fim, merece destaque a participação de outras instituições nos processos de SSC. Não raro, o TCU solicita manifestações adicionais para qualificar o debate e subsidiar a tomada de decisão. Um exemplo é o processo nº 036.368/2023-7 (Acórdão nº 2318/2024), relativo à renegociação do contrato de concessão da rodovia BR-101/RJ. Nesse caso, determinados dados foram encaminhados à INFRA S/A para análise. Embora a empresa estatal não integrasse a CSC, suas contribuições técnicas foram incorporadas ao processo e ajudaram a instruir a SSC.

A revisão da IN nº 91/2022 também passou a regulamentar a prática, ao prever que “a Comissão de Solução Consensual, por unanimidade dos seus membros, poderá convidar para participar das reuniões, na qualidade de colaboradores, especialistas na matéria objeto da busca de solução consensual que não estejam diretamente envolvidos na controvérsia” (art. 7º §4º).

IV.3 - Tempo de Tramitação

A pesquisa realizou duas análises sobre a duração média das SSCs. A primeira considerou o intervalo entre o protocolo do pedido de SSC e a prolação do acórdão que homologou o Termo de Autocomposição. A segunda apurou o lapso entre o pedido e a efetiva extinção ou o arquivamento do processo, formalizado por despacho, providência que pode ocorrer em diferentes estágios procedimentais.

A distinção foi adotada porque há casos em que, embora o Plenário do TCU tenha homologado o acordo, o Termo de Autocomposição ainda não foi assinado. Nesses cenários, é preciso identificar o momento do arquivamento para determinar quando houve, de fato, o desfecho da controvérsia.

A tabela abaixo ilustra os achados das médias de prazo:

Até o proferimento do acórdão que homologou o termo de autocomposição	Até o despacho que extinguiu/arquivou o processo
Dos 44 processos, 20 contaram com acórdão homologando o acordo. Para eles, o tempo médio de duração foi de aproximadamente 13 meses.	Dos 44 processos, 17 foram arquivados (com ou sem acórdão). Desse universo: (i) 9 foram inadmitidos, com tempo médio de 5,5 meses; (ii) 5 não lograram acordo na CSC, sendo que 1 não está disponível. O tempo médio foi de 14,25 meses para os processos disponíveis; (iii) 3 contaram com acórdão homologando o Termo de Autocomposição, com prazo médio de 17 meses.

Como se pode notar, o tempo varia de acordo com os estágios processuais. A média de tempo de tramitação de um processo de SSC até o final é de 13 meses, até o proferimento do acórdão que homologa o Termo de Autocomposição; e de 17 meses, até a extinção total do feito, formalizada por despacho de encerramento/arquivamento do processo.

IV.4 - Obstáculos ao Acordo

As SSCs passam por seis momentos de debate ao longo do seu percurso processual, representando seis pontos em que o acordo pode ser impedido, ou, ao menos, obstaculizado. Os “pontos de veto” são os seguintes: (i) a **admissibilidade**, em que o Presidente do TCU admite ou inadmite o pleito; (ii) as **discussões na CSC**; (iii) a análise pelo **Corpo Técnico do TCU**; (iv) a análise pelo **MP-TCU**; (iv) o julgamento pelo **Plenário do TCU**; e (vi) se houver alteração do conteúdo do Termo de Autocomposição, a **reanálise pelas partes signatárias do acordo**.

Entre esses momentos, apenas os momentos “iii” e “iv” não possuem caráter vinculante. Se houver manifestação desfavorável do Corpo Técnico do TCU e/ou do MP-TCU, ainda assim a minuta de acordo poderá ser aprovada e assinada pelos interessados. Em relação aos demais momentos, seus efeitos são vinculantes, isto é, a depender do resultado, a SSC poderá ter ou não seguimento.

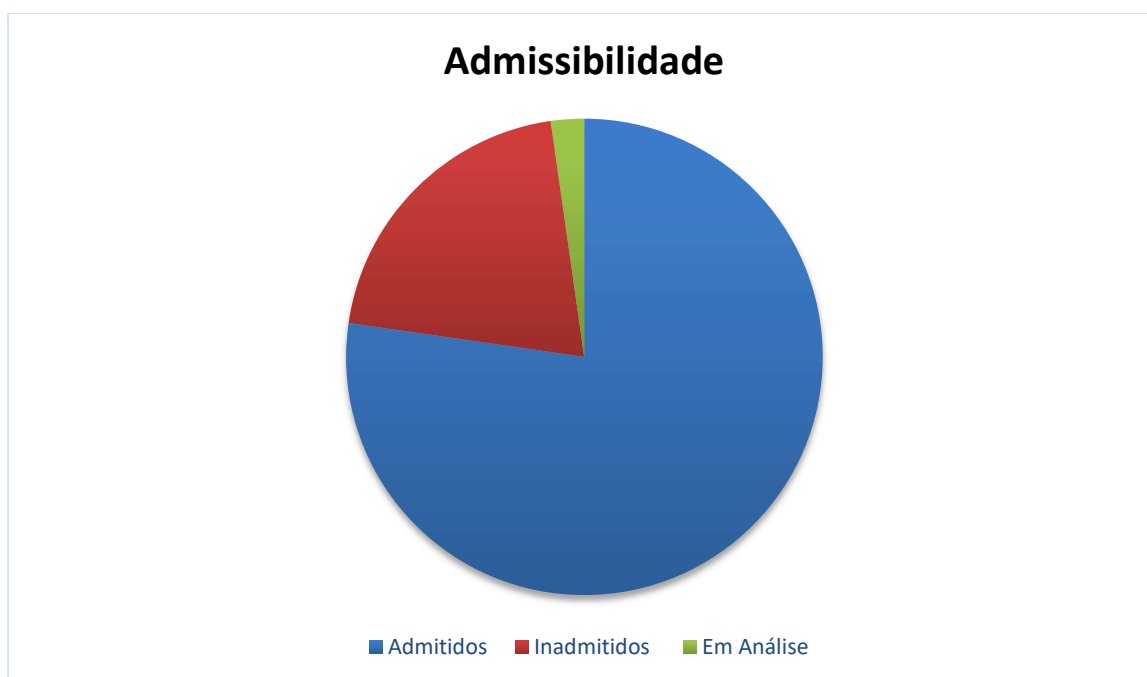
A análise desenvolvida neste item é relevante para identificarmos os maiores filtros à celebração de acordos nas SSCs.

A pesquisa constatou as seguintes quantidades para cada um dos momentos acima:

- Admissibilidade

Dos 44 processos analisados, 9 foram inadmitidos⁵; 1 ainda está em análise e 34 foram admitidos.

⁵ Nos inadmitidos, foram incluídos dois em que as próprias partes solicitaram o arquivamento do feito, quais sejam: processo nº 014.968/2024-0 (Concessão do Aeroporto de Brasília); e processo nº 002.602/2024-5 (Contrato de Arrendamento no Porto de Santos).



Um aspecto relevante, aqui, são os motivos de inadmissão. Em quatro dos nove processos, houve arquivamento por ilegitimidade da parte proponente, sendo que, em um deles, também se invocou o fato de o TCU já ter decidido sobre o mesmo tema. Em outros três processos, o arquivamento decorreu da ausência de interesse da parte proponente em dar continuidade ao feito. Por fim, em um caso, a justificativa foi a falta de conveniência e oportunidade, segundo avaliação do TCU, para a tramitação do processo.

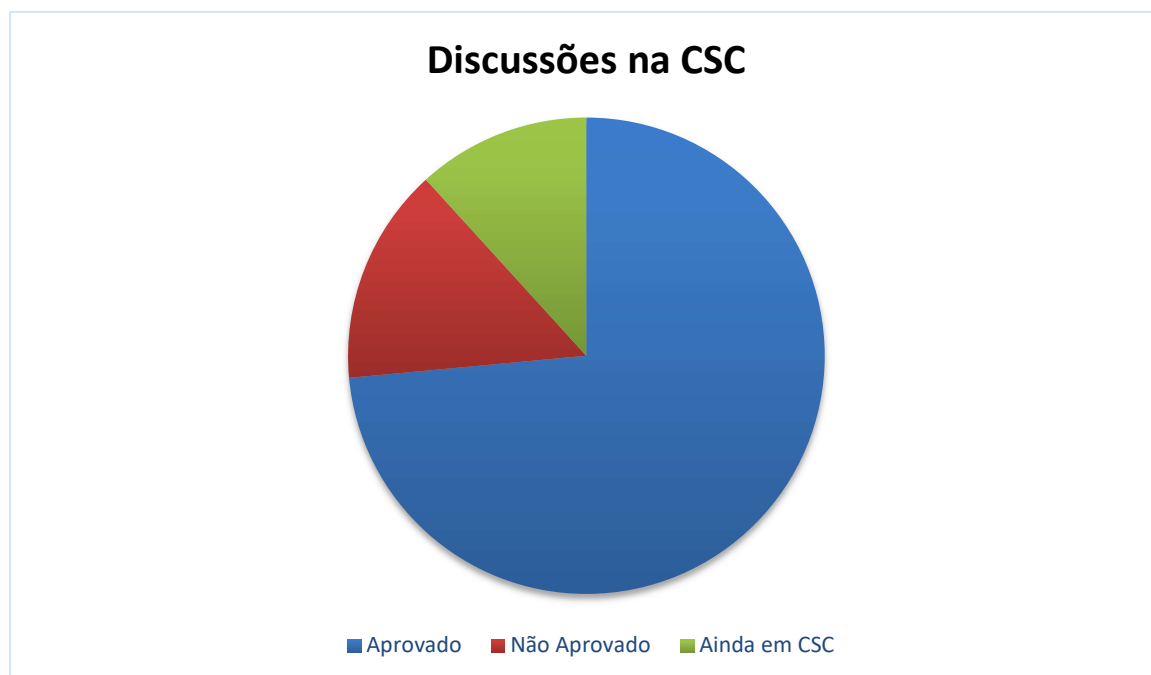
Disso se conclui que, em oito processos, o arquivamento decorreu de fundamentos objetivos, como a ilegitimidade da parte proponente ou a existência de decisão prévia do TCU. Apenas em um caso a justificativa foi mais discricionária, baseada em juízo de conveniência e oportunidade. Observa-se que, na ampla maioria dos casos, a motivação adotada pelo TCU possui caráter predominantemente objetivo.

- Discussões na CSC

Dos 34 processos admitidos, 25 resultaram em acordo na CSC⁶, 5 não

⁶ Cabe notar que, em um desses processos, o acordo na CSC não atingiu todos os pontos. Tratou-se do 000.855/2023-5 (Acórdãos nº 2514/2023 e 857/2024 - Concessão da Malha Sul), em que não se chegou a um acordo a propósito dos seguintes itens: (i) a incidência ou não de BDI; e (ii) data-base do cálculo da indenização a ser paga pela concessionária em relação aos trilhos. Esses temas ficaram a cargo do Plenário do TCU para apreciação.

chegaram a acordo, e 4 ainda estão em curso, seja com a Comissão em andamento, seja em fase de instalação⁷.



Como os trâmites internos das CSCs não são integralmente públicos, não se conhecem, com precisão, as razões que impediram a celebração de acordo em alguns casos.

- Manifestações do Corpo Técnico e do MP-TCU

Este item reúne os momentos “iv” e “v” indicados acima. Dos 25 processos admitidos que culminaram em acordo, cinco ainda aguardam julgamento pelo Plenário do TCU. Nos 20 casos restantes, houve questionamentos do Corpo Técnico em dez, enquanto, nos outros dez, não se registraram objeções. Já em relação ao MP-TCU, entre esses mesmos 20 processos, houve questionamentos em 15. Os dados indicam que o MP-TCU tende a levantar objeções com mais frequência do que o Corpo Técnico do TCU.

⁷ Cabe pontuar que em um dos casos acima houve aprovação pela maioria dos membros da CSC, mas não por todos (Acórdão nº 006.248/2023-3 (Caso Âmbar), sendo que à época o quórum de aprovação era da unanimidade. Portanto, foi proferido acórdão naqueles autos, mas que não apreciou o mérito, apenas concluiu pelo não preenchimento dos requisitos mínimos para celebração do Termo de Autocomposição. Atualmente, o quórum de aprovação é de: anuência de todas as partes externas + uma das unidades do TCU, nos termos do art. 8º da IN nº 92/2022, com redação dada pelo art. 12 da IN nº 101/2025.

As constatações acima abrangem desde questionamentos de natureza formal, passando por sugestões de ajustes mais amplos, até objeções integrais à celebração do Termo de Autocomposição.

- Julgamento pelo Plenário do TCU e Reapreciação pelas Partes

Neste item, foram reunidos os momentos “v” e “vi”. Dos 25 processos admitidos e que chegaram a acordo na CSC, 20 tiveram suas propostas homologadas pelo TCU. Desse total, em 11 casos o Plenário promoveu alterações no Termo de Autocomposição proposto.

Apesar disso, é importante notar que, nos processos em que houve acordo aprovado por CSC, nenhum acórdão do TCU concluiu pela não homologação. Diferentemente do que se observou em alguns pareceres do Corpo Técnico e do MP-TCU, as manifestações do Plenário se concentraram em ajustes e aprimoramentos das minutas, alterações que, uma vez acatadas, permitiram a chancela do Termo de Autocomposição proposto.

Tal constatação sugere que o Plenário do TCU tende a demonstrar maior receptividade às soluções consensuais do que seus órgão técnicos ou o MP-TCU.

Um fato relevante é que, dos 20 processos cujos acordos foram homologados pelo plenário do TCU, em 9 deles não foi disponibilizada a versão final do Termo de Autocomposição assinado⁸. Isso pode ter três causas: o acordo ainda está em vias de ser assinado; o acordo foi assinado, mas não foi disponibilizado nos autos do processo, ou está sob sigilo; o particular ou os órgãos públicos participantes desistiram da assinatura do acordo em razão de alterações realizadas na minuta por determinação do Plenário do TCU.

Sendo assim, é possível concluir o seguinte: (i) a maioria dos processos que chegam ao Plenário do TCU resulta na homologação do acordo; e (ii) apesar disso, em parte dos casos a versão final do Termo de Autocomposição, já com

⁸ São eles: 000.855/2023-5 (Acórdãos nº 2514/2023 e 857/2024); 006.250/2023-8 (Acórdão nº 1864/2024); 006.448/2023-2 (Acórdão nº 51/2024); 020.662/2023-8 (Acórdão nº 1315/2024); 036.366/2023-4 (Acórdão nº 2485/2024); 039.106/2023-3 (Acórdão nº 199/2025); 018.326/2024-2 (Acórdão nº. 2206/2025); 020.136/2024-2 (Acórdão nº 2.207/2025); 026.338/2024-6 (Acórdão nº 2522/2025).

eventuais alterações determinadas pelo Tribunal e assinada pelas partes, não foi disponibilizada nos autos.

IV.5 - Setores

Entre os setores analisados, o que concentra o maior número de SSCs é o rodoviário, com nove processos. Em seguida, aparece o setor de energia elétrica, com oito casos. Na terceira posição, os setores aeroportuário e ferroviário empatam, com seis processos cada.

Além desses, há registros em outros setores, como telecomunicações (três processos), portuário (dois), saúde (dois), previdenciário (dois), entre outros.

O gráfico a seguir apresenta os setores com maior número de processos de SSC e os relaciona aos fatores mais recorrentemente apontados como causa dos conflitos.

Setor Rodoviário: Alega-se, em muitos processos, que os contratos de concessão rodoviária partiriam de projeções superestimadas. A esse cenário se somariam outros fatores, tais como a elevação das taxas de juros oferecidas pelo BNDES, a frustração da demanda projetada e o aumento do preço do asfalto em ritmo muito superior ao IPCA, utilizado como índice de reajuste tarifário.

Setor de Energia Elétrica: As principais discussões envolvendo o setor se deram em razão da crise hídrica de 2021, que motivou a contratação de geradores de energia elétrica via Procedimentos Competitivos Simplificados (PCSs). Alega-se que os contratos teriam sido modelados de forma urgente e com prazos curtos para atendimento. Após a superação da crise hídrica, caso a geração de energia fosse cumprida tal como pactuada no cenário emergencial, haveria o lançamento de carga elevada na rede elétrica, o que aumentaria o preço das tarifas.

Setor Aeroportuário: Como pano de fundo, a necessidade de renegociação dos contratos de concessão aeroportuário se deveu a crises econômicas, somadas ao advento do COVID-19. Porém, há fatores específicos de cada contrato, sobretudo, alega-se, investimentos que se tornaram demasiadamente onerosos às concessionárias, como, por exemplo, o aumento do número de pistas.

Setor Ferroviário: Os casos envolvendo esse setor apresentam maior dispersão de fundamentos. Há situações nas quais determinados investimentos teriam se tornado dispensáveis, e outros em que os custos envolvidos se elevaram para além do previsto. Há também alegações de conflitos urbanos, perda superveniente de atratividade econômica no projeto e eventos climáticos externos.

IV.5 - Considerações Finais

À luz dos dados mapeados, as SSCs no TCU consolidaram-se, no triênio 2022-2025, como um instrumento capaz de canalizar disputas complexas para um ambiente institucional de negociação estruturada. A decomposição do procedimento em “pontos de veto” evidencia que os filtros ao consenso não se concentram em uma única etapa, mas no acoplamento entre (i) admissibilidade, (ii) capacidade de construção de acordo na CSC e (iii) escrutínio técnico e do MP-TCU.

Ao mesmo tempo, os achados sobre transparência recomendam cautela na leitura celebratória do consensualismo: quando documentos decisivos permanecem sigilosos, quando a publicidade é diferida para após o acórdão e quando não há registro público suficiente das tratativas na CSC, enfraquece-se o controle social tempestivo e, sobretudo, a possibilidade de avaliar porque certas negociações falham, e outras prosperam.

Assim, a agenda de aperfeiçoamento não é apenas normativa (embora a IN nº 101/2025 sinalize ajustes importantes), mas, também, informacional. A maturidade do modelo de SSC pressupõe métricas de desfecho verificável (termo final assinado e acessível) e padrões ótimos de documentação das razões que determinam sucesso, revisão ou insucesso das propostas negociadas.