

Da crise contratual à governança consensual: o exemplo inovador do TCU



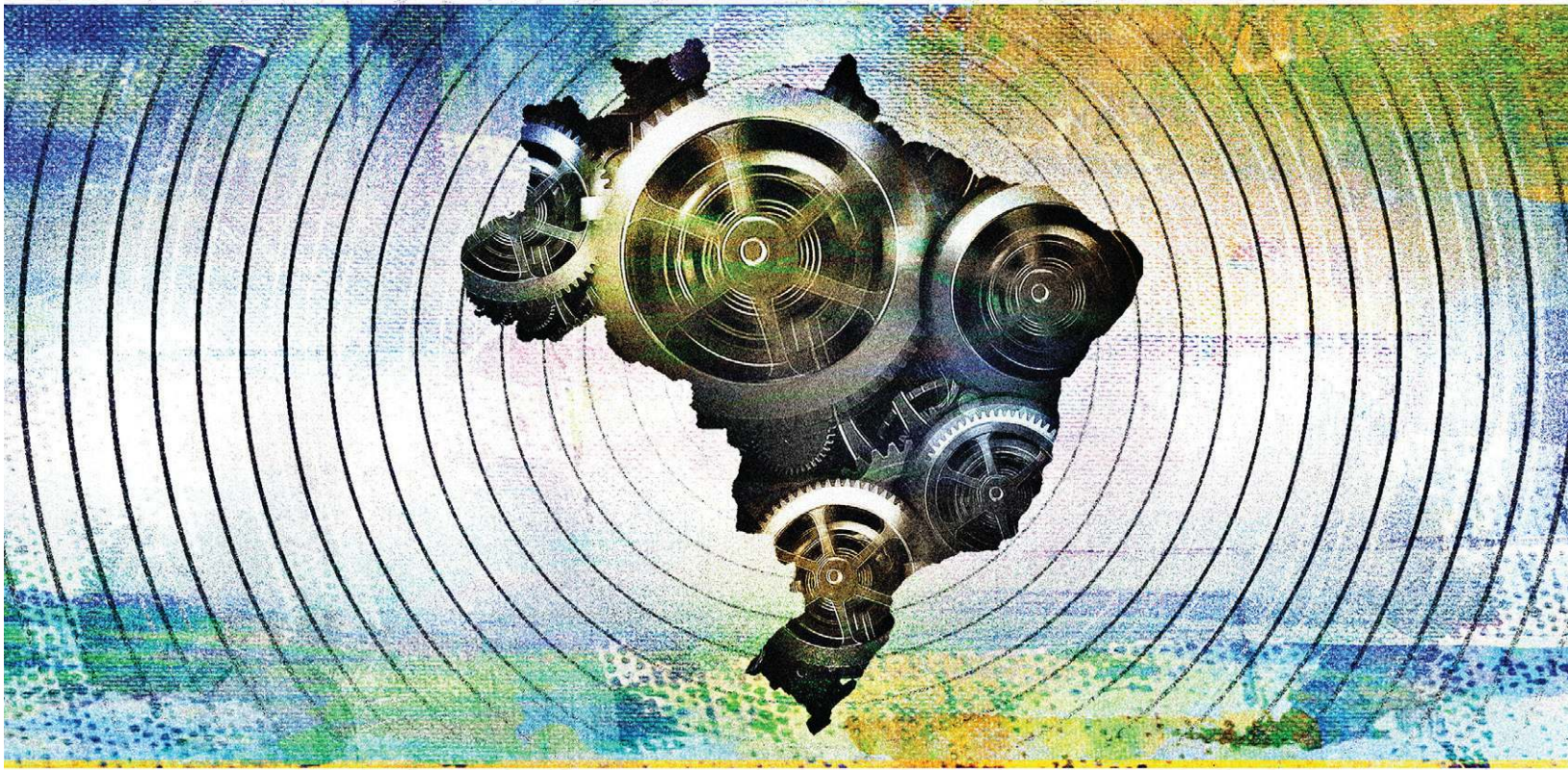
» BRUNO DANTAS
Ministro do Tribunal de Contas da União (TCU)

Nos arredores da Baía de São Francisco, dois guindastes amarelos permanecem imóveis sobre uma obra inacabada. Essa imagem, recentemente retratada pela revista britânica *The Economist* (em 12 de julho), simboliza uma crise institucional que hoje paralisa metade dos grandes projetos comerciais iniciados nos Estados Unidos após 2020. Um cenário reforçado pelo relatório de 2023 do U.S. Government Accountability Office (GAO), órgão equivalente ao Tribunal de Contas da União (TCU), que alertava que 69% das obras públicas federais americanas enfrentavam atrasos em razão de contratos mal desenhados e falhas regulatórias.

O Brasil conhece bem essa realidade. Embora existam hoje cerca de 12 mil obras federais paralisadas, muitas são pequenos projetos interrompidos por insuficiência financeira ou falhas técnicas pontuais. Porém, dentro dessa vasta miríade, encontram-se também obras estruturantes, que materializam grandes investimentos privados a serem amortizados por meio de concessões públicas e tarifas ao longo de décadas e que se encontram paralisadas justamente devido a deficiências graves no desenho contratual. É nesse ponto que nosso país se aproxima da crise institucional vivida nos Estados Unidos.

O núcleo do problema é conhecido pela literatura jurídica e econômica. Contratos incompletos, incapazes de antecipar adequadamente riscos e situações críticas, resultam em disputas custosas e demoradas. Como demonstra a teoria contratual do Nobel de Economia Oliver Hart, acordos mal estruturados não apenas provocam atrasos, mas geram incertezas jurídicas que afastam investidores e prejudicam o desenvolvimento econômico.

Maurenilson Freire



A votação do PL da Devastação e a derrubada do IOF: caroços de um mesmo angu?



» GABRIELA NEPOMUCENO
Especialista em políticas públicas do Greenpeace Brasil

O enfrentamento político em torno ao IOF tem dado maior visibilidade ao conflito de interesses envolvendo o Orçamento Público, principal instrumento de planejamento governamental, distribuição de recursos e de garantia de direitos. O episódio, que ganhou as redes sociais, revelou as disfuncionalidades do nosso sistema político, em especial as que envolvem as prerrogativas do Congresso Nacional.

Apontado como um dos maiores retrocessos na legislação ambiental dos últimos 40 anos, o PL da Devastação desmantela o principal mecanismo da política de proteção ambiental no país. Enquanto deputados e senadores atropelam a Constituição e a legislação ambiental para incrementar o lucro de grandes empresas, populações potencialmente atingidas, como indígenas e povos de comunidades tradicionais, estão levando o devido “cala boca” da futura lei.

Um dos aspectos mais devastadores da proposta reside na ruptura da lógica do processo de licenciamento ambiental, cujas regras buscavam equilibrar o desenvolvimento econômico e o meio ambiente. Ao permitir que a maior parte dos empreendimentos e obras sejam beneficiados com o autolicensing, sem estudos de

Diante desse quadro, o legislador brasileiro fez uma opção explícita pelo consensualismo, incluindo expressamente a administração pública nessa perspectiva. Desde 2015, essa opção está claramente refletida no Código de Processo Civil (CPC), que determina a criação de centros especializados em mediação e conciliação. Na mesma linha, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), especialmente em seu artigo 26, reforça a importância de soluções jurídicas consensuais no ambiente administrativo, como forma de evitar o desgaste das disputas judiciais.

Foi nesse contexto institucional, alinhado às melhores práticas internacionais, que o TCU implementou sua câmara de mediação, formalmente denominada Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (Secex-Consenso). Criada em dezembro de 2022 e operacional desde janeiro de 2023, essa secretaria buscou inspiração direta na Câmara de Mediação do Conseil d'État francês, reconhecida mundialmente por sua capacidade preventiva na resolução de disputas contratuais no setor público.

Ao introduzir uma mudança substancial na forma como o controle externo tradicionalmente atua, a Secex-Consenso realiza um controle concomitante aos processos de negociação contratual. Diferentemente do modelo clássico, onde o controle ocorre somente após a formalização dos contratos, a secretaria participa das tratativas iniciais, identificando antecipadamente falhas contratuais e riscos futuros, sugerindo caminhos alternativos para assegurar a preservação do interesse público.

A governança dessa nova câmara é conduzida por meio das Comissões de Solução Consensual, compostas por auditores do TCU, especialistas técnicos das agências reguladoras, representantes dos ministérios envolvidos, membros da Advocacia-Geral da União (AGU) e representantes das empresas privadas prestadoras de serviços públicos. Essa composição multidisciplinar garante uma visão abrangente e técnica das questões, permitindo soluções equilibradas e eficazes.

Desde a sua implementação, os resultados da Secex-Consenso têm sido notáveis. Apenas no setor elétrico, contratos emergenciais mediados pela secretaria já garantiram economia superior a R\$ 800 milhões para os consumidores brasileiros. Casos emblemáticos também foram registrados nas concessões ferroviárias das Malhas Paulista e Sul, bem como em concessões rodoviárias estratégicas, como a BR-101 (ES/BA), onde investimentos puderam ser antecipados e litígios prolongados foram evitados.

Embora relativamente recente, essa iniciativa já está consolidada. Semanalmente debatida nas sessões do plenário do TCU, a experiência da Secex-Consenso também se tornou objeto frequente de seminários, simpósios acadêmicos, artigos científicos e trabalhos acadêmicos de mestrado e doutorado, refletindo sua relevância teórica e prática.

Essa estratégia de governança consensual, transparente e participativa, apresenta uma nítida contraposição ao cenário retratado pela *Economist* nos Estados Unidos. Lá, a ausência de um controle preventivo tem produzido canteiros vazios, prejuízos bilionários e incertezas generalizadas. Aqui, ao contrário, a opção explícita do legislador pelo consensualismo permitiu ao TCU estabelecer um modelo institucional de referência.

Como bem resalta o jurista Guido Calabresi, reduzir a fricção jurídica é essencial para minimizar os custos sociais decorrentes dos conflitos. A Câmara de Mediação do TCU, inspirada na exitosa experiência francesa, concretiza exatamente essa ideia: substitui contratos frágeis por acordos robustos, converte obras paralisadas em projetos finalizados e transforma a tradicional cultura de litígios numa nova cultura institucional baseada no consenso, na eficiência e na segurança jurídica.

Mais do que um mecanismo técnico de resolução, a Secex-Consenso tornou-se um símbolo da nova racionalidade administrativa brasileira, comprometida com o desenvolvimento sustentável e a recuperação da confiança pública, oferecendo ao país um caminho sólido para superar a crise dos contratos imperfeitos.

Visto, lido e ouvido



Desde 1960

Circe Cunha (interina) // circecunha.dfg@abr.com.br

Muros e pontes

Fazer política é construir pontes, não dinamitar. Com base nessa ideia simples, entende-se que quem não faz acordo político acaba por implodir as pontes. Mesmo que não queira. E é aí que entra o elemento para salvar a própria contradição da política, que é a ética pública na política. Fazer política, em sua essência mais nobre, é a arte de construir pontes entre ideias, entre setores da sociedade, entre gerações e entre realidades distintas. Infelizmente, no Brasil contemporâneo, essa missão tem sido sistematicamente abandonada em nome de uma lógica de confronto contínuo que não apenas paralisa a ação pública como dissolve a própria ideia de nação em uma espessa e estéril gosma ideológica.

No lugar do diálogo, tem-se privilegiado o embaite. Em vez da negociação responsável, a retórica inflamada. Em vez da busca por soluções reais, o cálculo eleitoral imediato. O resultado é visível em todas as esferas da vida pública: políticas travadas, reformas inacabadas, projetos abandonados e uma população cada vez mais cética e desamparada. Não faltam exemplos. A condução da pandemia da covid-19 revelou o quão letal pode ser o colapso das pontes institucionais entre ciência, governo e sociedade. O caso da vacina Covaxin, envolvendo suspeitas de corrupção na negociação de imunizantes, expôs um Estado mais preocupado com interesses obscuros do que com a saúde pública. Enquanto o país registrava recordes de mortes, a política seguia em guerra consigo mesma — e com os fatos.

Da mesma forma, a reforma tributária, debatida há décadas, é constantemente bloqueada por disputas federativas e jogos de poder que colocam o cálculo eleitoral acima da racionalidade econômica. Cada grupo protege seu feudo, cada bancada defende seu privilégio. Na área da educação, assistimos a um processo ainda mais degradante: escolas e universidades sendo transformadas em arenas de uma ideia só. Sem investir na formação crítica e científica, o país mergulha em debates moralistas, muitas vezes irrelevantes, que apenas servem para perpetuar a polarização.

Enquanto o mundo se prepara para a era da inteligência artificial (IA) e da economia verde, o Brasil insiste em discutir se o professor é inimigo da pátria. A política nacional parece aprisionada num eterno “nós contra eles”, que sufoca o bom senso e criminaliza o dissenso. É um ambiente tóxico, em que adversários são tratados como inimigos e qualquer tentativa de mediação é vista como traição.

O fenômeno das emendas do Orçamento secreto, revelado em 2021, ilustra bem esse ambiente: bilhões de reais distribuídos em troca de apoio político, fora dos critérios técnicos e éticos mínimos que se exigem numa democracia funcional. Compromisso concreto com a transparência, a responsabilidade e o interesse coletivo é o que se espera dos nossos representantes. Pois a ética pública é o que impede que o poder se transforme em instrumento de abuso, e a política, em mero teatro de manipulações.

Passa da hora de o Brasil reencontrar o caminho do equilíbrio. Uma espécie de *aggiornamento*. Isso exige coragem para o diálogo, disposição para o acordo e maturidade para entender que a política vai além da guerra, na busca pela convivência. Os países que prosperaram nas últimas décadas em desenvolvimento humano, inovação, justiça social foram justamente aqueles que souberam construir pontes necessárias para unir a população. Seguir dinamitando essas pontes é escolher o atraso. E, pior, é condenar as futuras gerações a viverem num país permanentemente paralisado pelas próprias contradições.

Esse é o momento para deixar para trás a gosma ideológica e ingressar no mundo civilizado, antes que esse venha a ser interrompido por algo como o choque de um grande e devastador meteoro que pode estar se aproximando.

A frase que foi pronunciada:

“Se você for bem-sucedido, alguém ao longo da linha lhe deu alguma ajuda... Alguém ajudou a criar esse sistema americano inacreditável que temos e que permitiu que você prosperasse. Alguém investiu em estradas e pontes. Se você tem um negócio, você não o construiu. Alguém fez isso acontecer.”

Barack Obama

Ouvido miúdo

» No cafezinho da Câmara, um recém-chegado de Dublin perguntou completamente atordoado com as notícias: “Que tarifaço é esse? Imposto de Renda, o IOF ou o imposto por Trump?” A resposta foi mais comprida, mas só deu para ouvir: “Todos”.

História de Brasília

Como em Brasília todo o mundo viaja, um grupo de chantagistas resolveu criar o conto da mala feita. Na história de descontar “um cheque que eu vou viajar agora”. Várias autoridades e um banco caíram no conto com duzentos mil cruzeiros. (Publicada em 6/5/1962)