



Centro Universitário de Brasília
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento - ICPD

MARIANA LOURENÇO FERREIRA

**ARTIGO 26 DA LINDB À LUZ DA DOUTRINA E DO TCU: A DESEJABILIDADE DE
REGULAMENTAÇÃO INFRALEGAL**

Brasília

2025

MARIANA LOURENÇO FERREIRA

**ARTIGO 26 DA LINDB À LUZ DA DOUTRINA E DO TCU: A DESEJABILIDADE DE
REGULAMENTAÇÃO INFRALEGAL**

Trabalho apresentado ao Centro Universitário de Brasília (CEUB/ICPD) como pré-requisito para obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em Novas Tendências do Direito Público

Orientador: Prof. M.e João Paulo Forni

Brasília

2025

MARIANA LOURENÇO FERREIRA

**ARTIGO 26 DA LINDB À LUZ DA DOUTRINA E DO TCU: A DESEJABILIDADE DE
REGULAMENTAÇÃO INFRALEGAL**

Trabalho apresentado ao Centro
Universitário de Brasília (CEUB/ICPD)
como pré-requisito para a obtenção de
Certificado de Conclusão de Curso de Pós-
graduação *Lato Sensu* em Novas
Tendências do Direito Público

Orientador: Prof. M.e João Paulo Forni

Brasília, 13 de outubro de 2025.

Banca Examinadora

Prof. Dra. Roberta Simões Nascimento

Prof. Dr. Gilson Ciarallo

RESUMO

O presente trabalho analisa a celebração de compromissos administrativos com base no art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), destacando seu papel na consolidação da consensualidade na Administração Pública. O estudo tem como objetivo geral compreender a relevância e os limites da norma, enquanto os objetivos específicos incluem identificar lacunas procedimentais, avaliar riscos decorrentes da ausência de regulamentação detalhada e examinar a contribuição da doutrina e da jurisprudência para o tema. Para alcançar esses objetivos, foi realizada revisão bibliográfica, além da análise de decisões jurisprudenciais que trataram sobre o tema, como os Acórdãos 2261/2023 e 1348/2025 do Tribunal de Contas da União (TCU). O trabalho permite constatar que, embora o art. 26 da LINDB autorize a celebração de compromissos administrativos de forma geral e subsidiária, a ausência de normas infralegais claras e abrangentes pode gerar insegurança jurídica, favorecimentos indevidos e tratamentos desiguais. A análise doutrinária reforça a importância de critérios e mecanismos de controle adequados, enquanto a jurisprudência evidencia a desejabilidade de regulamentação infralegal para assegurar a efetividade e a legitimidade desses instrumentos. Conclui-se que o desenvolvimento de normas detalhadas é desejável para que os compromissos administrativos cumpram seu papel de eficiência e consensualidade, oferecendo maior previsibilidade, coerência e segurança jurídica à atuação estatal. O estudo demonstra a relevância de integrar fundamentos doutrinários e decisões judiciais para aprimorar a compreensão e a aplicação prática do art. 26 da LINDB.

Palavras-chave: art. 26 da LINDB; acordos substitutivos; consensualidade administrativa; regulamentação.

ABSTRACT

This study analyzes the execution of administrative agreements under Article 26 of the Brazilian Law of Introduction to Norms of Brazilian Law (LINDB), highlighting their role in consolidating consensuality within Public Administration. The general objective is to understand the relevance and limitations of the provision, while the specific objectives include identifying procedural gaps, assessing risks arising from the lack of detailed regulation, and examining the contribution of doctrine and jurisprudence to the topic. To achieve these objectives, a bibliographic review was conducted, along with an analysis of relevant jurisprudential decisions, with emphasis on the 2361/2023 and 1348/2025 ruling of the Brazilian Federal Court of Accounts (TCU). The study reveals that, although Article 26 of the LINDB authorizes the execution of administrative agreements in a general and subsidiary manner, the absence of clear infra-legal rules may generate legal uncertainty, unequal treatment, and undue advantages. The doctrinal analysis reinforces the need for objective criteria and adequate control mechanisms, while jurisprudence highlights the importance of complementary regulation to ensure the effectiveness and legitimacy of these instruments. It is concluded that the development of detailed rules is essential for administrative agreements to fulfill their role in promoting efficiency and consensuality, providing greater predictability, coherence, and legal security to state actions. This study demonstrates the relevance of integrating doctrinal foundations and judicial decisions to enhance understanding and practical application of Article 26 of the LINDB.

Key words: article 26 LINDB; substitutive agreements; administrative consensuality; regulation.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
1 MARCOS CONCEITUAIS E NORMATIVOS DOS ACORDOS ADMINISTRATIVOS NO ART. 26 DA LINDB	8
1.1 A celebração de acordos substitutivos com base no art. 26 da LINDB	8
1.2 A ausência de regulação infralegal	11
1.2.1 <i>Regulamentação pelo Decreto nº 9.830/2019</i>	11
1.2.2 <i>Normativos de órgãos específicos e a lacuna geral</i>	13
1.3 Riscos da ausência de regulamentação procedimental	14
2 A CONSENSUALIDADE ABUSIVA	17
2.1 A evolução e vantagens da consensualidade	17
2.2 Desafios e abusos da consensualidade	19
3 O ART. 26 DA LINDB NA INTERPRETAÇÃO DO TCU: ANÁLISE DOS ACÓRDÃOS 2261/2023 E 1348/2025	23
3.1 Interpretação do TCU	23
3.2 Convergências e divergências entre a interpretação do TCU e a doutrina	28
CONCLUSÃO	31
REFERÊNCIAS	32

INTRODUÇÃO

A administração pública vem adotando a celebração de compromissos como forma de resolver conflitos que envolvam irregularidades, incertezas jurídicas ou situações contenciosas na aplicação do direito público. Isso representa um avanço no que diz respeito à consensualidade administrativa, em que as decisões deixam de ser autoritárias e unilaterais para se tornarem dialogadas e bilaterais,¹ contribuindo, assim, para uma atuação estatal mais eficiente na resolução de conflitos.²

Nesse contexto, o art. 26 da Lei de Introdução às Normas Brasileiras (LINDB) se destaca por ser um importante marco, visto que foi considerado um permissivo genérico, de caráter geral e subsidiário,³ autorizando à Administração a celebração de acordos, sem a necessidade de lei específica,⁴ especialmente no que se refere aos acordos substitutivos, que visam substituir obrigações ou sanções administrativas por alternativas mais vantajosas ao interesse público.⁵

Apesar de sua relevância, o principal problema derivado do citado artigo surge na ausência de sistematização geral dos procedimentos de celebração dos acordos administrativos,⁶ o que pode gerar discricionariedade excessiva, tratamentos desiguais e favorecimentos indevidos, comprometendo a segurança jurídica e proteção do interesse público.

Diante disso, a pesquisa pretendeu ter como problema norteador a seguinte pergunta: quais são os riscos e desafios decorrentes da ausência de regulamentação infralegal do art. 26 da LINDB na celebração de compromissos administrativos?

O objetivo geral do presente trabalho é compreender a relevância e os limites do art. 26 da LINDB à luz da doutrina e da jurisprudência do TCU.

¹ GUERRA, S.; PALMA, J. B. de. Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. **Rev. Direito Adm.**, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 135-169, nov. 2018, p. 137-138.

² MARRARA, T. Compromissos como técnica de administração consensual: breves comentários ao art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). **Rev. Direito Adm.**, Rio de Janeiro, v. 283, n. 1, p. 131-157, jan./abr. 2024, p. 135.

³ FERRAZ, L.; FORNI, J. P. Consensualidade administrativa e acordos substitutivos de sanções licitatórias. In: FERRAZ, Luciano. **A consensualidade como alternativa ao controle-sanção pela administração pública**. São Paulo: Dialética, 2025, p. 31-32.

⁴ GUERRA; PALMA, *Op. cit.*, p. 140.

⁵ GUERRA; PALMA, *Op. cit.*, p. 145.

⁶ MARRARA, *Op. cit.*, p. 136.

Por sua vez, os objetivos específicos se pautam em identificar lacunas procedimentais, avaliar riscos decorrentes da ausência de regulamentação detalhada e examinar a contribuição da doutrina e da jurisprudência.

Para alcançar tais objetivos, procedeu-se a um estudo bibliográfico-doutrinário, complementado pela análise de jurisprudência do TCU, que foram as duas únicas decisões do referido Tribunal que trataram de maneira expressa sobre o tema, a fim de compreender como o art. 26 tem sido interpretado e aplicado na prática administrativa.

Espera-se demonstrar, com este estudo, a importância da regulamentação detalhada dos compromissos administrativos como instrumento de promoção da transparência, equidade e eficiência, reforçando a relevância do art. 26 da LINDB enquanto mecanismo de consensualidade capaz de reduzir litígios e fortalecer a atuação estatal em consonância com o interesse público.

O presente trabalho foi estruturado em três capítulos. No primeiro capítulo, apresentam-se os marcos conceituais e normativos dos acordos administrativos previstos no art. 26 da LINDB, abordando tanto a classificação e os objetivos dos compromissos quanto a ausência de regulamentação infralegal clara e os riscos dela decorrentes. O segundo capítulo proporciona uma análise sobre a consensualidade administrativa, destacando suas vantagens, evolução histórica, bem como seus riscos e a utilização abusiva dos instrumentos consensuais. No terceiro capítulo, examina-se a aplicação prática do art. 26 da LINDB por meio de estudo de caso, com a análise dos acórdãos nº 2261/2023 e nº 1348/2025 do TCU, demonstrando como o Tribunal interpretou e orientou a utilização do art. 26 da LINDB.

1 MARCOS CONCEITUAIS E NORMATIVOS DOS ACORDOS ADMINISTRATIVOS NO ART. 26 DA LINDB

A consensualidade administrativa vem se consolidando como uma alternativa para a resolução de conflitos envolvendo a Administração Pública, especialmente a partir da edição da Lei nº 13.655/2018, responsável por inserir o artigo 26 na LINDB, permitindo à Administração celebrar compromissos destinados a eliminar irregularidades, incertezas jurídicas ou situações contenciosas.

O dispositivo, no entanto, apresenta caráter aberto e genérico, deixando lacunas importantes quanto aos procedimentos, aos critérios de celebração e aos limites de sua aplicação. Sendo assim, esse cenário enseja uma série de questionamentos acerca da forma como os acordos administrativos, especialmente os substitutivos, podem ser implementados com segurança, transparência e legitimidade.

Para compreender esses desafios, este capítulo examinará os marcos conceituais relevantes e as consequências da ausência de regulamentação mais abrangente na prática administrativa.

1.1 A celebração de acordos substitutivos com base no art. 26 da LINDB

O artigo 26 da LINDB, introduzido pela Lei nº 13.655/2018, representa um dos marcos na modernização da atuação administrativa brasileira. O dispositivo estabelece que a autoridade administrativa pode celebrar compromisso com os interessados, desde que observada a legislação aplicável, com a finalidade de eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público. Para isso, exige-se prévia da oitiva do órgão jurídico competente, ou, dependendo da situação, a realização de consulta pública. Logo, o legislador buscou ampliar os mecanismos de solução consensual, com o fim de reduzir a litigiosidade e a insegurança na atuação estatal.

Os compromissos mencionados no caput do art. 26, segundo Thiago Marrara, podem ser definidos em acordos administrativos, que são classificados em substitutivos ou integrativos.⁷

Os acordos substitutivos têm o objetivo de substituir uma sanção administrativa por outra obrigação nos casos em que tal substituição for mais vantajosa para o poder público. Portanto, sua finalidade é promover soluções mais eficazes, ao passo que busca reduzir arbítrios e conflitualidade.⁸

Os acordos integrativos, por sua vez, são acordos de “negociação de encargos e condicionantes em processos liberatórios, acoplando-se a eles”.⁹ Ou, ainda, podem ser aqueles firmados em situações em que há dúvida jurídica sobre um determinado caso e a autoridade administrativa dará um pronunciamento claro sobre o objeto da dúvida.¹⁰ Nessas situações, o ato final continua sendo unilateral, de competência da Administração.¹¹

O mencionado dispositivo legal tem dois objetivos centrais: o de satisfazer interesses coletivos – leia-se, não apenas o interesse das partes em conflito, mas sim da coletividade como um todo –, e garantir uma maior segurança jurídica para a celebração de acordos administrativos entre o Estado e particulares.”¹²

Dessa maneira, constata-se que apesar de o mencionado artigo autorizar a celebração dos compromissos, nele não há disposição específica no sentido de regulamentar os procedimentos para a celebração de compromissos administrativos, pois é um dispositivo genérico.

Sobre esse ponto, Thiago Marrara destaca que os compromissos envolvem fases obrigatórias (propositura, negociação, celebração e execução), mas que elas devem ser objeto de regulamentação própria, ou, na falta dessas, de tratamento no próprio compromisso.¹³ No mesmo sentido, Machado entende que há ausência do detalhamento de critérios, obrigações e métodos para cada fase e, nesse sentido,

⁷ MARRARA, *Op. cit.*, p. 135-137.

⁸ GUERRA; PALMA, *Op. cit.*, p. 144.

⁹ MARRARA, *Op. cit.*, p. 136.

¹⁰ GUERRA, S.; PALMA, *Op. cit.*, p. 152.

¹¹ FERRAZ, L.; FORNI, *Op. cit.*, p. 41.

¹² GUERRA; PALMA, *Op. cit.*, p. 136.

¹³ MARRARA, *Op. cit.*, p. 151.

afirma que um “[...] processo pré-definido pode ser um convite a torná-lo uma real solução disponível na caixa de ferramentas do administrador público e dos administrados.”¹⁴

Portanto, a norma de caráter aberto e genérico tem gerado um quadro de incerteza, pois os compromissos podem variar significativamente entre órgãos e situações distintas quanto à forma, limites de negociação e estratégias adotadas.¹⁵

Em alguns casos, órgãos públicos buscam suprir essa lacuna editando normativos próprios para disciplinar esses acordos, mas ainda assim não há padronização, visto que cada entidade adota regras diferentes. Diversamente de ajustes regulados por normas próprias, como os Termos de Ajustamento de Conduta ou os acordos de leniência, os compromissos baseados exclusivamente no art. 26 da LINDB carecem de critérios objetivos e procedimentos bem definidos.

Mesmo com base legal, há situações em que a transação do compromisso administrativo do art. 26 da LINDB é vedada, como no art. 17, §1º, da Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) e no art. 171 do Código Tributário Nacional, que exigem lei específica para autorizar a transação tributária. Essas limitações demonstram que o instituto, embora voltado a estimular a consensualidade, deve respeitar as balizas constitucionais e legais próprias de cada regime jurídico.¹⁶

Pelo exposto, observa-se que a falta de um regramento processual mais abrangente e claro, especialmente no que diz respeito ao rito procedimental, à fase de propositura, prazos, efeitos da negociação sobre processos em curso, especificação de sanções que podem ser aplicadas nos casos de seu descumprimento e esclarecimento sobre a forma de publicação dos compromissos, gera um contexto de incerteza e dificulta a aplicação segura do dispositivo. Essa lacuna pode comprometer a prevenção de erros e tornar os gestores inseguros, impactando a efetividade da consensualidade administrativa.¹⁷

¹⁴ MACHADO, G. S. dos S. **Acordos Administrativos a partir do art. 26 da LINDB: Consensualidade, Tensões, Sentidos e Processo**. Orientador: Fernando Leal. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2020, p. 131-132.

¹⁵ MARRARA, *Op. cit.*, p. 151- 154.

¹⁶ BOCCHI, O. H. **A lei 13655/2018 e as alterações da LINDB: interpretação dos novos dispositivos artigo por artigo**, 2019, p. 39.

¹⁷ MARRARA, *Op. cit.*, p. 146 – 151.

Apesar do art. 26 da LINDB estabelecer a possibilidade de celebração de compromissos administrativos, sua natureza genérica evidencia a desejabilidade de detalhamento infralegal. Esse aspecto será analisado a seguir, destacando-se os desafios decorrentes da ausência de normas regulamentares específicas

1.2 A ausência de regulação infralegal

A aplicação prática do art. 26 da LINDB tem se deparado com um desafio relevante: a ausência de uma regulação infralegal que discipline, de forma clara e abrangente, os compromissos administrativos. Embora a norma legal tenha estabelecido a possibilidade de celebração de tais instrumentos, seu caráter aberto e genérico transferiu ao plano infralegal a tarefa de concretizar etapas, requisitos e critérios, o que não ocorreu até o presente momento. Ademais, nem todos os órgãos públicos editaram normativos próprios para disciplinar os compromissos administrativos.

No âmbito da Administração Federal Direta, o Decreto nº 9.830, de 2019, surgiu com o objetivo de regulamentar o disposto nos arts. 20 a 30 da LINDB, trazendo apenas orientações gerais. Essa regulamentação foi relevante, tendo em vista a desejabilidade de detalhamento do art. 26 da LINDB para evitar a insegurança jurídica e a aplicação desigual, uma vez que cada órgão ou entidade poderia adotar entendimentos próprios quanto à forma e limites de negociação com os particulares. Contudo, trata-se de disciplina ainda parcial, que não alcança de maneira abrangente alguns aspectos do compromisso.

1.2.1 Regulamentação pelo Decreto nº 9.830/2019

O art. 10 do referido Decreto foi o responsável por regulamentar o art. 26 da LINDB, estabelecendo condições para a celebração de compromissos administrativos, tais como a oitiva do órgão jurídico, eventual consulta pública e a presença de razões de relevante interesse geral. Além disso, detalha os

procedimentos necessários para validação do compromisso, abrangendo obrigações das partes, prazos, fiscalização, fundamentos legais, efeitos de título executivo extrajudicial e sanções aplicáveis.

Art. 10. Na hipótese de a autoridade entender conveniente para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situações contenciosas na aplicação do direito público, poderá celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável e as seguintes condições:

I - após oitiva do órgão jurídico;

II - após realização de consulta pública, caso seja cabível; e

III - presença de razões de relevante interesse geral.

§ 1º A decisão de celebrar o compromisso a que se refere o **caput** será motivada na forma do disposto no art. 2º.

§ 2º O compromisso:

I - buscará solução proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais;

II - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecido por orientação geral; e

III - preverá:

a) as obrigações das partes;

b) o prazo e o modo para seu cumprimento;

c) a forma de fiscalização quanto a sua observância;

d) os fundamentos de fato e de direito;

e) a sua eficácia de título executivo ex

trajudicial; e

f) as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.

§ 3º O compromisso firmado somente produzirá efeitos a partir de sua publicação.

§ 4º O processo que subsidiar a decisão de celebrar o compromisso será instruído com:

I - o parecer técnico conclusivo do órgão competente sobre a viabilidade técnica, operacional e, quando for o caso, sobre as obrigações orçamentário-financeiras a serem assumidas;

II - o parecer conclusivo do órgão jurídico sobre a viabilidade jurídica do compromisso, que conterá a análise da minuta proposta;

III - a minuta do compromisso, que conterá as alterações decorrentes das análises técnica e jurídica previstas nos incisos I e II; e

IV - a cópia de outros documentos que possam auxiliar na decisão de celebrar o compromisso.

§ 5º Na hipótese de o compromisso depender de autorização do Advogado-Geral da União e de Ministro de Estado, nos termos do disposto no § 4º do

art. 1º ou no art. 4º-A da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, ou ser firmado pela Advocacia-Geral da União, o processo de que trata o § 3º será acompanhado de manifestação de interesse da autoridade máxima do órgão ou da entidade da administração pública na celebração do compromisso.

§ 6º Na hipótese de que trata o § 5º, a decisão final quanto à celebração do compromisso será do Advogado-Geral da União, nos termos do disposto no parágrafo único do art. 4º-A da Lei nº 9.469, de 1997.

O art. 10 do Decreto reafirma a natureza de título executivo extrajudicial dos compromissos (§2º, III, alínea “e”), estabelecendo a concessão de executoriedade ao compromisso, para que tenha capacidade de vinculação e cumprimento. Tal previsão se assemelha ao Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) previsto na Lei da Ação Civil Pública, que também detém a mesma característica.¹⁸

Guerra e Palma ressaltam que a doutrina costumava aproximar o compromisso do art. 26 da LINDB ao Termo de Ajustamento de Conduta, previsto no art. 5º, §6º, da Lei de Ação Civil Pública, pois ele era apontado como o permissivo genérico à celebração dos acordos pela Administração Pública, antes da edição da LINDB. Porém, esses autores entendem que esse fundamento era frágil, porque era um dispositivo carente de disciplina regulamentar mínima.¹⁹

Assim, esses doutrinadores destacam duas características atinentes ao artigo da Lei de Ação Civil Pública: (i) limitava a celebração de ajustes ao contexto da própria ação civil pública em fase de inquérito civil ou após o ajuizamento; e (ii) o dispositivo se caracterizava como uma autorização geral à celebração de acordos pela Administração, mas insuficiente, pois, para ser aplicado, é imprescindível regulamento infralegal.²⁰

1.2.2 Normativos de órgãos específicos e a lacuna geral

Além do Decreto nº 9.830/2019, alguns órgãos da União também buscaram disciplinar a matéria por meio de normativos próprios. Exemplo disso é a Portaria

¹⁸ BOCCHI, *Op. cit.*, p. 36.

¹⁹ GUERRA; PALMA, *Op. cit.*, p. 147-148.

²⁰ GUERRA, S.; PALMA, *Op. cit.*, p. 147-148.

CGU/AGU nº 004/2019,²¹ que trata da negociação, celebração e acompanhamento dos acordos de leniência. Destaca-se também a Instrução Normativa TCU nº 91/2022,²² que institui procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal, no âmbito do TCU. Mesmo assim, observa-se que o problema relacionado à falta de sistematização geral dos acordos administrativos do art. 26 da LINDB ainda persiste, deixando espaço para soluções fragmentadas e casuísticas.

A doutrina tem chamado atenção para esse problema. Thiago Marrara observa que nem a legislação processual nem a própria LINDB foram capazes de criar uma sistematização geral dos acordos administrativos, o que deixa espaço para soluções casuísticas e fragmentadas.²³ De modo convergente, Sérgio Guerra e Juliana Palma ressaltam que o art. 26 funciona como uma cláusula geral de negociação²⁴, mas que se forem utilizados de forma equivocada, podem se transformar em “[...] instrumentos de arbítrio, negociação com fins políticos-partidários, ou, até mesmo servirem para dar certa aparência de legitimidade a práticas de corrupção.”²⁵

Sendo assim, evidencia-se a importância de que o trâmite, as fases, as exigências formais e os critérios objetivos para a celebração dos compromissos administrativos sejam disciplinados com clareza, previsibilidade, controle e legitimidade.²⁶

Diante da insuficiência de regulamentação detalhada, surgem riscos institucionais e jurídicos significativos, que serão aprofundados a seguir, demonstrando como a falta de regulamento impacta a segurança jurídica, a eficiência administrativa e a proteção do interesse público.

²¹ BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). Gabinete do Ministro (GM). **Portaria Conjunta CGU/AGU n. 4, de 9 de agosto de 2019**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2019. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/34882>. Acesso em: 21 jun. 2025.

²² BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa nº 91, de 22 de dezembro de 2022**. Institui, no âmbito do Tribunal de Contas da União, procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/norma>. Acesso em: 21 jun. 2025.

²³ MARRARA, *Op. cit.*, p. 136.

²⁴ GUERRA; PALMA, *Op. cit.*, p. 140.

²⁵ GUERRA, S.; PALMA, *Op. cit.*, p. 166.

²⁶ MARRARA, *Op. cit.*, p. 142 - 151.

1.3 Riscos da ausência de regulamentação procedimental

A ausência de uma regulamentação infralegal para a celebração de compromissos administrativos com base no artigo 26 da LINDB pode gerar uma série de riscos institucionais e jurídicos relevantes. Entre eles, destaca-se a insegurança jurídica, uma vez que, sem critérios claros e objetivos, a prática desses compromissos pode variar significativamente entre diferentes órgãos e situações concretas. Ressalta-se, ainda, que essa situação também pode gerar conflitos entre órgãos e entidades públicas, caso existam entendimentos divergentes sobre a aplicação de cláusulas ou formas de execução das obrigações pactuadas, o que pode exigir intervenção de instâncias superiores ou mesmo do Poder Judiciário.

Além disso, essa lacuna normativa pode favorecer o surgimento de tratamentos desiguais entre os sujeitos de direito em situações semelhantes, violando o princípio da isonomia. Há a preocupação de que em determinados casos, o mesmo tipo de conduta ou controvérsia jurídica possa resultar em compromissos com obrigações e condições distintas, a depender do órgão responsável pela negociação ou da estratégia adotada pelo agente envolvido. Ainda, a falta de um controle prévio padronizado também amplia a possibilidade de favorecimentos indevidos e opacidade decisória.

A materialização desses riscos já foi objeto de análise pelos órgãos de controle. A título de ilustração, no Acórdão 1348/2025 do Plenário do TCU, que será tratado de forma mais aprofundada no Capítulo 3 desse trabalho, foi relatado que o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) criou uma figura jurídica com base no art. 26 da LINDB, denominada Acordo Substitutivo de Multa (ASM). Contudo, antes da criação do referido instrumento, a autarquia ambiental já utilizava o instrumento de “Conversão de Multas Ambientais”, previsto no art. 72, §4º da Lei nº 9.605/1998 e regulamentado pela Instrução Normativa do Ibama nº 21/2023. Nesse contexto, o referido acórdão analisou os riscos associados ao novo instrumento, principalmente em relação a qual dos dois instrumentos deveria prevalecer e ser utilizado pela autarquia. Essa situação exemplifica a insegurança

jurídica e a possibilidade de conflitos institucionais resultante da aplicação do art. 26 da LINDB quando não há balizas procedimentais claras, uma vez que no voto do Ministro Relator, Marcos Bemquerer, foi abordada sobre a carência de normatização dos ASM por parte do Ibama.

Para mitigar esses riscos, é fundamental que a regulamentação infralegal estabeleça parâmetros objetivos quanto à tramitação do processo de propositura, aos recebimentos da proposta, à participação de órgãos jurídicos e de controle, à publicidade dos atos e à sistemática de acompanhamento da execução dos compromissos. A adoção de tais critérios não apenas reduziria a subjetividade e o risco de arbitrariedades, mas também promoveria maior uniformidade nas práticas administrativas entre diferentes órgãos, fortalecendo a segurança jurídica e a confiança dos administrados.²⁷

Uma alternativa seria a criação de mecanismos de vinculação para a solução de casos futuros à luz dos precedentes criados, o que promoveria maior segurança jurídica e previsibilidade, conforme apontado por Gabriel Soares dos Santos Machado, visto que seria essencial para conferir legitimidade e eficiência à celebração desses compromissos.²⁸

Assim sendo, a criação de um repositório unificado de acordos administrativos poderia reunir, de forma sistematizada, os termos de compromissos celebrados pela Administração Pública. Esse banco de dados permitiria a consulta e comparação de casos semelhantes, favorecendo a uniformização de entendimentos e a transparência na atuação administrativa. Além disso, contribuiria para o controle social e da Administração Pública, possibilitando que órgãos de controle, pesquisadores e a própria sociedade avaliassem a coerência e os resultados desses instrumentos. Dessa forma, a publicidade dos acordos firmados seria importante para fortalecer a legitimidade do órgão público e a confiança dos administrados, além de reduzir o risco de decisões arbitrárias ou desiguais.

Portanto, apesar do Decreto nº 9.830/2019 ter representado importante avanço ao detalhar requisitos formais e documentais para a celebração de compromissos administrativos no âmbito da Administração Pública Federal, a regulamentação ainda

²⁷ MARRARA, *Op. cit.*, p. 147 -154.

²⁸ MACHADO, *Op. cit.*, p. 126.

se mostra insuficiente. Isso porque permanece a ausência de um rito procedimental padronizado que contemple fases como propositura, negociação, celebração, execução e avaliação, bem como regras claras acerca de prazos, efeitos da negociação sobre processos em curso e consequências de seu eventual insucesso.

Soma-se a isso a importância de definir a autoridade competente para propor e celebrar tais compromissos e de implementar mecanismos de controle mais robustos,²⁹ a fim de prevenir desvios e evitar que os compromissos sirvam como atalho para flexibilizações indevidas da legalidade.

Assim, revela-se desejável uma regulamentação infralegal de caráter mais abrangente e detalhada, apta a estabelecer balizas procedimentais mínimas, assegurando maior uniformidade, transparência e efetividade na utilização do instrumento previsto no art. 26 da LINDB.³⁰

Ressalta-se que a regulamentação infralegal sugerida não implica restrição à liberdade criativa dos entes federativos e nem no engessamento da elaboração da sua regulamentação. De maneira oposta, propõe-se a criação de uma regulamentação com parâmetros mínimos necessários para garantir a segurança jurídica e uniformidade, mas que preserve a autonomia de cada órgão para inovar conforme suas necessidades institucionais, dentro dos limites legais.

Diante disso, somente com critérios objetivos e procedimentos bem definidos será possível garantir que os compromissos administrativos se convertam em instrumentos efetivos de resolução consensual de conflitos, preservando o interesse público, assegurando igualdade de tratamento entre os particulares e conferindo legitimidade institucional às decisões administrativas.

²⁹ MARRARA, *Op. cit.*, p. 149 e 152.

³⁰ MARRARA, *Op. cit.*, p. 146 -154.

2 A CONSENSUALIDADE ABUSIVA

A consensualidade no Direito Administrativo inaugurou um modelo mais dialógico de atuação estatal. Com isso, esse avanço representou uma mudança do modelo unilateral tradicional, marcado pela imposição da vontade estatal sem espaço para composição de interesses,³¹ e trouxe vantagens significativas, como a eficiência na resolução de conflitos, o fortalecimento da confiança entre a Administração e os agentes regulados e contribuiu para a legitimidade das decisões públicas, na medida em que ampliou a participação dos particulares e favoreceu a compreensão das razões que sustentam os atos administrativos.³²

Porém, apesar das suas vantagens, a consensualidade também suscita preocupações, pois o crescimento do uso de instrumentos consensuais não ocorre de forma isenta de riscos, uma vez que a flexibilidade, isto é, característica desses mecanismos, pode ser desvirtuada, resultando em práticas abusivas que comprometem os valores de diálogo, confiança e equilíbrio.³³

Assim, é necessário analisar não apenas o avanço da consensualidade, como será tratado no tópico 2.1 deste trabalho, mas também os desafios e riscos de sua utilização abusiva (2.2), porque revelam a necessidade de limites e de mecanismos de controle capazes de assegurar sua legitimidade.

2.1 A evolução e vantagens da consensualidade

A consensualidade representa um dos maiores marcos do Direito Administrativo contemporâneo, traduzindo uma mudança de paradigma na forma como a Administração Pública se relaciona com os administrados. Historicamente, a atuação estatal no Brasil foi marcada por um modelo rígido e centrado na

³¹ GILABERTE, T. P.; KREMER, K. O.; CHAVES, M. P. Perspectivas da consensualidade no direito administrativo brasileiro. *Lumen et virtus*, v. 15, n. 41, p. 6435-6450, 2024, p. 2.

³² CYRINO, A.; SALATHÉ, F. A consensualidade abusiva no Direito Administrativo: notas iniciais de teorização. *Revista Estudos Institucionais*, v. 10, n. 2, p. 634-686, maio/ago. 2024, p. 643.

³³ CYRINO; SALATHÉ, *Op. cit.*, p. 636 e 644 - 650.

unilateralidade das decisões administrativas, com reduzido espaço para o diálogo e a participação.³⁴

Por meio da Constituição de 1988, bem como pelos movimentos de reforma do Estado e influência estrangeira, abriu-se espaço para a adoção de mecanismos mais flexíveis, capazes de conciliar eficiência, legitimidade e dialogicidade.³⁵ Nesse contexto, a consensualidade surge como instrumento que permite que o Estado deixe de atuar apenas como autoridade verticalizada e passe a desempenhar também um papel de parceiro na construção de soluções.³⁶

Conforme exposto por Moura Fé, o consenso integra a chamada “terceira onda de acesso à justiça”, ao viabilizar a desburocratização da resolução de litígios, imprimindo maior celeridade e efetividade às decisões.³⁷ Da mesma forma, Cyrino e Salathé destacam que tanto a legislação quanto a doutrina têm reforçado a aposta em instrumentos mais dialógicos e menos impositivos de atuação administrativa, sob o argumento de que esse caminho seria não apenas mais eficiente, mas também mais legítimo. Essa “virada pró-consenso”, apesar de ter trazido desafios, consolidou-se de maneira estável, de modo que se torna difícil imaginar uma regressão rumo ao modelo puramente unilateral da Administração.³⁸

No campo prático, a consensualidade pode ser observada sob duas perspectivas: no sentido restrito e amplo. Primeiramente, no que se refere ao sentido restrito, abrange os acordos administrativos em sentido técnico, como os compromissos administrativos substitutivos, os termos de ajustamento de conduta ou as transações judiciais, instrumentos destinados a resolver conflitos ou ajustar condutas específicas. Em sentido amplo, por sua vez, a consensualidade perpassa

³⁴ GILABERTE; KREMER; CHAVES, *Op. cit.*, p. 2.

³⁵ MARRARA, *Op. cit.*, p. 133.

³⁶ FORNI, J. P. **A consensualidade no TCU: fundamentos teóricos, enquadramento jurídico, oportunidades de aperfeiçoamento e riscos associados.** Monografia submetida ao Prêmio Ministro Guilherme Palmeira, Brasília: Tribunal de Contas da União, 2024, p. 55 - 59.

³⁷ FÉ, R. M. de M. **Acordo substitutivo de sanção administrativa geral:** em busca de um devido processo administrativo consensual. Brasília: Uniceub, 2024. Disponível em: <https://www.uniceub.br/pdp/mestrado-e-doutorado/direito/mestrado-e-doutorado-em-direito>. Acesso em: 27 ago. 2025, p. 132.

³⁸ CYRINO; SALATHÉ, *Op. cit.*, p. 636.

toda forma de atuação administrativa de teor contratualizável, ampliando as possibilidades de diálogo entre o Estado e os administrados.³⁹

Ademais, seus benefícios são destacados pela doutrina. Em primeiro lugar, cita-se que a consensualidade tende a aumentar a eficiência, pois o interesse público em solucionar conflitos ou impasses é satisfeito com menores custos, sobretudo se comparado às alternativas adversariais, como a judicialização ou a imposição unilateral de sanções. Em segundo lugar, ela contribui para fortalecer a confiança entre Administração e particulares, uma vez que a adesão voluntária aos termos ajustados diminui a resistência dos administrados e aumenta a legitimidade percebida da decisão estatal. Por fim, a consensualidade fomenta a participação e a transparência, uma vez que os particulares têm a oportunidade de compreender as razões que fundamentam o resultado concertado, o que reduz a opacidade da atuação pública.⁴⁰

Em síntese, a consensualidade inaugura um modelo de Administração Pública que busca equilibrar a satisfação do interesse público com o reconhecimento dos interesses privados, sem recorrer à imposição autoritária da vontade estatal. No entanto, essa mudança de paradigma, ao mesmo tempo em que fortalece a legitimidade da atuação administrativa, também gera novos desafios de regulação e de controle,⁴¹ como será analisado a seguir.

2.2 Desafios e abusos da consensualidade

Apesar da consensualidade possuir diversas vantagens, como já abordado anteriormente, observa-se que ela também representa alguns riscos. Assim, é necessário refletir sobre os aspectos menos benéficos dos seus instrumentos para que ocorra seu aprimoramento. Logo, o estudo da consensualidade não deve restringir-se aos seus benefícios, mas também compreender os seus riscos.⁴²

³⁹ CYRINO, A.; SALATHÉ, F. A consensualidade abusiva no Direito Administrativo: notas iniciais de teorização. **Revista Estudos Institucionais**, v. 10, n. 2, p. 634-686, maio/ago. 2024, p.639-640.

⁴⁰ CYRINO; SALATHÉ, *Op. cit.*, p. 643.

⁴¹ CYRINO; SALATHÉ, *Op. cit.*, p. 643-644.

⁴² FORNI, *Op. cit.*, p. 26.

Sendo assim, os riscos decorrem da própria assimetria estrutural existente entre Administração e particulares, uma vez que enquanto o Estado detém prerrogativas de poder e acesso privilegiado a informações, os administrados encontram-se em posição de vulnerabilidade, conforme reconhece o art. 2º, inciso IV, da Lei nº 13.874/2019.⁴³

Há também outros tipos de riscos, que se materializam quando há desvirtuamento dos instrumentos consensuais, como pode se verificar nos seguintes casos: cláusulas abusivas em processos de licenciamento; cláusulas abusivas em contratos celebrados com o Estado; cláusulas abusivas em acordos substitutivos; determinados *recalls* de produtos de saúde; autorizações em processos de zoneamento que atribuem finalidades públicas a bens privados; e em acordos penais em que o acusado reconhece o cometimento de determinado crime e oferece informações em troca da sua não persecução penal.⁴⁴

Assim, nesses casos, em vez de resultados legítimos e concertados, alcançam-se decisões impositivas e unilaterais disfarçadas sob a aparência de acordo. Como advertem Cyrino e Salathé, “[...] o discurso do consenso é usado para acobertar posturas autoritárias”.⁴⁵ O particular, em tais situações, assume obrigações excessivas ou ilegítimas, das quais não pode evadir-se. Portanto, “por trás da concertação, em princípio voluntária, se esconde a coação de uma maneira apenas velada”.⁴⁶

A abusividade decorre justamente da assimetria do poder de negociação, que permite à Administração impor condições desproporcionais à parte vulnerável. Nesses casos, há um excesso de autoridade do Poder Público, o que gera desequilíbrio e pode levar o particular a contrair obrigações ilegítimas, visto que prevalece a falta de alternativas para a parte mais fraca.⁴⁷ De acordo com Cyrino e Salathé, essa assimetria pode ocorrer com mais intensidade nos casos em que,

⁴³ CYRINO; SALATHÉ, *Op. cit.*, p. 646.

⁴⁴ CYRINO; SALATHÉ, *Op. cit.*, p. 644.

⁴⁵ CYRINO; SALATHÉ, *Op. cit.*, p. 644.

⁴⁶ CYRINO; SALATHÉ, *Op. cit.*, p. 644.

⁴⁷ CYRINO; SALATHÉ, *Op. cit.*, p. 636, 646 e 654.

[...] além de definir o conteúdo do acordo e poder imputar responsabilização ao particular, a Administração ou as circunstâncias do caso concreto reduzem ainda as possibilidades de decisão do ator privado, o que pode decorrer tanto da lei quanto do comportamento do administrador.⁴⁸

Por sua vez, a assimetria pode se manifestar de forma menos intensa quando o particular tem autonomia para apresentar cláusulas do acordo. Nesses casos, ao apresentar a primeira minuta, presume-se que detenha um poder ligeiramente maior de condução da negociação. Outras formas de abuso também podem se manifestar, como o inadimplemento do acordo pela autoridade pública ou mesmo a sua declaração de nulidade, que também causam prejuízos ao particular.⁴⁹

Cyrino e Salathé ressaltam que quanto mais favorável ao Estado for o acordo, mais estável ele tende a ser, pois menores são as chances de descumprimento ou declaração de nulidade do acordo. Assim, as assimetrias de poder criam incentivos para que o particular não possa discordar do acordo nos moldes apresentados pela Administração. Ademais, além do comportamento abusivo de poder, pode ocorrer a inserção de cláusulas abusivas nos acordos. Nesse caso, o particular é obrigado a aceitar obrigações mais gravosas.⁵⁰

Para enfrentar esses problemas, a doutrina apresenta algumas soluções, tais como a fixação de normas jurídicas que reduzem as margens de discricionariedade do Estado, a positivação de direitos para os particulares ou a vedação de cláusulas restritivas de determinados direitos.⁵¹

Nesse sentido é desejável que as normas estabeleçam claramente os procedimentos a serem seguidos pela Administração durante as negociações, incluindo formas de registro e mecanismos que garantam transparência para evitar a postura abusiva. Como destacam Cyrino e Salathé:

É desejável que normas delimitem os procedimentos a serem seguidos pela Administração no curso das negociações, prevendo principalmente meios de registrá-las e promover transparência.⁵²

⁴⁸ CYRINO; SALATHÉ, *Op. cit.*, p. 646.

⁴⁹ CYRINO; SALATHÉ, *Op. cit.*, p. 646 e 648.

⁵⁰ CYRINO; SALATHÉ, *Op. cit.*, p. 648 e 649.

⁵¹ CYRINO; SALATHÉ, *Op. cit.*, p. 650-651.

⁵² CYRINO; SALATHÉ, *Op. cit.*, p. 651.

Como exemplo positivo, citam o Decreto nº 11.129/2022, que regulamenta a Lei Anticorrupção, e dispõe em seu art. 38, § 5º, que a proposta de acordo de leniência seja instruída em processo administrativo específico, contendo o registro de todos os atos praticados na negociação. Essa exigência objetiva mitigar a assimetria de poder e assegurar maior publicidade e controle.⁵³

Como concluem Cyrino e Salathé “a consensualidade não deve ser abandonada, e entender quando ela é disfarce para excessos é fundamental para preservá-la.”⁵⁴ Logo, a consensualidade deve ser preservada como instrumento de inovação e eficiência, mas é necessário compreender quando ela se torna um disfarce para excessos. Somente assim será possível proteger os particulares contra abusos e consolidar um modelo de atuação administrativa verdadeiramente dialógico e transparente.

⁵³ CYRINO; SALATHÉ, *Op. cit.*, p. 651.

⁵⁴ CYRINO; SALATHÉ, *Op. cit.*, p. 651 e 637.

3 O ART. 26 DA LINDB NA INTERPRETAÇÃO DO TCU: ANÁLISE DOS ACÓRDÃOS 2261/2023 E 1348/2025

A interpretação do artigo 26 da LINDB pelo TCU tem revelado importantes discussões sobre a utilização de acordos substitutivos como instrumentos de solução consensual na esfera administrativa, especialmente em matéria ambiental.

Embora o Tribunal reconheça a utilidade prática desses acordos, também aponta as lacunas normativas que comprometem sua aplicação segura.

Nesse contexto, os Acórdãos nº 2261/2023 e nº 1348/2025, ambos do Processo nº 020.184/2022-0, ilustram o entendimento do TCU sobre o tema e reforçam a desejabilidade de regulamentação no plano infralegal a fim de assegurar segurança jurídica e efetividade às soluções consensuais no âmbito da Administração Pública.

3.1 Interpretação do TCU

Inicialmente, no processo TC-038.685/2021-3, foi realizada auditoria operacional pela atual Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (AudAgroAmbiental) do TCU, para avaliar o processo sancionador ambiental do Ibama. Assim sendo, o órgão de controle teve conhecimento da existência dos Acordos Substitutivos de Multa (ASM), que visam dar resolução a processos administrativos relacionados a autos de infração ambiental. No capítulo 6 do Relatório de Auditoria, foi realizada uma breve análise sobre esses acordos, em que se questionou o mérito desses instrumentos consensuais. Portanto, no mencionado relatório, ponderou-se a possibilidade de formulação de representação para avaliar a legalidade desses acordos. Dessa maneira, o Acórdão 1973/2022, no item 9.6, determinou a realização de representação para examinar os ASM, utilizados pelo Ibama.

Por sua vez, no âmbito do processo 020.184/2022-0 do TCU, foram proferidos dois acórdãos: o Acórdão nº 2261/2023 e o Acórdão nº 1348/2025. Esse processo foi autuado para monitorar o cumprimento do item 9.6 do Acórdão 1973/2022-TCU-Plenário⁵⁵, e teve como relator o Ministro Marcos Bemquerer, e como partes o Ibama e o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.

⁵⁵ Cf. o teor da decisão: “ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em: 9.1. com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU e no art. 11 da Resolução/TCU 315/2020, recomendar ao Ministério do Meio Ambiente e ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama que, no âmbito de suas competências institucionais: 9.1.1. implementem mecanismos que estimulem a apresentação de projetos, no âmbito dos Processos Administrativos de Seleção de Projetos, a serem ofertados aos autuados para adesão à conciliação ambiental por meio da conversão direta da multa; 9.1.2. estudem a viabilidade de estruturar sistemática para que os autuados possam apresentar projetos para adesão à conciliação ambiental por meio da conversão direta da multa; 9.1.3. avaliem a possibilidade de o Ibama estruturar outros projetos a serem ofertados aos autuados para adesão à conciliação ambiental por meio da conversão direta da multa, a exemplo do Projeto Cetas disponibilizado pela autarquia; 9.2. com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU e no art. 11 da Resolução/TCU 315/2020, recomendar ao Ministério do Meio Ambiente e à Casa Civil da Presidência da República que, no âmbito de suas competências institucionais, adotem providências para a criação de mecanismo legal que permita a operacionalização da conversão indireta das multas aplicadas pelo Ibama, prevista no art. 142-A do Decreto 6.514/2008; 9.3. com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU e no art. 11 da Resolução/TCU 315/2020, recomendar ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama que: 9.3.1. adote mecanismos para ampliar o conhecimento da sociedade e principalmente dos autuados acerca da conciliação e seus benefícios, de forma a aumentar o potencial de adesão dos autuados a esse instituto; 9.3.2. implemente medidas para adequar a capacidade de trabalho da Equipe Nacional de Instrução às necessidades da atividade de instrução de processos, de forma a permitir a instrução mais tempestiva dos processos; 9.3.3. estruture o registro e a consulta a normativos, entendimentos e decisões relacionadas ao processo sancionador ambiental, de modo a aumentar a produtividade e a qualidade na instrução dos processos administrativos; 9.3.4. adote medidas que possibilitem a integração da fase do contencioso no Sistema Brasileiro de Apuração de Infrações Ambientais, de maneira a aumentar a automatização da produção de atos processuais na etapa do contencioso; 9.3.5. implemente medidas voltadas para reduzir a concentração da competência para julgar em primeira instância, a exemplo do contido na minuta de nova instrução normativa que regulamenta o processo administrativo federal no âmbito do processo sancionador da Autarquia; 9.3.6. reforce a sistemática de monitoramento da taxa de julgamento em primeira instância, incluindo a definição de resultados esperados e de medidas a serem adotadas em caso de desempenho insuficiente por parte das superintendências estaduais; 9.3.7. ultime as medidas necessárias para implementar a integração entre o Sicafi e o Sistema e-Carta dos Correios, com vistas a tornar mais célere o processo de notificação e reduzir a força de trabalho dedicada a essa atividade; 9.3.8. regulamente e implemente o uso de notificações eletrônicas no processo sancionador, a fim de agilizar a sistemática de notificação da etapa do contencioso; 9.3.9. desenvolva as ações necessárias para permitir que o comparecimento espontâneo do autuado ou procurador possa ser utilizado como prova de ciência dos atos processuais já praticados, como forma de agilizar a sistemática de notificação da etapa do contencioso; 9.4. informar ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados acerca da importância da criação de mecanismo legal que permita a operacionalização da conversão indireta das multas aplicadas pelo Ibama, prevista no art. 142-A do Decreto 6.514/2008; 9.5. com fundamento no art. 7º, § 3º, inciso I, da Resolução/TCU 315/2020 e no Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União, determinar aos órgãos e entidades apontados a seguir que encaminhem a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias contados da notificação desta deliberação, plano de ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações adiante discriminadas, com a definição dos responsáveis, prazos e atividades acerca das medidas a serem adotadas: 9.5.1. Ministério do Meio Ambiente, com relação às recomendações contidas nos subitens 9.1 e 9.2 acima; 9.5.2. Casa Civil da Presidência da República, no que tange à recomendação do subitem 9.2 supra; 9.5.3. Instituto

Nesse cenário, o debate concentrou-se na compatibilidade dos Acordos Substitutivos de Multa celebrados pelo Ibama com o regime jurídico do art. 26 da LINDB, em contraste com o regime especial ambiental previsto na Lei nº 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais). O Acórdão 1348/2025 também enfrentou a questão relativa ao regime aplicável na celebração de tais acordos, discutindo se deveria prevalecer o regime geral do art. 26 da LINDB ou o regime especial da Lei de Crimes Ambientais.

Nesse sentido, os Acordos Substitutivos de Multa consistem em converter a obrigação pecuniária em outras formas de cumprimento de deveres relacionados à proteção ambiental. Em tese, tais instrumentos poderiam representar ganhos para todas as partes: para a Administração, a obtenção de resultados ambientais mais rápidos e concretos; para o administrado, a redução de litígios e a previsibilidade do cumprimento; e para a sociedade, a maximização da efetividade da tutela ambiental.

Entretanto, como destacou a CGU em sua Nota Técnica nº 2547/2021 (referenciada no citado Acórdão 1973/2022-TCU-Plenário), a ausência de um marco regulatório claro poderia transformar esse mecanismo em espaço de insegurança e de tratamento desigual entre infratores em situações análogas.

Foi nesse contexto que o Acórdão 2261/2023 examinou a prática do Ibama, buscando avaliar a compatibilidade dos ASM com o regime jurídico previsto no art. 26 da LINDB.

O Ibama, por sua vez, defendeu a utilização de tais acordos, destacando suas vantagens, como a certeza jurídica e o reconhecimento da culpa pelo autuado:

44. O programa de conversão de multas ambientais em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente encontra lugar quando a Administração e o administrado confirmam que

Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais, quanto às recomendações dos subitens 9.1 e 9.3 acima; 9.6. restituir os autos à SecexAgroAmbiental, a fim de que monitore o cumprimento do disposto no subitem 9.5 acima, e que autue processo de Representação, com vistas a examinar a temática relativa aos Acordos Substitutivos de Multa, atualmente utilizados pelo Ibama, com enfoque na legalidade do uso de tal instituto por parte daquela Autarquia [...]” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1973/2022. Plenário. Rel. Ministro Marcos Bemquerer, julgado em 24 ago. de 2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 24 ago. 2025).

houve o ilícito ambiental e que, ao final do curso do processo administrativo, este findará com a homologação do auto de infração lavrado.

45. Já o acordo substitutivo tem vez quando Administração vislumbra a dificuldade de aferir a responsabilidade subjetiva da infração em curso, a própria existência da infração, ou mesmo quando está presente relevante argumento da parte adversa envolvendo prescrição da pretensão punitiva ou mesmo vício insanável. Nessas situações paira a hipótese de, ao fim e ao cabo, a decisão administrativa final concluir pela não ocorrência da infração administrativa ou pela impossibilidade de responsabilização do infrator. Ainda, em casos de extrema nebulosidade, nas quais o infrator segue insurgindo-se, a busca pelo Poder Judiciário é alternativa certa o que prorrogará, ainda mais, a punibilidade e/ou efetivo ganho ambiental.⁵⁶

Ademais, por meio do Ofício 769/2023, o presidente do Ibama informou que elaboraria, em até 180 dias, um regulamento para a adoção de acordos substitutivos no âmbito do processo sancionador ambiental.

O relator, Ministro Marcos Bemquerer, acompanhou a proposta da AudAgroAmbiental do TCU, recomendando que o Ibama editasse regulamento para a celebração de acordos substitutivos em até 180 dias, necessitando constar critérios como percentuais de descontos a serem oferecidos e destinação dos recursos objetos dos acordos substitutivos.

No primeiro voto revisor, o Ministro Vital do Rêgo sustentou a ilegalidade da utilização dos acordos substitutivos pelo Ibama, dada a falta de previsão legal, expondo o argumento de que o Ibama estaria assumindo competência não prevista em lei ao gerir diretamente os recursos provenientes desses ajustes.

Por sua vez, o Ministro Jorge Oliveira, no segundo voto revisor, reforçou a necessidade de demonstração adequada de motivação clara para a celebração dos acordos com base no art. 26 da LINDB, para reduzir riscos de violação aos princípios da isonomia e da impessoalidade. Em suas considerações finais, ressaltou a importância de aprimorar a estruturação e a transparência do mecanismo, além de harmonizá-lo com as normas de direito financeiro. Naquele momento, propôs determinar ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e ao Ibama que se abstivessem de celebrar compromissos com base no art. 26 da Lindb em situações

⁵⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2261/2023**. Plenário. Rel. Ministro Marcos Bemquerer, julgado em 8 nov. de 2023. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 24 ago. 2025. p. 5.

de infrações administrativas ambientais em detrimento do uso da legislação específica da seara ambiental.

Os argumentos apresentados nos votos revisores foram, em boa medida, contemplados na formulação final e acatados pelo relator em voto complementar. Sendo assim, naquele momento, prevaleceu a posição de que tais acordos substitutivos podem ser admitidos em situações de incerteza jurídica ou contenciosas no direito público, embora careçam de regulamentação específica. Nesse sentido, o Ministro Relator, Marcos Bemquerer, converteu o julgamento em diligência. Portanto, foi determinada a expedição de diligência, com prazo de 90 dias, para que o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, o Ibama, a SOF/MPO, a STN/MF e a AGU se manifestassem sobre a matéria.⁵⁷

Mais tarde, no Acórdão 1348/2025, o relator, Ministro Marcos Bemquerer, destacou, munido de toda a documentação recebida, que o Ibama, com fulcro no art. 26 da LINDB, instituiu os Acordos Substitutivos de Multa como instrumentos de encerramento consensual de multa aplicada em face de infração administrativa ambiental. Porém, indicou a ausência de normatização específica, apontando a imprescindibilidade de regulamentação pela Autarquia Ambiental.

No entanto, o voto revisor do Ministro Jorge Oliveira foi o que se consagrou vencedor. Nele, o referido Ministro enfatizou a importância da utilização de instrumentos de solução consensual de conflitos na Administração Pública, destacando sua contribuição para a eficiência, racionalidade e objetivos de interesse público e redução da litigiosidade e da insegurança jurídica.

Ressaltou, ainda, a importância de uma regulamentação infralegal para operacionalizar os acordos do art. 26 da LINDB, quando expôs que

(i) o art. 26 da Lindb pode ser aplicado diretamente, sem necessidade de regulamento anterior, ainda que o detalhamento infralegal seja desejável para evitar obscuridades e rechaçar subjetividade excessiva; (ii) todavia, deve ser privilegiado o regramento especial previsto para determinada entidade ou contexto, em detrimento do regime geral do art. 26 da Lindb, sob pena de se

⁵⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2261/2023**. Plenário. Op. cit.

criarem regimes individuais alternativos à margem da normatividade aplicável a todos.⁵⁸

Concluiu, revendo sua posição anterior, que embora o art. 26 da LINDB possa ser aplicado diretamente, sem necessidade de regulamento anterior, o detalhamento infralegal é desejável (e não obrigatório, como para o relator) para evitar obscuridades e rechaçar subjetividade excessiva. Ainda, indicou que deve ser privilegiado o regramento especial em detrimento do regime geral previsto no art. 26 da LINDB.

Portanto, recomendou (não determinou) que o órgão edite normativo específico que discipline a celebração de compromisso com base no art. 26, prevendo critérios como a sistemática de descontos a serem aplicados, a forma de aplicação e tratamento dos recursos financeiros dele originados.⁵⁹

Sendo assim, por meio da análise desse acórdão, foi possível notar o entendimento, por parte do TCU, de que o art. 26 da LINDB é autoaplicável, entretanto, destaca-se a importância de regulamentá-lo para assegurar maior segurança jurídica.

3.2 Convergências e divergências entre a interpretação do TCU e a doutrina

Inicialmente, destaca-se que, sobre o acórdão, João Forni e Yasser Gabriel observaram que o TCU consignou dois pontos: (i) mesmo que o artigo 26 possa ser aplicado diretamente, sua regulamentação no plano infralegal é desejável para evitar obscuridades e rechaçar subjetividade excessiva; e (ii) deve ser privilegiado o regime especial, previsto na Lei de Crimes Ambientais, em detrimento do regime geral do art. 26 da LINDB, sob pena de se criarem regimes individuais alternativos à margem da normatividade aplicável a todos.⁶⁰

⁵⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1348/2025**. Plenário. Rel. Ministro Marcos Bemquerer, julgado em 18 jul. 2025. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 23 ago. 2025.

⁵⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1348/2025**. Plenário. *Op. cit.*

⁶⁰ FORNI, J. P.; GABRIEL, Y. **O artigo 26 da LINDB na visão do TCU**. 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-artigo-26-da-lindb-na-visao-do-tcu>. Acesso em: 26 ago. 2025.

Nesse sentido, é preciso ressaltar que o TCU, ao admitir a aplicabilidade do art. 26 da LINDB, não o fez de maneira irrestrita, pois os votos expressam preocupação com a ausência de parâmetros infralegais que garantam previsibilidade e contenham a discricionariedade administrativa. Esse núcleo argumentativo aproxima-se tanto do defendido por Guerra e Palma (quando indicam que o órgão ou ente administrativo poderá regular o art. 26 da LINDB para sua operacionalização interna⁶¹) quanto da linha interpretativa proposta por Marrara (quando indica que a regulamentação é fundamental para que os instrumentos sejam seguros, completos e precisos⁶²).

Percebe-se, portanto, que o Tribunal dialoga com as produções acadêmicas, reforçando a importância da doutrina como guia interpretativo.

A leitura conjunta dos Acórdãos nº 2261/2023 e nº 1348/2025 do TCU permite identificar convergências e similitudes em relação ao que defendem Guerra, Palma e Marrara sobre a celebração de acordos com base no art. 26 da LINDB.

No que tange ao primeiro ponto destacado pelos autores sobre o acórdão de 2025, isto é, a ideia de que, mesmo havendo possibilidade de aplicação direta do art. 26, sua regulamentação no plano infralegal é desejável para evitar obscuridades e rechaçar subjetividade excessiva, o diálogo com Marrara é explícito. O autor enfatiza justamente que os detalhes normativos são recomendáveis para assegurar a precisão e a segurança jurídica do instituto, pois a norma geral da LINDB funciona como quadro de princípios e balizas, mas, na prática, a operacionalização de compromissos e acordos exige critérios objetivos e procedimentos que só a regulamentação pode oferecer.⁶³ Assim, o TCU e Marrara convergem ao reconhecer que a aplicação direta do art. 26 é possível, mas que a falta de um regramento complementar eleva substancialmente os riscos.

Sobre isso, Forni e Gabriel confirmaram o exposto acima, uma vez que destacaram que o primeiro ponto dialoga com a posição de Marrara, visto que os detalhamentos normativos são recomendáveis para garantir exequibilidade e segurança ao instrumento.⁶⁴

⁶¹ GUERRA; PALMA, *Op. cit.*, p. 151.

⁶² MARRARA, *Op. cit.*, p. 141 e 146.

⁶³ MARRARA, *Op. cit.*, p. 151 e 155.

⁶⁴ FORNI; GABRIEL, *Op. cit.*

Quanto ao segundo eixo, sobre a prevalência pelo regime especial (no caso, a disciplina ambiental) em detrimento do regime geral da LINDB, há sintonia entre o TCU e Guerra e Palma. Os autores defendem que regimes especiais devem prevalecer sobre regulamentações gerais, afastando parcialmente a LINDB, visto que a mencionada lei indica que deve ser observada a legislação aplicável para preservar a segurança jurídica de validade dos acordos.⁶⁵ Por sua vez, Marrara reconhece a existência de um regime geral de acordos na LINDB aplicável subsidiariamente quando não houver disciplina específica⁶⁶. Logo, isso implica aceitar que o regime especial deve orientar a solução.

Em relação ao segundo ponto, os autores João Forni e Yasser Gabriel indicaram que está alinhado à posição de Guerra e Palma, que defendem a prevalência de regimes especiais sobre o regime geral da LINDB.⁶⁷

Apesar das convergências, também se notam algumas nuances. Primeiramente, Marrara, ao entender a LINDB como fonte subsidiária, tende a admitir uma maior flexibilidade operacional quando a competência e a motivação estão presentes, isto é, admite-se que a Administração possa lançar mão do art. 26 para solucionar controvérsias na ausência de regramento setorial, desde que observados princípios e motivação detalhada.

O TCU, por seu turno, mostrou-se em certos momentos dos votos mais cauteloso, até ao cogitar medidas preventivas (por exemplo, a abstenção de celebração de novos acordos até a edição de normativo), adotando postura mais protecionista quanto ao risco de desvirtuamento do procedimento sancionador, que foi atenuada, é bom ressaltar, no acórdão final.

Em suma, a interação entre as decisões do TCU e as teses de Guerra, Palma e Marrara revela um núcleo interpretativo convergente:

(i) o art. 26 da LINDB funciona como um autorizativo geral para a celebração de acordos administrativas,

⁶⁵ GUERRA; PALMA, *Op. cit.*, p. 148.

⁶⁶ MARRARA, *Op. cit.*, p. 147.

⁶⁷ FORNI; GABRIEL, *Op. cit.*

(ii) a efetiva segurança jurídica e igualdade de tratamento exige detalhamento infralegal, e

(iii) regimes especiais devem orientar a aplicação prática quando existentes. Sendo assim, o TCU, ao defender a regulamentação, traduz em prática as recomendações doutrinárias.

Assim, pode-se afirmar que tanto o TCU quanto a doutrina convergem em um mesmo diagnóstico, isto é, que sem regulamentação infralegal clara e prevalência dos regimes especiais, os compromissos administrativos correm o risco de se tornar instrumentos frágeis e inconsistentes, incapazes de promover maior segurança jurídica e eficiência administrativa.

CONCLUSÃO

O estudo permitiu compreender que a celebração de compromissos administrativos, principalmente os de natureza substitutiva, representa um avanço significativo na consolidação da consensualidade na Administração Pública ao possibilitar soluções negociadas e bilaterais para conflitos, sem recorrer à imposição unilateral do Estado. Nesse sentido, o art. 26 da LINDB contribuiu de forma importante ao autorizar, de forma geral e subsidiária, a celebração desses compromissos nos casos que visam eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público.

No entanto, apesar do art. 26 da LINDB prever controles prévios mínimos, como a obrigatoriedade da oitiva do órgão jurídico e, em certas hipóteses, a realização de consulta pública, o dispositivo carece de uma regulamentação infralegal detalhada que estabeleça procedimentos claros, critérios objetivos e etapas formais. Desse modo, essa lacuna pode gerar insegurança jurídica, bem como dificultar a efetividade desses controles, abrir espaço para tratamentos desiguais, favorecimentos indevidos, além de dificultar a atuação dos órgãos de fiscalização.

A análise doutrinária evidenciou que a regulamentação infralegal é importante para conferir ao órgão ou ente administrativo a operacionalidade interna, além de assegurar que os regimes especiais prevaleçam sobre a norma geral.

Portanto, o Acórdão 1348/2025 do TCU enfatizou que a regulamentação infralegal é desejável para evitar obscuridades, conter subjetividade excessiva e garantir previsibilidade e segurança jurídica. Além disso, recomendou que, na aplicação do art. 26, devam ser privilegiados os regimes especiais, quando existentes, em detrimento do regime geral da LINDB, a fim de uniformizar procedimentos e evitar soluções divergentes entre diferentes órgãos.

Dessa forma, embora a norma seja autoaplicável, a consolidação de critérios infralegais claros é importante para operacionalizar os compromissos administrativos

com coerência, legitimidade e efetividade, prevenindo riscos de tratamento desigual ou decisões arbitrárias.

Conclui-se, portanto, que para que os compromissos administrativos cumpram de forma adequada a sua função de instrumento de eficiência e transparência no Direito Administrativo, é desejável o desenvolvimento de normas infralegais detalhadas, que definam o rito procedimental, as fases do compromisso, critérios objetivos de decisão e mecanismos de controle. A adoção de tais normas não apenas consolidaria a segurança jurídica e legitimidade, mas também promoveria maior confiança dos administrados na Administração Pública e efetividade na aplicação do art. 26 da LINDB. O ideal seria que se positivasse norma mais geral, definidora dos *standards* referidos, e que esta fosse detalhada em normativos dos próprios órgãos e entidades, com as adaptações necessárias às suas peculiaridades.

Assim, este trabalho analisou os marcos normativos e conceituais, identificou os riscos decorrentes da ausência de regulamentação clara e evidenciou a relevância prática do dispositivo, oferecendo uma reflexão crítica que pode subsidiar melhorias no que diz respeito à celebração de acordos por meio do art. 26 da LINDB.

Essa perspectiva sugere que futuras iniciativas regulatórias poderiam combinar detalhamento infralegal com diretrizes gerais de aplicação, fortalecendo a efetividade do art. 26 da LINDB e promovendo maior confiança dos administrados na Administração Pública.

REFERÊNCIAS

BOCCHI, O. H. **A Lei 13655/2018 e as alterações da LINDB: interpretação dos novos dispositivos artigo por artigo**, 2019. Disponível em:

<https://jus.com.br/artigos/78562/a-lei-13655-2018-e-as-alteracoes-da-lindb-interpretacao-dos-novos-dispositivos-artigo-por-artigo>. Acesso em: 25 set. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). Gabinete do Ministro. **Portaria Conjunta CGU/AGU n. 4, de 9 de agosto de 2019**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2019. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/34882>. Acesso em: 21 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Rio de Janeiro, RJ: Diário Oficial da União, 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019**. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9830.htm. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão n. 1348, de 2025**. Plenário. Rel. Ministro Marcos Bemquerer, julgado em 18 jul. 2025. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 23 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão n. 2261, de 2023**. Plenário. Rel. Ministro Marcos Bemquerer. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 24 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa nº 91, de 22 de dezembro de 2022**. Institui, no âmbito do Tribunal de Contas da União, procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/norma>. Acesso em: 21 jun. 2025.

CYRINO, A.; SALATHÉ, F. A consensualidade abusiva no Direito Administrativo: notas iniciais de teorização. **Revista Estudos Institucionais**, v. 10, n. 2, p. 634-686, maio/ago. 2024.

FÉ, R. M. de M. **Acordo substitutivo de sanção administrativa geral: em busca de um devido processo administrativo consensual**. Brasília: Uniceub, 2024. Disponível em: <https://www.uniceub.br/pdp/mestrado-e-doutorado/direito/mestrado-e-doutorado-em-direito>. Acesso em: 27 ago. 2025.

FERRAZ, L.; FORNI, J. P. Consensualidade administrativa e acordos substitutivos de sanções licitatórias. In: FERRAZ, Luciano. **A consensualidade como alternativa ao controle-sanção pela administração pública**. São Paulo: Dialética, 2025. p. 29-48.

FORNI, J. P. A consensualidade no TCU: fundamentos teóricos, enquadramento jurídico e diferenças em relação ao TAG. In: FERRAZ, Luciano. **A consensualidade como alternativa ao controle-sanção pela administração pública – v. 2.** São Paulo: Dialética, 2025. p. 51-81.

FORNI, J. P. G. **A consensualidade no TCU: fundamentos teóricos, enquadramento jurídico, oportunidades de aperfeiçoamento e riscos associados.** Monografia submetida ao Prêmio Ministro Guilherme Palmeira, Brasília: Tribunal de Contas da União, 2024.

FORNI, J. P.; GABRIEL, Y. **O artigo 26 da LINDB na visão do TCU.** 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-artigo-26-da-lindb-na-visao-do-tcu>. Acesso em: 26 ago. 2025.

GILABERTE, T. P.; KREMER, K. O.; CHAVES, M. P. Perspectivas da consensualidade no direito administrativo brasileiro. **Lumen et virtus**, v. 15, n. 41, p. 6435-6450,, 2024.

GUERRA, S.; PALMA, J. B. de. Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. **Rev. Direito Adm.**, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 135-169, nov. 2018.

MACHADO, G. S. dos S. **Acordos Administrativos a partir do art. 26 da LINDB: Consensualidade, Tensões, Sentidos e Processo.** Orientador: Fernando Leal. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2020.

MARRARA, T. Compromissos como técnica de administração consensual: breves comentários ao art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). **Rev. Direito Adm.**, Rio de Janeiro, v. 283, n. 1, p. 131-157, jan./abr. 2024.

SILVA, C. S.; ROMÃO, P. F.. O art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) como cláusula geral de negociação administrativa: Proposta de Procedimentalização do Exercício do Consenso. **Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance**, n. 27., ano 7, p. 145- 173. São Paulo: Ed. RT. out./dez. 2023.