GRUPO II – CLASSE VII – tagColegiado
TC 015.149/2026-9
Natureza: Administrativo.
Órgão/Entidade: não há.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: ADMINISTRATIVO. PROJETO DE INSTRUÇÃO NORMATIVA. COMPROMISSO CIDADÃO. INSTRUMENTO DE COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL E SOCIAL DESTINADO À CONSTRUÇÃO PACTUADA DE SOLUÇÕES PARA PROBLEMAS PÚBLICOS COMPLEXOS E SISTÊMICOS. ORIENTAÇÃO CONSTANTE DO ACÓRDÃO 309/2026-TCU-PLENÁRIO. PROPOSTA ELABORADA POR GRUPO DE TRABALHO INSTITUÍDO PELA ORDEM DE SERVIÇO-SEGECEX 3/2026. REVISÃO PELA SEGECEX. APROVAÇÃO PELA COMISSÃO DE COORDENAÇÃO GERAL. SUBMISSÃO DO PROJETO AO PLENÁRIO PARA OFERECIMENTO DE EMENDAS E SUGESTÕES. EMENDAS DE MINISTRO. SUGESTÕES DO MPTCU. APROVAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo destinado à elaboração de projeto de instrução normativa para regulamentar, no âmbito do Tribunal de Contas da União, o instrumento de cooperação interinstitucional e social denominado Compromisso Cidadão.

2. O feito decorre de orientação constante do **Acórdão 309/2026-TCU-Plenário**, relatado pelo Ministro Aroldo Cedraz, proferido em auditoria operacional destinada a avaliar a governança dos sistemas de fiscalização profissional. Naquela oportunidade, o Tribunal autorizou a Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) a promover acompanhamento contínuo desses sistemas e a iniciar diálogo com as instituições envolvidas para avaliar a viabilidade da celebração de Compromissos Cidadãos voltados à pactuação de indicadores de efetividade e à promoção de melhorias estruturantes. Orientou, ainda, a elaboração de proposta de normatização do instrumento, com a definição de seus fundamentos, requisitos e etapas, dos procedimentos para formalização, implementação, monitoramento e avaliação e do papel institucional do TCU.

3. Em cumprimento à deliberação, e com fundamento no art. 33, inciso I, da Resolução-TCU 373/2024, a Segecex constituiu, mediante a Ordem de Serviço-Segecex 3, de 19/3/2026, grupo de trabalho integrado por representantes de diversas unidades do Tribunal, com o objetivo de elaborar proposta de regulamentação do Compromisso Cidadão no âmbito do controle externo (peça 4). Paralelamente, foram desenvolvidas experiências práticas e estudos destinados a consolidar conceitos, identificar boas práticas e estruturar metodologia compatível com as competências constitucionais desta Corte. Entre essas iniciativas, destacam-se os projetos-piloto instituídos pelas Ordens de Serviço-Segecex 2 e 4/2026.

4. Segundo consignado pelo Grupo de Trabalho, as experiências então em curso evidenciaram a conveniência de regulamentação específica, de modo a estabelecer parâmetros comuns sobre os requisitos de instauração, competências decisórias, procedimentos de formalização, mecanismos de acompanhamento, critérios de transparência e formas de avaliação. A proposta busca,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81080870.

assim, conferir segurança jurídica, uniformidade procedimental e adequada governança ao novo instrumento, preservando as competências constitucionais e legais do Tribunal.

5. Concluídos os trabalhos do Grupo de Trabalho, a Segecex examinou a proposta e manifestou-se favoravelmente à regulamentação, destacando que o instrumento busca conferir segurança jurídica, uniformidade procedimental e adequada governança à atuação colaborativa, sem afastar as competências constitucionais e legais do Tribunal. Após ajustes na minuta, a matéria foi encaminhada à Comissão de Coordenação Geral – CCG (peças 5 e 6).

6. Antes da apreciação pela Comissão, a Segecex solicitou ajuste adicional, com a inclusão do dispositivo referente à etapa formal de aprovação do conteúdo do Termo de Compromisso Cidadão, que passou a constituir o art. 16 da minuta. A versão revista foi juntada à peça 7. Em reunião realizada em 11/8/2026, a CCG aprovou o projeto na forma desse documento e determinou o encaminhamento dos autos ao Gabinete da Presidência para avaliação e eventual sorteio de relator, nos termos do art. 74 do Regimento Interno do TCU (peça 8).

7. Nos termos da minuta revisada (peça 7), o Compromisso Cidadão foi concebido como instrumento **voluntário, colaborativo e não sancionatório**, destinado à construção pactuada de soluções para problemas públicos complexos e sistêmicos, com foco na geração de valor para o cidadão. Nesse arranjo, o TCU atua de forma isenta, como indutor, articulador e facilitador do processo, sem prejuízo do exercício de suas atribuições de controle externo. A proposta também prevê, entre seus fundamentos, a centralidade no cidadão, a escuta ativa da sociedade, o aperfeiçoamento de políticas públicas, a participação cidadã, a cooperação interinstitucional, a articulação federativa, a abordagem sistêmica, a inovação e a orientação para resultados.

8. A minuta restringe a utilização do instrumento a problemas de impacto social significativo, complexos ou sistêmicos, cuja solução demande atuação coordenada de múltiplos atores e apresente viabilidade de transformação mediante cooperação. Exige-se, ainda, compatibilidade da iniciativa com as competências do Tribunal e potencial de geração de valor público e de mudanças estruturantes. O Compromisso Cidadão deverá ser precedido de fase preparatória, de caráter exploratório e não vinculante, destinada à delimitação do problema, à escuta dos atores institucionais e sociais, à avaliação da viabilidade da cooperação e à construção preliminar do arranjo colaborativo.

9. Quanto ao procedimento, a proposta admite que a iniciativa parta de ministro relator ou do Colegiado, de unidade técnica do Tribunal, de membro do Ministério Público junto ao TCU ou de terceiro com relação legítima e direta com o problema público. O início das tratativas dependerá de autorização do Plenário, mediante acórdão proferido no processo em que apresentada a proposta. Concluída a fase preparatória, será elaborado, de forma colaborativa, o **Termo de Compromisso Cidadão – TCC**, no qual deverão constar, entre outros elementos, os objetivos, metas e indicadores pactuados, as ações e responsabilidades dos participantes, os prazos e marcos de acompanhamento, os mecanismos de avaliação e transparência e as hipóteses de encerramento.

10. A versão revisada da minuta estabelece, ainda, etapa formal de aprovação do conteúdo do TCC. Concluída sua elaboração e obtida a anuência dos partícipes, os autos serão submetidos ao ministro relator, que poderá aprovar o termo por decisão monocrática caso verifique sua conformidade com a instrução normativa e com os parâmetros estabelecidos no acórdão que autorizou as tratativas, ou submetê-lo ao Plenário quando a relevância institucional, a abrangência dos compromissos, seus potenciais impactos ou outras circunstâncias recomendarem haver apreciação colegiada. A aprovação do termo constitui condição para sua posterior formalização.

11. A implementação observará o plano de ação integrante do termo e será acompanhada por unidade técnica e pelo relator. A minuta prevê o emprego, sempre que possível, de indicadores de efetividade e a divulgação dos resultados, ao mesmo tempo em que explicita que o Tribunal não exercerá funções executivas nem assumirá responsabilidades operacionais próprias dos partícipes. Ao término do ciclo, haverá avaliação dos resultados e do aprendizado institucional, com elaboração de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81080870.

Relatório de Resultados e Aprendizado Institucional e de Relatório Público de Devolutiva à Sociedade, este último em linguagem simples e acessível (peça 7).

12. Completam a proposta disposições relativas ao suporte da Secretaria de Relacionamento Institucional, à adoção de medidas para promover equilíbrio e pluralidade entre os participantes, à adequação dos sistemas informatizados do Tribunal e à disponibilização de plataforma digital para interação entre os partícipes, monitoramento dos resultados e transparência. A minuta autoriza, ainda, o Presidente do TCU a expedir orientações gerais para sua aplicação.

13. Nesses termos, fui sorteado para relatar o feito.

14. Na sessão plenária de 2/9/2026, comuniquei ao Colegiado o sorteio, apresentei síntese do projeto normativo. Com fundamento no art. 75, § 1º, do Regimento Interno, submeti o projeto constante da peça 7 ao Plenário, com proposta de abertura do prazo de 15 dias para oferecimento de emendas pelos ministros e de sugestões pelos ministros-substitutos e pela procuradora-geral do Ministério Público junto ao Tribunal (peça 11).

15. Encerrado o prazo em 17/9/2026, não foram apresentadas sugestões pelos ministros-substitutos.

16. Por meio do Memorando 04/2026-Gab. Min-JGO, de 11/9/2026, o Ministro Jorge Oliveira apresentou, nos termos dos arts. 76 e 77 do Regimento Interno, três emendas modificativas ao projeto (peça 14): a primeira, ao art. 10, § 1º, para explicitar que o interesse do terceiro interessado na construção de soluções deve ser público; a segunda, aos arts. 23 e 24, para inverter sua ordem e prever que os resultados consolidados ao final do ciclo sejam submetidos pelo relator ao Plenário, que decidirá sobre o encerramento do feito ou a realização de novos ciclos; e a terceira, ao art. 28, para autorizar o Presidente a expedir, além de orientações gerais, os atos necessários à regulamentação da instrução normativa.

16. O Ministério Público junto ao Tribunal encaminhou, pelo Ofício 117/2026-GAEX, de 17/9/2026, subscrito pela Procuradora-Geral (peça 12), duas contribuições. Na primeira, o Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé observa que o projeto inclui o membro do MPTCU entre os legitimados a propor a instauração (art. 10, inciso III). Sugere que, nas propostas de iniciativa de membro do Ministério Público, seja assegurada a participação do Parquet ao menos na elaboração ou na formalização do Termo de Compromisso Cidadão e no acompanhamento da implementação do plano de ação, e que se considere a atuação do MPTCU como fiscal da ordem jurídica, com oitiva depois de elaborado o Termo e antes do envio dos autos ao relator. Na segunda, o Procurador Rodrigo Medeiros de Lima propõe deslocar os arts. 7º a 9º do Capítulo II para nova seção do Capítulo III, dedicada à fase preparatória e posterior à que trata da instauração, e acrescentar parágrafo que faculte a membro do MPTCU participar dessa fase.

17. Em 1º/10/2026, a Secretaria-Geral Adjunta de Controle Externo solicitou, por mensagem eletrônica (peça 13), que o art. 19, § 2º, passasse a prever também a entrada de novos partícipes durante a implementação do Compromisso, e não apenas sua saída.

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81080870.

VOTO

Aprecio processo administrativo referente a projeto de instrução normativa destinado a regulamentar, no âmbito do Tribunal de Contas da União, o instrumento de cooperação interinstitucional e social denominado Compromisso Cidadão.

2. A iniciativa decorre do Acórdão 309/2026-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Aroldo Cedraz, proferido no âmbito de auditoria operacional que avaliou a governança dos sistemas de fiscalização profissional. Naquela oportunidade, o Tribunal autorizou a Secretaria-Geral de Controle Externo a iniciar diálogo com essas instituições para analisar a viabilidade de celebração de Compromissos Cidadãos e orientou a constituição de grupo de trabalho destinado a elaborar proposta de regulamentação do instrumento.

3. Em cumprimento à deliberação, a Segecex constituiu, mediante a Ordem de Serviço-Segecex 3, de 19/3/2026, grupo de trabalho com representantes de diversas unidades desta Corte, que consolidou estudos e experiências então em andamento e apresentou a proposta normativa objeto destes autos.

4. A matéria foi posteriormente examinada pela secretaria e submetida à Comissão de Coordenação Geral, que, em reunião realizada em 11/8/2026, aprovou a versão revista constante da peça 7. Após o sorteio da relatoria, o projeto foi apresentado ao Plenário, nos termos do art. 75 do Regimento Interno, com abertura de prazo para emendas e sugestões (peças 8 e 11).

5. A proposta de normativo se mostra consistente e aderente aos seus objetivos. Contudo, identificam-se pontos passíveis de aprimoramento, conforme detalhado a seguir neste voto.

II

6. O controle externo tem experimentado, nos últimos anos, importante ampliação de seus instrumentos de atuação. Sem abandonar suas funções tradicionais de fiscalização, julgamento e responsabilização, o Tribunal passou a desenvolver mecanismos que privilegiam o diálogo institucional, a prevenção de conflitos, a construção conjunta de soluções e a busca de resultados concretos para a sociedade.

7. A experiência mais consolidada dessa evolução é a disciplina das soluções consensuais, instituída pela IN-TCU 91/2022. O normativo partiu do reconhecimento de que a interlocução entre Tribunal, gestores e particulares pode contribuir para solucionar problemas de interesse público com maior segurança jurídica e efetividade, em consonância com o espaço conferido à autocomposição pela Lei 13.140/2015 e com a diretriz de prevenção prevista no Decreto 9.830/2019.

8. A experiência institucional foi posteriormente aprofundada. Em 2025, a IN-TCU 101 aperfeiçoou o procedimento de solução consensual, ampliando os mecanismos de transparência e participação social e reforçando o exame da juridicidade, da vantajosidade e dos riscos das soluções propostas. A estrutura da SecexConsenso também evidencia que a consensualidade e a prevenção de conflitos se incorporaram aos processos de trabalho da Corte.

9. O Compromisso Cidadão se insere nessa mesma evolução institucional, embora não se confunda com o procedimento regulado pela IN 91/2022.

10. No Acórdão 309/2026-TCU-Plenário, foi ressaltado que o instrumento compartilha com as soluções consensuais princípios como diálogo, construção conjunta e busca por acordos, mas apresenta caráter mais estratégico e colaborativo, com foco no aprimoramento das políticas públicas, na inovação e na transformação sustentável das capacidades institucionais. O objetivo não é substituir o controle tradicional, mas complementá-lo e potencializá-lo.

11. Essa distinção é importante. A solução consensual, em regra, parte de determinada controvérsia já identificada, em relação à qual se busca uma composição juridicamente adequada. O Compromisso Cidadão possui campo potencialmente anterior e mais amplo: dirige-se a problemas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81080871.

públicos complexos, sistêmicos e persistentes, cuja superação depende da articulação de diferentes instituições, níveis de governo e segmentos da sociedade.

12. Trata-se de inovação que considero especialmente promissora. Muitos problemas enfrentados pela Administração Pública não decorrem de uma única ilegalidade ou de conduta individualizada passível de correção. São situações produzidas pela fragmentação de competências, por incentivos desalinhados, pela insuficiência de coordenação e pela participação de múltiplos atores, circunstâncias em que o diálogo estruturado pode produzir resultados que dificilmente seriam obtidos apenas com instrumentos tradicionais de controle.

13. A proposta de normativo examinada capta adequadamente essas características. O Compromisso Cidadão é concebido como instrumento voluntário, não sancionatório e orientado à construção pactuada de soluções, no qual o Tribunal atua de forma isenta como indutor, articulador e facilitador. Ao mesmo tempo, o texto preserva expressamente as competências constitucionais e legais desta Corte.

14. A minuta também estabelece salvaguarda de especial importância ao prever que o TCU não exercerá funções executivas nem assumirá responsabilidades operacionais atribuídas aos partícipes. Evita-se, desse modo, que a atuação colaborativa seja confundida com cogestão da política pública ou com substituição dos agentes administrativos constitucional e legalmente competentes.

III

15. Sob o aspecto formal, considero adequado o emprego do tipo de norma escolhido - instrução normativa.

16. O art. 3º da Lei 8.443/1992 confere ao Tribunal poder regulamentar no âmbito de sua competência e jurisdição, autorizando-o a expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos. O art. 2º do Regimento Interno reproduz essa competência, ao passo que seu art. 67, inciso I, reserva a forma de instrução normativa ao disciplinamento de matérias que envolvam pessoas, órgãos ou entidades sujeitos à jurisdição desta Corte.

17. A matéria se enquadra nessas disposições. Embora o Compromisso Cidadão envolva aspectos da organização interna do Tribunal, sua disciplina alcança também órgãos, entidades e demais participantes externos, estabelece requisitos de instauração, define procedimento de elaboração e acompanhamento de compromissos e disciplina a interação dessas partes com o TCU.

18. Tampouco identifico incompatibilidade estrutural entre o instrumento proposto e a Lei Orgânica. A minuta condiciona sua utilização à existência de problema compatível com a atuação e as competências do Tribunal e resguarda as responsabilidades e autonomias institucionais dos partícipes.

19. Considero conveniente, apenas para afastar qualquer dúvida interpretativa decorrente da possibilidade de participação de entes de diferentes esferas federativas e de atores não submetidos à jurisdição desta Corte, explicitar no art. 2º que a participação no Compromisso não amplia a jurisdição do TCU nem sujeita partícipe não jurisdicionado ao controle externo para além das hipóteses previstas na Constituição e na lei.

20. Trata-se, nesse ponto, de aperfeiçoamento textual que visa à segurança jurídica.

21. Há, ademais, três questões que demandam ajuste em razão da distribuição legal e regimental das competências decisórias desta Corte.

IV

22. A primeira diz respeito ao art. 16 da minuta. Pela redação da peça 7, concluída a elaboração do Termo de Compromisso Cidadão e obtida a anuência dos partícipes, os autos são remetidos ao ministro relator. O § 1º permite a aprovação do termo por decisão monocrática sempre que forem considerados atendidos os requisitos da instrução normativa e os parâmetros do acórdão que

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81080871.

autorizou as tratativas. Apenas quando o relator entender necessária a apreciação colegiada é que a proposta será submetida ao Plenário.

23. Não considero adequada essa distribuição de competência.

24. A Lei 8.443/1992 estabelece, em seus arts. 11 e 40, que o relator preside a instrução do processo e adota, por despacho singular, as providências necessárias ao seu saneamento, submetendo posteriormente o feito ao colegiado competente para decisão de mérito. O art. 157 do Regimento Interno segue a mesma lógica ao circunscrever as atribuições singulares ordinárias do relator à condução da instrução e ao saneamento dos autos.

25. A aprovação de um Termo de Compromisso Cidadão ultrapassa esse plano instrutório. Cuida-se de decisão que chancela compromissos assumidos em processo promovido pelo próprio Tribunal, estabelece parâmetros para sua atuação futura, legitima a assinatura institucional do ajuste e dá origem ao posterior acompanhamento de resultados.

26. Não há, ademais, previsão regimental que atribua às Câmaras essa matéria. Incide, portanto, o art. 15, inciso I, alínea "s", do Regimento Interno, que confere ao Plenário competência privativa para deliberar sobre assuntos não incluídos expressamente entre as competências das Câmaras.

27. Ainda que se aproximasse o Termo de Compromisso dos acordos de cooperação previstos no art. 296 do Regimento Interno, não se chegaria à competência do relator. O regime dos acordos de cooperação prevê aprovação pelo Plenário ou, nos limites de delegação colegiada, pela Presidência, a quem também cabe a assinatura institucional, jamais ao relator individualmente considerado.

28. Há, ainda, importante parâmetro institucional na disciplina das soluções consensuais. A IN-TCU 91/2022 determina que o relator submeta ao Plenário a proposta de solução, a este cabendo acolhê-la, recusá-la ou sugerir-lhe alterações; a formalização ocorre posteriormente. Essa governança decisória foi mantida e reforçada nas sucessivas alterações da norma.

29. Embora, como já assinalei, os dois instrumentos não sejam idênticos, não vislumbro fundamento para que o Compromisso Cidadão — que pode envolver vários órgãos, diferentes esferas federativas, sociedade civil e metas de transformação de políticas públicas — disponha de governança decisória menos colegiada que aquela adotada para as soluções consensuais.

30. Proponho, por isso, substituir os §§ 1º a 3º do art. 16 por quatro parágrafos, de modo a estabelecer que o relator, concluída a instrução, submeta o Termo de Compromisso ao Plenário, ao qual caberá aprová-lo, rejeitá-lo ou propor ajustes, caso em que a formalização dependerá da anuência expressa dos partícipes ao texto ajustado.

31. Questão semelhante ocorre em relação ao art. 23, que atribui ao relator a formalização da conclusão do Compromisso Cidadão por despacho, após relatório da unidade técnica.

32. A conclusão pode decorrer do cumprimento integral das metas, mas também — nos termos do art. 22 — de decisão consensual dos partícipes, de inviabilidade superveniente ou da perda das condições de voluntariedade, neutralidade ou cooperação necessárias à manutenção do ajuste.

33. Nessas últimas hipóteses, não se cuida de simples providência de expediente. A decisão envolve avaliação sobre a subsistência do compromisso que recebeu chancela institucional do Tribunal e pode importar cessação de metas ou obrigações ainda não integralmente satisfeitas.

34. Em atenção à mesma lógica de competência colegiada que orienta a aprovação, considero mais adequado que o relatório conclusivo seja submetido pelo relator ao Plenário, ao qual caberá decidir sobre o encerramento do Compromisso, na forma do art. 24 da minuta que ora apresento, precedido da avaliação de que trata o art. 23.

V

35. Já o art. 28 autoriza o Presidente do Tribunal a expedir "*orientações gerais acerca desta Instrução Normativa*".

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81080871.

36. A previsão é compreensível, sobretudo diante do caráter inovador do instrumento e da necessidade de solucionar questões operacionais que venham a surgir em sua aplicação. A redação, contudo, é ampla o suficiente para admitir interpretação segundo a qual essas orientações poderiam inovar no próprio conteúdo normativo.

37. Essa leitura não se harmonizaria com o art. 15, inciso I, alínea "q", do Regimento Interno, que reserva privativamente ao Plenário a deliberação sobre matéria regimental ou de caráter normativo, nem com o procedimento de elaboração e alteração de atos normativos previsto nos arts. 72 a 84 do RITCU.

38. Proponho, assim, manter a competência prevista no dispositivo, porém a restringindo expressamente à expedição de orientações de natureza administrativa e operacional.

VI

39. Além dessas questões de competência, sugiro alguns aperfeiçoamentos pontuais destinados a conferir maior clareza ao modelo, sem alterar sua essência.

40. O primeiro se refere à voluntariedade. O art. 4º caracteriza o Compromisso Cidadão como instrumento voluntário. O art. 8º da minuta, entretanto, admite sua instauração quando houver condições mínimas de cooperação **ou** manifestação voluntária de interesse dos potenciais partícipes. Entendo mais coerente exigir ambos os elementos (condições mínimas de cooperação **e** manifestação voluntária).

41. De modo semelhante, o parágrafo único do art. 14 dispõe que a discordância de um partícipe não impede a celebração do compromisso, salvo quando comprometer os resultados pretendidos. A regra deve ser preservada quanto à possibilidade de prosseguimento com os demais interessados, mas convém deixar expresso que nenhuma obrigação poderá ser atribuída a quem não a tenha aceitado.

42. A cautela está em sintonia com a própria lógica que orienta os mecanismos de autocomposição. A autonomia da vontade, a busca do consenso e a possibilidade de não permanência no procedimento constituem elementos reconhecidos na Lei 13.140/2015.

43. Sugiro também corrigir, no art. 21, a denominação da unidade incumbida do apoio à articulação institucional. A atual estrutura do Tribunal contempla a Secretaria de Relações Institucionais (SRI), unidade em cuja finalidade está incluída expressamente a promoção da integração e cooperação entre o TCU, cidadãos, diferentes níveis de governo, organizações da sociedade civil e outros atores públicos e privados.

44. Por fim, no art. 27, considero mais preciso substituir a referência à "atuação dos auditores" pela atuação das unidades e dos servidores envolvidos no Compromisso e ressalvar expressamente sua independência técnica e o pleno exercício das competências de controle externo.

VII

45. Dentro do prazo regimental, o Ministro Jorge Oliveira ofereceu três emendas modificativas ao projeto (peça 14), sobre as quais passo a emitir parecer, nos termos do art. 79 do Regimento Interno.

46. A primeira altera o art. 10, § 1º, para que o terceiro interessado demonstre "relação legítima e direta com o problema e interesse público na construção de soluções". Acolho a preocupação que a inspira: a abertura do instrumento a entidades privadas e coletivos exige que seu interesse na solução seja compatível com o interesse público, e não mera projeção de interesse particular. Preservo, contudo, a referência ao "problema público", expressão que estrutura toda a norma e consta do próprio inciso IV do art. 10. A redação passa a exigir relação legítima e direta com o problema público e interesse, compatível com o interesse público, na construção de soluções. Parecer favorável em parte.

47. A segunda emenda inverte a ordem dos arts. 23 e 24 e atribui ao Plenário a decisão sobre o encerramento do Compromisso ou a realização de novos ciclos. Quanto à competência do Plenário, a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81080871.

emenda converge com o ajuste que já propus (§§ 31-34). Acolho também a inversão, pois a avaliação do ciclo deve logicamente preceder e instruir a deliberação sobre seu encerramento, bem como a possibilidade de novo ciclo. Faço duas ressalvas. Mantenho o relatório conclusivo da unidade técnica como peça de instrução da deliberação, por ser a única avaliação independente do ciclo, ao lado dos relatórios elaborados em conjunto com os partícipes. E condiciono o novo ciclo à anuência expressa dos partícipes, em respeito à voluntariedade que caracteriza o instrumento, com atualização do Termo na forma do art. 16, uma vez que a decisão colegiada não pode impor a continuidade de compromisso voluntariamente assumido. Parecer favorável em parte.

48. A terceira emenda amplia o art. 28 para autorizar o Presidente a expedir "os atos necessários à regulamentação" da instrução normativa, e a justificativa esclarece que se cogita de portarias e resoluções. Não posso acolhê-la nesses termos. Resolução é forma de deliberação do Plenário (art. 67 do Regimento Interno), e a disciplina de matéria de caráter normativo é competência privativa do colegiado (art. 15, inciso I, alínea "q"), sujeita ao procedimento dos arts. 72 a 84, razões que já me levaram a restringir o dispositivo (§§ 35-38). Acolho, apenas, a explicitação de que a Presidência poderá expedir não só orientações, mas também atos de natureza administrativa e operacional necessários à execução da norma, como a definição de fluxos e a estruturação da plataforma prevista no art. 26, sem inovação no conteúdo normativo. Parecer favorável em parte, contrário quanto à autorização para atos de regulamentação.

VIII

49. O Ministério Público junto ao Tribunal, já na fase de sugestões, encaminhou, por meio do Ofício 117/2026-GAEX (peça 12), contribuições destinadas a explicitar sua participação no Compromisso Cidadão e a aperfeiçoar a organização dos dispositivos relativos à instauração e à fase preparatória.

50. Acolho a proposta de concentrar no Capítulo III os dispositivos de natureza procedimental, mas não considero conveniente separar a instauração e a fase preparatória em seções sucessivas. A preparação pode anteceder a decisão de instauração ou desenvolver-se concomitantemente à elaboração da respectiva proposta, inclusive com aproveitamento de elementos produzidos em fiscalizações ou outros processos em curso, possibilidade que explicito em novo § 3º do art. 7º da minuta. Por isso, ambas as matérias serão reunidas em uma única seção, sem estabelecimento de sequência rígida entre elas.

51. Acolho, em parte, as sugestões relativas à participação do MPTCU em diferentes fases do compromisso. O art. 81 da Lei 8.443/1992 e o art. 62 do Regimento Interno lhe atribuem a missão de guarda da lei e de dizer de direito nos assuntos submetidos ao Tribunal, e a IN-TCU 91/2022 já prevê sua manifestação no procedimento de solução consensual. O texto da norma passa, assim, a facultar sua participação na fase preparatória (art. 7º, § 2º) e a prever sua manifestação, como fiscal da ordem jurídica, depois de elaborado o Termo e antes da remessa dos autos ao relator (art. 16, caput).

52. Não incorporo a sugestão de assegurar a participação de membro do MPTCU na elaboração ou na formalização do Termo e no acompanhamento de sua implementação quando a proposta for de sua iniciativa, pois sua atuação como fiscal da ordem jurídica fica assegurada pela manifestação prévia à apreciação do Termo e por sua presença nas deliberações do Plenário sobre a aprovação e o encerramento.

53. Sobreveio, ainda, solicitação da Segecex (peça 13) para que o art. 19, § 2º, contemple também a entrada de novos partícipes durante a implementação do Compromisso, e não apenas sua saída. Acolho o ajuste. A dinâmica própria dos problemas públicos complexos pode revelar, no curso da execução, a conveniência de incorporar ator mais bem posicionado para contribuir para determinada dimensão da solução, mantidas a voluntariedade e a avaliação conjunta dos impactos sobre o processo e as metas pactuadas. A redação passa, portanto, a prever a entrada ou a saída de partícipe, com comunicação formal ao relator e aos demais envolvidos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81080871.

IX

54. Em síntese, proponho preservar a concepção e o conteúdo substancial da proposta elaborada pelo Grupo de Trabalho e aprovada pela Comissão de Coordenação Geral, promovendo os seguintes ajustes: atribuir ao Plenário a aprovação e a conclusão dos Compromissos, com possibilidade de novo ciclo mediante anuência dos partícipes; delimitar a competência da Presidência para orientações e atos operacionais; explicitar que o instrumento não amplia a jurisdição desta Corte; reforçar a voluntariedade e a necessidade de anuência para assunção de obrigações; corrigir a denominação da SRI; preservar expressamente a independência técnica dos servidores envolvidos; concentrar, no Capítulo III e em uma mesma seção, as regras de instauração e fase preparatória, com previsão de aproveitamento de elementos de outros processos; disciplinar a participação do MPTCU; acolher em parte as emendas do Ministro Jorge Oliveira; e admitir, durante a implementação, a entrada ou a saída de partícipes, com avaliação de seus impactos, além de ajustes de redação que não alteram o conteúdo.

55. Por preservarem a concepção e o conteúdo substancial do projeto original, os ajustes não configuram substitutivo, nos termos do art. 75, § 3º, do Regimento Interno, razão pela qual não há reabertura de prazo para emendas e sugestões.

56. Com essas alterações, considero que a norma concilia adequadamente duas exigências que devem caminhar juntas: de um lado, permitir que o TCU explore formas inovadoras, participativas e orientadas a resultados para enfrentar problemas públicos complexos; de outro, que lhe assegure ocorrer essa evolução dentro das competências conferidas pela Constituição, pela Lei 8.443/1992 e pelo Regimento Interno.

57. O Compromisso Cidadão pode constituir importante acréscimo ao conjunto de instrumentos de atuação desta Corte, com potencial para ampliar a capacidade de promover articulação e induzir soluções sem substituir os gestores, sem converter o Tribunal em executor de políticas públicas e sem afastar as garantias institucionais próprias do controle externo.

Ante o exposto, VOTO pela aprovação da minuta de acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81080871.

ACÓRDÃO Nº 2756/2026 – TCU – Plenário

1. Processo: TC 015.149/2026-9.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Administrativo.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não há.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, referentes a projeto de instrução normativa destinado a regulamentar, no âmbito do Tribunal de Contas da União, o instrumento de cooperação interinstitucional e social denominado Compromisso Cidadão,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo relator, nos termos do art. 3º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 2º e 15, inciso I, alínea "q", do Regimento Interno, em:

9.1. aprovar o projeto de instrução normativa anexo a este acórdão;

9.2. autorizar o arquivamento dos autos, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2756-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus (Relator), Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JHONATAN DE JESUS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81080873.

INSTRUÇÃO NORMATIVA - TCU Nº 105 DE 7 DE OUTUBRO DE 2026

Dispõe sobre o instrumento de cooperação interinstitucional e social denominado Compromisso Cidadão no âmbito do Tribunal de Contas da União.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas competências constitucionais, legais e regimentais e do poder regulamentar conferido pelo art. 3º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;

considerando a missão do Tribunal de Contas da União, de aprimorar a Administração Pública por meio do controle externo;

considerando que existem no país problemas públicos relevantes, complexos, sistêmicos, persistentes e de difícil solução por instrumentos tradicionais de controle;

considerando a orientação constante do Acórdão nº 309/2026-TCU, proferido na sessão plenária de 11 de fevereiro de 2026;

considerando a necessidade de potencializar a construção participativa em deliberações do Tribunal, nos termos da Resolução-TCU nº 315, de 22 de abril de 2020; e

considerando os estudos e conclusões realizados no âmbito do Grupo de Trabalho estabelecido pela Ordem de Serviço – Segecex nº 3, de 19 de março de 2026, constantes do processo nº TC-015.149/2026-9, resolve:

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Instrução Normativa regulamenta o Compromisso Cidadão no âmbito do Tribunal de Contas da União, definindo seus fundamentos, objetivos, requisitos, etapas operacionais e atuação institucional do Tribunal no incentivo, articulação, formalização, acompanhamento e avaliação de compromissos voltados à solução colaborativa de problemas públicos relevantes.

Art. 2º Para os fins desta Instrução Normativa, considera-se Compromisso Cidadão o instrumento de cooperação interinstitucional e social promovido pelo Tribunal de Contas da União com a participação de órgãos e entidades públicas de diferentes esferas federativas, atores sociais e cidadãos potencialmente afetados pelo problema público, e organizações da sociedade civil, destinado à construção pactuada de soluções para problemas públicos complexos e sistêmicos, com foco na geração de valor público ao cidadão.

§ 1º O Compromisso Cidadão não possui natureza sancionatória e consiste em processo colaborativo coordenado pelo Tribunal de Contas da União, sem prejuízo de suas competências constitucionais e legais de controle externo.

§ 2º A participação no Compromisso Cidadão não amplia a jurisdição do Tribunal de Contas da União nem sujeita partícipe não jurisdicionado ao controle externo para além das hipóteses previstas na Constituição e na lei.

Art. 3º Na condução do Compromisso Cidadão, o Tribunal de Contas da União atuará de forma isenta, como indutor, articulador e facilitador do processo colaborativo.

Parágrafo único. A atuação do Tribunal deverá assegurar tratamento isonômico aos partícipes, transparência na condução do processo e preservação de sua independência institucional.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81097194.

Art. 4º O Compromisso Cidadão, de caráter voluntário, a ser materializado por meio de pacto público, rege-se, entre outros, pelos seguintes fundamentos:

I - centralidade no cidadão;

II - escuta ativa e estruturada da sociedade;

III - aperfeiçoamento de políticas públicas;

IV - participação cidadã e diálogo transparente com a sociedade;

V - cooperação interinstitucional e articulação federativa;

VI - abordagem sistêmica e orientada a problemas públicos complexos;

VII - promoção à inovação, aprendizado institucional e dos partícipes e sustentabilidade das políticas públicas;

VIII - geração de soluções pactuadas e orientadas a resultados; e

IX - respeito às competências, responsabilidades e autonomias institucionais dos partícipes.

CAPÍTULO II

DOS REQUISITOS

Art. 5º É pressuposto para a realização do Compromisso Cidadão a identificação de problema público relevante que, pela sua complexidade e natureza sistêmica, revele limitações à atuação isolada dos instrumentos tradicionais de controle e demande solução colaborativa, pactuada e orientada a resultados.

Art. 6º A instauração de Compromisso Cidadão pressupõe a seleção prévia do problema público a ser enfrentado, observados os seguintes requisitos:

I - relevância social e impacto significativo sobre direitos, serviços públicos ou políticas públicas direcionadas ao cidadão;

II - complexidade ou caráter sistêmico que exijam a atuação coordenada de múltiplos atores institucionais ou sociais;

III - viabilidade de transformação por meio de cooperação e construção pactuada de soluções;

IV - potencial de geração de valor público e de transformações estruturantes para a sociedade; e

V - compatibilidade do problema com a atuação e as competências do Tribunal de Contas da União.

CAPÍTULO III

DO PROCEDIMENTO

Seção I

Da fase preparatória e da instauração

Art. 7º O Compromisso Cidadão será precedido de fase preparatória, destinada à análise e delimitação do problema público a ser enfrentado, à escuta dos atores institucionais e sociais relevantes, à avaliação da viabilidade da cooperação e à construção preliminar do arranjo colaborativo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81097194.

§ 1º A fase preparatória terá caráter exploratório e não vinculante, sendo conduzida com observância dos princípios da transparência e da publicidade, resguardadas as informações legalmente protegidas.

§ 2º Será facultado ao Ministério Público junto ao Tribunal, por membro designado na forma de sua regulamentação interna, participar da fase preparatória.

§ 3º A fase preparatória poderá aproveitar elementos produzidos em processos de fiscalização ou em outros processos em curso.

Art. 8º A instauração de Compromisso Cidadão somente ocorrerá quando houver condições mínimas de cooperação e manifestação voluntária de interesse dos potenciais partícipes, preservadas as competências dos órgãos responsáveis pela política pública e desde que a iniciativa não comprometa a independência ou a autoridade das decisões do Tribunal de Contas da União.

Art. 9º A seleção do problema público e a decisão acerca da instauração do Compromisso Cidadão deverão considerar a possibilidade de definição de entregas, metas ou indicadores de efetividade e observar critérios de razoabilidade e eficiência, bem como as prioridades institucionais do Tribunal de Contas da União.

Art. 10. A instauração do procedimento relativo ao Compromisso Cidadão poderá ter origem mediante proposta apresentada por:

I - Ministro Relator ou Colegiado do Tribunal de Contas da União;

II - unidade técnica do Tribunal de Contas da União;

III - Membro do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União; e

IV - terceiro interessado na solução de problema público relevante, nos termos definidos nesta Instrução Normativa.

§ 1º Consideram-se terceiro interessado entidades públicas ou privadas, organizações da sociedade civil, entidades representativas, coletivos organizados e outros atores sociais que demonstrem relação legítima e direta com o problema público e interesse, compatível com o interesse público, na construção de soluções no âmbito do Compromisso Cidadão.

§ 2º Para fins do inciso IV do caput deste artigo, o terceiro interessado deverá apresentar proposta fundamentada, acompanhada de informações mínimas que permitam a avaliação preliminar da relevância, da viabilidade e da adequação da iniciativa ao Compromisso Cidadão.

§ 3º A apresentação de proposta por terceiro interessado não o torna, necessariamente, parte no processo e não gera direito subjetivo à instauração do Compromisso Cidadão.

Art. 11. A proposta de instauração do Compromisso Cidadão deverá conter a descrição preliminar do problema público a ser enfrentado, a avaliação inicial sobre sua possibilidade de transformação da realidade e o registro dos riscos e das lacunas de informação identificados a serem aprofundados na fase preparatória.

Art. 12. A autorização para dar início às tratativas do Compromisso Cidadão se dará por meio de acórdão do Plenário do Tribunal de Contas da União a ser proferido no processo no qual a proposta foi apresentada.

Seção II

Da formalização e implementação

Art. 13. Concluída a fase preparatória, com a análise de soluções e construção da estratégia colaborativa, será elaborado pelos partícipes o Termo de Compromisso Cidadão (TCC).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81097194.

Art. 14. As decisões tomadas para elaboração do Compromisso Cidadão deverão ser construídas de forma colaborativa, buscando, sempre que possível, o consenso quanto às medidas a serem adotadas pelos partícipes.

Parágrafo único. A discordância manifestada por partícipe não impede a celebração do Compromisso Cidadão com os demais interessados, salvo quando comprometer o alcance dos resultados pretendidos, vedada a atribuição de obrigação a partícipe que não tenha anuído expressamente à sua assunção.

Art. 15. O Termo de Compromisso Cidadão conterá, no mínimo:

I - propósito;

II - partes envolvidas e seus representantes;

III - objetivos, metas e indicadores pactuados;

IV - ações, responsabilidades e compromissos assumidos;

V - forma, prazos e marcos de acompanhamento;

VI - mecanismos de avaliação;

VII - regras de atualização do Termo;

VIII - assinaturas dos representantes e data de formalização;

IX - mecanismos de transparência e de comunicação pública relativos ao Compromisso Cidadão e aos resultados alcançados; e

X - prazo de vigência e hipóteses de seu encerramento.

Art. 16. Concluída a elaboração do TCC, e obtida a anuência dos partícipes, os autos serão encaminhados ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União para manifestação no exercício de suas funções institucionais e, em seguida, ao ministro relator para apreciação da proposta.

§ 1º O relator, concluída a instrução, submeterá o Termo de Compromisso Cidadão à apreciação do Plenário.

§ 2º O Plenário poderá aprová-lo, rejeitá-lo ou nele propor ajustes.

§ 3º Propostos ajustes, a formalização dependerá da anuência expressa dos partícipes ao texto ajustado, dispensada nova deliberação do Plenário se os ajustes forem integralmente aceitos.

§ 4º A aprovação do Termo de Compromisso Cidadão por acórdão do Plenário constitui condição para sua formalização.

Art. 17. A formalização do Compromisso Cidadão ocorrerá por meio da assinatura do TCC pelo Presidente do Tribunal de Contas da União ou por autoridade formalmente delegada, juntamente com os representantes dos demais envolvidos, em ato público, com ampla divulgação institucional.

Art. 18. A implementação observará o plano de ação integrante do Termo de Compromisso Cidadão e será acompanhada por unidade técnica do Tribunal e pelo ministro relator do processo que deu origem ao Compromisso Cidadão.

Art. 19. O acompanhamento do Compromisso Cidadão deverá considerar, sempre que possível, a definição e a utilização de indicadores de efetividade, com vistas à mensuração dos resultados alcançados e à transparência do processo.

§ 1º Os resultados e os indicadores associados ao Compromisso Cidadão deverão ser divulgados em instrumentos de transparência institucional do Tribunal, com o objetivo de promover o controle social e o aprendizado institucional.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81097194.

§ 2º A entrada ou a saída de qualquer partícipe do Compromisso Cidadão assim como a modificação de circunstâncias importantes durante sua implementação deverão ser formalmente comunicadas ao relator e aos demais envolvidos, com a devida avaliação conjunta dos impactos sobre o processo e as metas pactuadas, observadas as regras de atualização do Termo.

Art. 20. O Tribunal não exercerá funções executivas nem assumirá responsabilidades operacionais atribuídas aos partícipes.

Parágrafo único. A atuação do Tribunal limitar-se-á ao incentivo, facilitação, acompanhamento e aprendizado institucional.

Art. 21. A Secretaria de Relações Institucionais (SRI) do Tribunal de Contas da União apoiará a condução do Compromisso Cidadão, atuando, no que couber, na articulação com atores institucionais e sociais, na facilitação do diálogo e no apoio às ações de mobilização necessárias à sua implementação, inclusive mediante a atuação de suas representações nos estados da Federação.

Seção III

Da conclusão e avaliação

Art. 22. O Compromisso Cidadão será concluído nas seguintes hipóteses:

I - cumprimento integral das metas e resultados pactuados;

II - decisão consensual dos partícipes, devidamente justificada;

III - inviabilidade superveniente da continuidade do Compromisso, devidamente motivada;

IV - perda das condições de voluntariedade, neutralidade ou cooperação necessárias à sua manutenção.

Art. 23. Ao final do ciclo do Compromisso Cidadão, será realizada avaliação abrangente do processo e de seus resultados, contemplando, no mínimo, os resultados gerados para o cidadão, a eficácia das ações pactuadas, a eficiência da cooperação, o fortalecimento institucional dos partícipes e os níveis de transparência, participação e accountability do processo.

§ 1º A avaliação de que trata o caput deste artigo resultará na elaboração conjunta de Relatório de Resultados e Aprendizado Institucional, que incluirá o registro das lições aprendidas e das boas práticas identificadas.

§ 2º A avaliação também resultará na produção conjunta de Relatório Público de Devolutiva à Sociedade, o qual será redigido em linguagem simples e divulgado por meio de publicação acessível e transparente sobre os resultados alcançados e, quando pertinente, pela realização de evento público de divulgação.

Art. 24. A conclusão do Compromisso Cidadão, em qualquer das hipóteses do art. 22, será submetida pelo relator à apreciação do Plenário, ao qual caberá decidir sobre o encerramento, instruída com relatório conclusivo emitido pela unidade técnica do Tribunal sobre o seu desenvolvimento, os resultados alcançados, a percepção dos cidadãos beneficiários, a sustentabilidade das transformações produzidas e a capacidade de replicação das soluções, e, quando for o caso, com os relatórios de que trata o art. 23.

Parágrafo único. Em lugar do encerramento, o Plenário poderá, havendo anuência expressa dos partícipes, autorizar a realização de novo ciclo do Compromisso Cidadão, com a correspondente atualização do Termo de Compromisso Cidadão, observado o disposto no art. 16.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81097194.

Art. 25. O Tribunal adotará medidas destinadas a promover equilíbrio e pluralidade na participação dos atores envolvidos, buscando reduzir assimetrias de informação, de capacidade institucional ou de influência entre os partícipes.

CAPÍTULO IV

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 26. A Secretaria do TCU responsável pela área de tecnologia da informação adotará providências para viabilizar a adequação de classes ou situações processuais específicas nos sistemas informatizados do Tribunal, bem como a disponibilização de plataforma digital que permita a interação entre os partícipes, o monitoramento dos resultados e a transparência das informações.

Art. 27. A atuação das unidades e dos servidores envolvidos no Compromisso Cidadão, em todas as suas fases, deve ser orientada pelos princípios da cooperação, da colaboração mútua e do diálogo, sem prejuízo da independência técnica e do pleno exercício das competências de controle externo.

Art. 28. Fica o Presidente do Tribunal de Contas da União autorizado a expedir orientações e atos de natureza administrativa e operacional necessários à execução desta Instrução Normativa, a serem publicados no Portal do Tribunal de Contas da União.

Art. 29. Esta Instrução Normativa entrará em vigor na data da sua publicação.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

VITAL DO RÊGO
Presidente

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81097194.