

# JOTA

TCU

## O que o TCU tem a dizer sobre acordos administrativos?

Tribunal de Contas aceita acordo administrativo trocando multa por investimento

JULIANA BONACORSI DE PALMA

14/11/2017 18:45



Tribunal de Contas da União (TCU) - Crédito: Divulgação TCU

Em 26 de julho, em meu artigo *TCU contra acordos em infraestrutura*, tratei da suspensão, pelo TCU, do TAC entre ANATEL e Telefônica. A figura do acordo estava em risco. Depois, o Plenário se manifestou em definitivo e, contrariando sua unidade técnica, aceitou o TAC da Telefônica (Acórdão n.º 2.121/2017). O acórdão é paradigmático e confere sinal verde aos acordos substitutivos de sanção no âmbito da Administração Pública.

Mas o que o TCU tem a dizer sobre acordos administrativos?

Há uma primeira ordem de argumentos que se aproveita para acordos administrativos em geral, ainda que o TCU se valha da locução “TAC”: o TCU reconhece na Lei da Ação Civil Pública *permissivo genérico* à celebração de acordos administrativos (art. 5º, §6º). Não há necessidade de lei específica ou de decreto. Regulamento editado pela instituição é suficiente. Mas o TCU não se posiciona sobre o mínimo regulamentar.

Ele entende que acordos administrativos têm “*natureza negocial, bilateral, de contorno quase contratual-administrativo*”, mas não vai além. Já o STJ (REsp 802.060/2009) e o Ministério Público (Resolução 179/2017) se referem aos acordos administrativos como *negócios jurídicos*, o que viabilizaria a aplicação subsidiária dos preceitos sobre negócio jurídico do Código Civil.

Especificamente quanto aos acordos substitutivos de sanção, o TCU aceitou a substituição de um conjunto de processos de multa por um único TAC com compromissos de ajustamento e de investimento, cuja celebração importa em arquivamento dos processos. Para o TCU, esse arquivamento não é ilegal.

O TCU afastou o argumento de que o TAC importa em renúncia das receitas de multa, que apenas são constituídas após a coisa julgada administrativa. Outro ponto importante diz respeito à extensão do controle: “(...) *a decisão sobre os critérios de escolha dos municípios que receberão os investimentos é matéria que escapa ao controle de legalidade realizado pelo Tribunal*”.

O TCU reconhece que trocar multas que nunca serão recolhidas por investimentos certos é um bom negócio. Todavia, defende sua competência para controlar acordos quanto a bens e recursos públicos considerando a “materialidade, relevância e risco” a serem apurados.

O acórdão acena para um controle amplo sobre a consensualidade administrativa, mas o controle no caso concreto foi mais contido, pela seriedade e qualidade da instrução processual. Acordos administrativos são atividades-fim, cabendo ao TCU apenas controlar a regularidade do processo de tomada da decisão consensual. Isso foi feito no caso do TAC da Telefônica, em que o TCU avaliou o cumprimento das etapas processuais e a suficiência da motivação. O controle contido, focado no processo administrativo, preserva o plano do acordo quanto aos compromissos negociados e aos objetivos que serão alcançados com a realização dos investimentos programados.

---

**JULIANA BONACORSI DE PALMA** – Professora da FGV Direito SP. Mestre e doutora pela Faculdade de Direito da USP e LL.M. pela Yale Law School.