

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Negociando com o Direito: acordos com aval do TCU podem contornar regras gerais?

Corte vem aceitando acordos com inovações ao direito posto, sem observar requisitos para mudanças jurídicas

Carlos Ari Sundfeld, Jolivê Rocha

22/05/2026 | 05:10



Créditos: Lourdes Amaral/TCU

Em 2022, o Tribunal de Contas da União ([TCU](#)) criou procedimento para sediar negociações entre poder público e particulares, e, posteriormente, homologar eventuais acordos. Passados alguns anos, a análise sistemática das negociações ocorridas mostra que, com o aval do TCU, vêm sendo adotadas saídas não aceitas pelas regras gerais do ordenamento jurídico.[\[1\]](#)

O mundo da gestão pública é repleto de receios de responsabilização pessoal. Uma das razões para administradores públicos não inovarem é o risco de sanção – afinal, um controlador, atento à legalidade, pode discordar do mecanismo inovador adotado, considerando-o ilegal.

[Conheça o JOTA PRO Poder, plataforma de monitoramento que oferece transparência e previsibilidade para empresas](#)

O aval do TCU prévio aos acordos tem parecido interessante para administradores públicos, pois, com ele, os riscos de responsabilização tendem a diminuir. Nesse ambiente de maior conforto, inovações variadas podem surgir, e com mais frequência. Mas uma questão deve ser aprofundada: que inovações o TCU está aceitando?

prospectivos especiais, para disciplinar a atuação futura dos agentes envolvidos.

Isso suscita um relevante debate jurídico: são juridicamente viáveis, apenas para casos concretos escolhidos, inovações regulatórias à margem das normas gerais? É possível deixar de lado, para esses casos, os requisitos para mudar o ordenamento jurídico, como os processos legislativos ou processos administrativos normativos?

Um caso do setor de telecomunicações ilustra a questão. A Agência Nacional de Telecomunicações editou a Resolução 741/21, exigindo que os investimentos derivados da adaptação de concessões de telecomunicações em autorizações apresentassem valor presente líquido negativo (art. 16, § 2º). Apesar disso, um acordo com a Oi S.A., homologado pelo TCU, previu investimentos em *data centers* que apresentavam valor presente líquido positivo. A mesma dispensa do cumprimento da resolução não ocorreu no acordo com a Telefônica Brasil S.A. – que teve de apresentar investimentos com valor presente líquido negativo.

Em outros casos, os acordos optaram por saídas não aceitas pela **Lei de Relicitações** (13.448/17). A relicitação, segundo a lei, envolve o fim da concessão original e uma licitação para nova outorga, ficando a concessionária original proibida de participar dessa disputa. É esta a solução prevista em lei.

Mas acordos articulados no TCU vêm aceitando um arranjo em sentido contrário: renegocia-se com a própria concessionária original as condições de sua outorga, criando nova modelagem contratual; em seguida, faz-se um procedimento competitivo simplificado envolvendo a totalidade das ações da empresa. Com a particularidade de que, em oposição à lei, ela também pode participar desse procedimento. Portanto, os acordos vêm aceitando uma saída não só diversa da legal, mas contraditória com ela.

Os acordos no TCU vêm criando, portanto, um substituto à relicitação: a função é semelhante (responder à perda da sustentabilidade econômico-financeira da outorga), mas seus traços jurídicos não têm aderência com os impostos pelo legislador. O TCU, em seus acórdãos, argumenta com um diagnóstico negativo quanto ao grau de sucesso e a tempestividade da relicitação concebida em lei. Por isso, considera aceitável uma solução regulatória à margem da lei.

É possível que o ambiente de negociação criado no TCU leve à redução de custos de transação e à construção de inovações interessantes. O problema é saber da viabilidade de se negociar com as próprias normas jurídicas de caráter geral, cujas alterações dependeriam de processo normativo. Tal criatividade não parece aceita pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que, em coerência com a ideia de legalidade, proíbe acordos para “desoneração permanente de dever ou condicionamento reconhecidos por orientação geral” (art. 26, § 1º, inc. III).

Há, ainda, esta discussão relevante: será que o controlador de contas tem legitimação constitucional para criar regimes administrativos especiais com o objetivo de regular o futuro, atuando como um legislador alternativo *ad hoc*?

Os artigos publicados pelo JOTA não refletem necessariamente a opinião do site. Os textos buscam estimular o debate sobre temas importantes para o país, sempre prestigiando a pluralidade de ideias.



CARLOS ARI SUNDFELD

Professor titular da FGV Direito SP e presidente da Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP).



JOLIVÊ ROCHA

Mestrando em Direito e Desenvolvimento pela FGV Direito SP. Advogado

- TAGS
- ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
- ANATEL
- SOCIAL
- TCU
- TELECOMUNICAÇÕES

- COMPARTILHAR
- -
 -
 -



Nossa missão é empoderar profissionais com curadoria de informações independentes e especializadas.

CONHEÇA O JOTA PRO

PRO PODER

Apostas da Semana

Impacto nas Instituições

Risco Político

Alertas

PRO TRIBUTOS

Apostas da Semana

Direto do CARF

Direto da Corte

Direto do Legislativo

Matinal

Relatórios Especiais

PRO TRABALHISTA

Apostas da Semana

Direto da Corte

Direto da Fonte

Giro nos TRT's

Relatório Especial

PRO SAÚDE

Apostas da Semana

Bastidores da Saúde

Direto da Anvisa/ANS

Direto da Corte

Direto do Legislativo

Matinal

Relatório Especial

EDITORIAS

Executivo

Legislativo

STF

Justiça

Energia

Opinião e Análise

Coberturas Especiais

Direito trabalhista

Eleições 2026

SOBRE O JOTA

Estúdio JOTA

Ética JOTA

Política de Privacidade

Política de diversidade

Seus Dados

Termos de Uso

Quem Somos