

O TCU e as parcerias de negócio das estatais

Sob o receio de permitir fuga à licitação, Corte de Contas amplia requisitos

Gabriela Duque, Victoria Malta Corradini

14/10/2026 | 11:30



Vista interna do Tribunal de Contas da União (TCU) / Crédito: Reprodução/TCU

A Lei 13.303/2016 (**Lei das Estatais**) procurou conferir às estatais maior flexibilidade para desenvolver atividades típicas do mundo empresarial. O art. 28, §3º, II, por exemplo, afasta a licitação quando a escolha do parceiro estiver associada às suas “características particulares”, vinculada a “oportunidades de negócio definidas e específicas” e for justificada a “inviabilidade de procedimento competitivo”.^[1]

O Tribunal de Contas da União (**TCU**) tem atribuído conteúdo a esses conceitos abertos, estabelecendo parâmetros para a caracterização de uma oportunidade de negócio.

Conheça o JOTA PRO Poder, plataforma de monitoramento que oferece transparência e previsibilidade para empresas

No Acórdão 2.488/2018-P (parceria Telebras-Viasat^[2]), o TCU densificou os critérios legais, exigindo a demonstração da vantajosidade comercial e da “superioridade competitiva” do parceiro, mediante motivação robusta da escolha diante de outros potenciais parceiros.

Sobre as “características particulares” do parceiro, o TCU apontou que a escolha deveria estar amparada em critérios previamente estabelecidos e comparáveis que demonstrassem “superioridade competitiva”. Contudo, a lei exige que as características particulares sejam vinculadas à oportunidade, e não à superioridade do parceiro em relação aos demais agentes do mercado. Um parceiro pode atender especialmente à estratégia da estatal sem superar todos os outros.

Nos Acórdãos 3.230/2020-P e 2.597/2021-P (parcerias do Banco do Brasil^[3] e do Banco do Nordeste^[4]), o TCU reconheceu que seria desnecessária a busca da “competitividade a qualquer custo” na seleção de parceiros, pois a estatal busca atributos de complementaridade voltados a suprir “deficiências, lacunas e limitações”. Também conferiu maior atenção ao processo interno de governança (instâncias decisórias, critérios de seleção, conflitos de interesses e gestão de riscos).

Já no Acórdão 1.744/2021-P (consultorias do BNDES)^[5], o TCU aprofundou as características substanciais da parceria: “caráter perene, maior nível de comprometimento e identidade de interesses societários entre os parceiros”. A seleção exigiria ainda “comunhão de objetos sociais”, demonstração da singularidade do parceiro perante o empreendimento, motivação da escolha e ponderação dos custos e benefícios diante de outras opções, além de governança e compliance.

Esses requisitos não estão previstos no art. 28: são critérios construídos pelo TCU para delimitar quais relações contratuais podem receber o tratamento reservado às oportunidades de negócio.

Em precedentes mais recentes, o TCU aprofundou a natureza da relação contratual.

No Acórdão 2.853/2025-P (redes de atendimento contratadas pelo Banco da Amazônia e pelo Banco do Nordeste^[6]), o TCU exigiu **parceria empresarial efetiva**, contrapartidas mútuas, características exclusivas ou diferenciadas do parceiro, inviabilidade do procedimento competitivo e preços de mercado. Para o TCU, a parceria deveria materializar união de esforços, com objetivos compartilhados, o que não estaria presente no caso em questão. Eventual exclusividade ou capacidade diferenciada do parceiro poderia fundamentar eventual inexigibilidade (art. 30 da Lei das Estatais), mas não transformaria a natureza do contrato em parceria.

No Acórdão 2.521/2026-P (contratação de solução de *customer experience* pelo Basa^[7]), o TCU sistematizou uma sequência: primeiro, verificar se existe **relação genuinamente associativa**, com atuação conjunta, contribuições recíprocas e compartilhamento de riscos e resultados^[8]; depois, examinar as características particulares do parceiro e a inviabilidade de procedimento competitivo.

No caso, o fato de a solução ser complexa, customizada e integrada às atividades do banco não foi suficiente para enquadrar a operação como uma verdadeira parceria. O Basa continuaria sendo destinatário do serviço e remuneraria a contratada por entregas e pagamentos periódicos. O TCU afastou a aplicação do inciso II por entender que a contratação não configurava verdadeira parceria empresarial^[9].

Esse precedente sistematiza os parâmetros para a caracterização das parcerias. **Primeiro, é necessário demonstrar a existência de verdadeira relação associativa.** Superada essa etapa, passam a ser examinadas as características particulares do parceiro e a inviabilidade de procedimento competitivo. Somaram-se ainda parâmetros relativos à vantajosidade, comparação entre alternativas^[10], motivação e formação da decisão empresarial.

JOTA Principal

Curadoria com informações direto ao ponto sobre o que realmente importa

Nome *

Email *

QUERO RECEBER

Essa construção do TCU responde a uma preocupação legítima: impedir que contratos ordinários de fornecimento sejam rotulados como parceria para afastar a licitação. Esse receio, contudo, parece ter levado o TCU para além do texto legal.

Há, também, o risco de incoerência. Se a demonstração das características particulares exigir comparação estruturada entre interessados e prova de que a alternativa escolhida supera as demais, reconstrói-se, em um regime que admite a inviabilidade de procedimento competitivo, lógica que se pretendeu afastar.

Cabe ao TCU verificar se a oportunidade, sua racionalidade econômica e a aderência do parceiro ao negócio foram demonstradas, o que envolve apurar se a estatal tomou uma decisão informada, motivada e juridicamente defensável à luz das circunstâncias então disponíveis.

Controlar a consistência dessas razões, contudo, não significa refazer o caminho decisório. Demonstrada uma escolha motivada e aderente aos parâmetros legais, deve haver espaço para o juízo empresarial próprio das estatais. Preservar essa fronteira não reduz o controle: impede que ele esvazie a flexibilidade que a própria Lei das Estatais procurou assegurar.

[1] O art. 28, § 4º, da Lei 13.303/2016 define oportunidades de negócio como a formação e a extinção de parcerias e outras formas associativas, societárias ou contratuais, a aquisição e a alienação de participação em sociedades e outras formas associativas, societárias ou contratuais, bem como operações realizadas no âmbito do mercado de capitais, respeitada a regulação pelo respectivo órgão competente. A amplitude da definição legal é relevante para a interpretação do inciso II do § 3º, pois evidencia que as oportunidades de negócio não se restringem a arranjos societários ou a relações empresariais permanentes.

[2] A parceria previa a exploração comercial da capacidade do Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC), mediante disponibilização de infraestrutura e equipamentos pela Viasat e compartilhamento das receitas obtidas com serviços de comunicação via satélite.

[3] O processo examinou os procedimentos adotados pelo Banco do Brasil para estruturar e selecionar parcerias estratégicas com empresas privadas, destinadas à exploração conjunta de oportunidades de negócio e à complementação de suas capacidades empresariais.

[4] O processo avaliou os procedimentos de formação de parcerias estratégicas pelo Banco do Nordeste, incluindo a identificação de oportunidades de negócio, a seleção de parceiros e os mecanismos internos de governança e gestão de riscos.

[5] O caso envolveu a contratação de consultorias especializadas pelo BNDES para apoiar a estruturação de projetos de desestatização, incluindo avaliações econômico-financeiras, diligências jurídicas e contábeis e assessoria estratégica.

[6] Foram examinadas contratações de empresas como TecBan, Saque e Pague e Banco Topázio para disponibilização de redes de caixas eletrônicos e processamento de transações bancárias realizadas pelos clientes das instituições.

[7] A contratação pretendida envolvia uma plataforma tecnológica de *customer experience*, com implantação, integração, customização, operação e suporte, destinada à gestão e ao aprimoramento da experiência dos clientes do banco.

[8] Esse exame considera se as partes possuem obrigações contrapostas ou atuam conjuntamente, se a própria estatal é destinatária da prestação ou a atividade se dirige ao mercado e se os ganhos decorrem de pagamentos entre as partes ou dos resultados da atividade econômica comum. Para o TCU, oportunidade de negócio pressupõe estrutura associativa: atuação conjunta, aproveitamento de atributos complementares, contribuições recíprocas e compartilhamento de riscos e resultados. Os ganhos econômicos não devem decorrer predominantemente do pagamento típico de uma relação bilateral de prestação de serviços.

[9] O tribunal concluiu que o caso versava sobre prestação remunerada de serviços tecnológicos. A complexidade e a customização da solução não alteravam a natureza contratual, pois não havia atuação econômica conjunta, contribuições recíprocas ou compartilhamento efetivo de riscos e resultados. O relator inicialmente admitiu o enquadramento da operação no art. 28, §3º, II, mas reviu sua posição após o voto revisor, aderindo ao entendimento de que a parceria exige estrutura genuinamente associativa e plurilateral.

[10] O critério da superioridade competitiva, introduzido no Acórdão 2.488/2018-P, não foi abandonado em precedentes posteriores. Embora os casos mais recentes tenham passado a enfatizar a necessidade de caracterização prévia de uma efetiva parceria empresarial, o Acórdão 2.521/2026-P voltou a mencionar expressamente o parâmetro da superioridade competitiva. Assim, a evolução do entendimento do TCU não representa a superação desse critério, que permanece como referência para a avaliação das características particulares do parceiro, embora não constitua exigência expressa do art. 28, § 3º, II, da Lei 13.303/2016.



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.



GABRIELA DUQUE

Professora na FGV Direito SP, mestre em Direito Administrativo pela PUC-SP, pesquisadora do Observatório do TCU da FGV Direito SP + SBDP e sócia fundadora do Duq Advogados



VICTORIA MALTA CORRADINI

Mestre e bacharela em Direito na Faculdade de Direito da USP. Pesquisadora do Observatório do TCU da FGV Direito SP + Sociedade Brasileira de Direito Público. Advogada em Marchini, Botelho, Casella e Della Valle Advogados

- TAGS
- ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
- AUTONOMIA DO BANCO CENTRAL
- BANCO DO BRASIL
- LEI DAS ESTATAIS
- TCU

COMPARTILHAR

