

Disputas entre órgãos do Executivo perturbam o ambiente de negócios

07/04/2026

* *Reportagem publicada no **Anuário do Executivo Brasil 2026**. A versão impressa está à venda na **Livraria ConJur** ([clique aqui](#)). Acesse a versão digital pelo site do **Anuário da Justiça** (anuario.conjur.com.br).*

No Brasil, o que está escrito na lei nem sempre é suficiente para garantir segurança jurídica. Quem decide sobre a forma de aplicar a legislação também contribui para a previsibilidade necessária, sobretudo ao ambiente de negócios. No campo político-fiscalizatório do Executivo Federal, onde se inserem os órgãos de gestão pública, a atuação simultânea de diversos atores pode tanto ajudar quanto atrapalhar ao destravar investimentos ou encarecer contratos — o que costuma acontecer quando há sobreposição de competências e disputa por protagonismo. Para o setor produtivo, esse desenho institucional geralmente se traduz em incerteza regulatória e maior custo de conformidade.

“A dificuldade não está na existência de múltiplos órgãos, mas na forma como interagem”, afirma Sebastião Tojal, sócio do escritório Tojal Renault Advogados, ao **Anuário do Executivo**. O especialista em Direito Público explica que as instituições de fiscalização e controle têm previsão constitucional e nenhuma relação hierárquica entre elas, o que torna impossível prever o que será decidido ao fim do dia. “Nós temos hoje várias instituições que vivem uma disputa por competências”, afirmou o advogado, que chama esse fenômeno de “pluralismo institucional”.

Na prática, essa atuação fragmentada afeta decisões concretas. Embora órgãos como a Casa Civil da Presidência da República e o Ministério da Justiça tenham se aproximado da iniciativa privada nos últimos anos a fim de criar condições mais previsíveis aos investimentos, a falta de coordenação entre instituições como o Tribunal de Contas da União, a Advocacia-Geral da União e a Controladoria-Geral da União, também integrantes desse grande bloco da gestão pública, tem gerado incertezas no setor produtivo.

O TCU tem a missão de fiscalizar o uso do dinheiro público por órgãos e entidades do governo federal (ministérios, autarquias, empresas públicas), seja por iniciativa própria ou a pedido do Congresso Nacional. O órgão administrativo tem autonomia e independência, não integra nenhum dos Três Poderes da República, mas tem o papel de auxiliar o Legislativo no controle



Capa da 1ª edição do **Anuário do Executivo Brasil**

externo das contas públicas.

O papel da **CGU** também é de conduzir auditorias para verificar se os recursos públicos estão sendo usados de forma correta e eficaz. Avalia políticas públicas, programas de governo e a gestão dos administradores federais, com base em critérios de legalidade, eficiência e resultados. Já a AGU é o escritório de advocacia do governo federal, tanto na área consultiva quanto contenciosa, judicial ou administrativa.

À lista de complicadores eventuais do ambiente de negócios poderiam ser acrescentados o Ministério Público, o Judiciário e até mesmo o Legislativo. Exemplo dessa interferência externa está nas emendas parlamentares individuais, conhecidas como emendas Pix, que permitem o repasse direto de recursos do orçamento da União a estados e municípios, sem conexão com políticas públicas de âmbito nacional.

No curso da ADPF 854, que determinou a adoção de medidas para garantir a transparência e a rastreabilidade do orçamento secreto, o ministro Flávio Dino determinou que TCU, CGU e o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos desenvolvessem programas de apoio aos estados e municípios voltados à fiscalização. Alguns dias antes, os três órgãos haviam assinado nota técnica conjunta com um modelo de análise dos relatórios de gestão pública dessas transferências, em atendimento a outra decisão do ministro do STF.

Pedro França/ Agência Senado



A sede do Executivo — onde está a Casa Civil

Em 2023, as emendas Pix somaram R\$ 30 bilhões e, em 2025, R\$ 50 bilhões — cerca de um quarto das verbas discricionárias de um orçamento marcado por despesas obrigatórias. Para 2026, o Congresso aprovou a destinação de R\$ 61 bilhões, mas o presidente Lula vetou R\$ 11 bilhões, mantendo o patamar do ano anterior.

As decisões do STF definiram os limites de cada órgão nesse caso, mas não é sempre que isso ocorre. “Apesar de alguns avanços na articulação institucional, especialmente na AGU e na CGU, ainda há muita indefinição sobre a prevalência das decisões de um órgão sobre os demais. Isso traz riscos na execução de

contratos: para a Administração, por não ter um parâmetro seguro para lastrear as decisões, e para o particular, que não sabe estimar os efeitos de cada ato da gestão contratual”, afirmou ao **Anuário** o advogado Caio Loureiro, sócio do escritório TozziniFreire Advogados.

O problema se agrava em momentos sensíveis, como revisões contratuais e pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos. “Não são raros os processos que levaram anos até uma decisão administrativa, com aval da AGU, mas que se tornaram inócuos diante de uma decisão posterior do TCU que negava as premissas adotadas”, destacou Loureiro. O resultado é um passivo regulatório oneroso para os contratantes.

“O TCU tem uma visão resistente à prorrogação ou extensão do prazo como forma de recomposição do contrato. A AGU e a Administração veem nessa opção uma alternativa melhor

para encaixar os custos do reequilíbrio, já que não gera aumento de tarifas ou contraprestação nem indenizações”, diz.

Diante desse cenário, parte das instituições passou a apostar em mecanismos de consenso e prevenção como forma de reduzir conflitos antes que cheguem ao Poder Judiciário. No TCU, a Secretaria de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos registrou 43 procedimentos até novembro de 2025, com 20 acordos homologados pelo Plenário.

Na Advocacia-Geral da União, a Câmara de Promoção da Segurança Jurídica no Ambiente de Negócios (Sejan) segue a mesma lógica de antecipar conflitos e uniformizar entendimentos. “Ao longo de dois anos de atuação, a Sejan se consolidou como um modelo inovador e como um espaço qualificado de prevenção de litígios e construção de segurança jurídica para o ambiente de negócios”, afirmou, ao Anuário, Flávio Roman, secretário-geral de Consultoria da AGU e presidente da câmara. Em dois anos de funcionamento, a Sejan concluiu 91 demandas regulatórias e tributárias, com tempo médio de análise inferior a oito meses.

Se, de um lado, os mecanismos de consenso avançam, por outro, a atuação concomitante de órgãos de investigação ainda impõe desafios ao setor privado. Empresas submetidas simultaneamente a apurações da Polícia Federal, CGU e TCU, por exemplo, enfrentam sobreposição de procedimentos e custos elevados. “A ausência de coordenação entre diferentes esferas tende a reduzir a previsibilidade e aumentar a percepção de risco regulatório, o que por sua vez impacta decisões de investimentos e a própria competitividade”, disse o advogado Thiago Sombra, sócio de Compliance e Ética corporativa do escritório Mattos Filho.

Segundo ele, na ausência de mecanismos claros de coordenação, uma empresa pode ser investigada e sancionada em diferentes esferas, sem que haja uniformidade de critérios. Isso amplia o risco jurídico e financeiro, pois obriga a companhia a lidar com múltiplos processos, aumentando custos de defesa e criando insegurança sobre o alcance real das penalidades. “Isso pode resultar em um cenário de sobreposição sancionatória, na medida em que diferentes órgãos, ao exercerem suas competências de forma autônoma, acabam ampliando a carga regulatória sem que haja plena harmonização quanto à proporcionalidade”, ponderou.

Apesar dos avanços institucionais, o desafio permanece estrutural. Como observa Sebastião Tojal, o problema não está apenas na multiplicidade de órgãos, mas na ausência de uma lógica coordenada de atuação. “Há uma disputa desenfreada por poder que machuca a todos, mas, substancialmente, o interesse público”, resumiu.

*A versão impressa da publicação está à venda na **Livraria ConJur**. Garanta já o seu exemplar!*

ANUÁRIO DO EXECUTIVO BRASIL 2026

ISSN: 3086-3759

Número de páginas: 276

Versão impressa: R\$ 50, à venda na [Livraria ConJur](#) ([clique aqui para comprar](#))

Versão digital: disponível no site da coleção **Anuário da Justiça** (anuario.conjur.com.br)

Anunciaram no Anuário do Executivo Brasil 2026

Apoio

JBS

**Anunciantes**

Arruda Alvim & Thereza Alvim Advocacia e Consultoria Jurídica

Ayres Britto Consultoria Jurídica e Advocacia

Bottini & Tamasauskas Advogados

Bradesco S.A.

Cecilia Mello Advogados

Clèmerson Merlin Clève Advogados Associados

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil

Décio Freire Advogados

Dias de Souza Advogados

Fidalgo Advogados

Heleno Torres Advogados

JBS S.A.

Marcus Vinicius Furtado Coêlho Advocacia

Milaré Advogados

Moraes Pitombo Advogados

Mubarak Advogados

Original 123 Comunicação

Pollet Advogados Associados

Warde Advogados

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-abr-07/gestao-publica-o-preco-do-pluralismo-institucional/>