



Paulo Henrique de Jesus Santos

**A Secex Consenso e a atuação do TCU no redesenho
das concessões rodoviárias em crise**

**Monografia apresentada
à Escola de Formação da
Sociedade Brasileira de
Direito Público – SBDP,
sob orientação do
Professor Roberto
Moraes Dias.**

**SÃO PAULO
2025**

RESUMO: A monografia analisa, com base em oito acórdãos do Tribunal de Contas da União, como a Corte passou a atuar no redesenho de concessões rodoviárias federais em crise após a criação da Secex Consenso pela Instrução Normativa nº 91, de 2022. O estudo demonstra que o Tribunal tem legitimado repactuações contratuais como alternativa à Lei nº 13.448, de 2017, revelando três padrões: (I) quanto mais frágeis os estudos técnicos, maior a intervenção modeladora do TCU; (II) a adoção de fundamentos jurídicos amplos, como a juridicidade, para sustentar alterações substanciais nos contratos; e (III) a criação de mecanismos garantidores de legitimidade como alternativa à licitação tradicional. Essa atuação suscita dúvidas sobre a eventual aproximação do TCU de funções típicas de gestão contratual.

Palavras-chave: Tribunal de Contas da União; Secex Consenso; Repactuação contratual; Juridicidade; Concessões rodoviárias federais.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANAC	Agência Nacional da Aviação Civil
ANTT	Agência Nacional dos Transportes Terrestres
AudRodoviaAviação	Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Capex	<i>Capital Expenditure</i> (Despesas de Capital)
CF	Constituição Federal
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
EVTE	Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica
IN	Instrução Normativa
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
MPTCU	Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União
MT	Ministério dos Transportes
Opex	<i>Operational Expenditure</i> (Despesas Operacionais)
PER	Programa de Exploração da Rodovia
PIB	Produto Interno Bruto
PPI	Programa de Parcerias de Investimentos
Procofe	Programa de Concessões Rodoviárias Federais
SBDP	Sociedade Brasileira de Direito Público
Secex Consenso	Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos
Segecex	Secretaria-Geral de Controle Externo
SPE	Sociedade de Propósito Específico
TCU	Tribunal de Contas da União
TIR	Taxa Interna de Retorno

LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS

TABELA 1: Primeira seleção de acórdãos	12
TABELA 2: Seleção definitiva de acórdãos	14
GRÁFICO 1: Orientações do TCU	71

LISTA DE ACÓRDÃOS

Acórdão nº 752, de 2023-Plenário

Acórdão nº 1.593, de 2023-Plenário

Acórdão nº 1.996, de 2024-Plenário

Acórdão nº 2.318, de 2024-Plenário

Acórdão nº 2.434, de 2024-Plenário

Acórdão nº 199, de 2025-Plenário

Acórdão nº 513, de 2025-Plenário

Acórdão nº 1.495, de 2025-Plenário

Acórdão nº 1.369, de 2025-Plenário

AGRADECIMENTO

"Sempre fui sonhador, é isso que me mantém vivo." Essa frase, do Racionais MC's, compõe o monólogo de introdução da música "A Vida é um Desafio", que eu costumava ouvir exaustivamente na adolescência. Este ano, tive a oportunidade de escutá-la em outro contexto, durante uma visita ao Museu das Favelas, proporcionada pela Escola de Formação Pública, na aula inaugural do curso. O intuito da visita era consolidar, para os novos ingressantes no Programa, a visão dinâmica e adaptativa que o Direito Público pode proporcionar aos espaços urbanos. Essa proposta foi complementada posteriormente com a visita ao Museu Judaico, ambos os prédios carregam histórias e raízes que foram ressignificadas a partir de sua nova função. Essa era a expectativa imediata da atividade.

Naquele dia, porém, uma impressão pessoal marcou-me de forma mais profunda. O desejo de fazer parte da Escola de Formação Pública é tão antigo quanto minha decisão de seguir uma jornada acadêmica no direito e, embora eu reconheça o quanto é incerto o caminho do pesquisador, sempre percebi que a EFP representa um ponto de intersecção na trajetória de muitas pessoas as quais tenho como referência.

O ingresso no Programa, no entanto, veio acompanhado de um misto de emoções. De um lado, a felicidade e o sentimento de realização pela aprovação; de outro, uma ansiedade intensa e a sensação de ser um intruso em um ambiente que, à primeira vista, parece destinado apenas a pessoas extraordinárias.

Com todas essas expectativas, naquele momento a letra dos Racionais funcionou como um lembrete simples e necessário de que as dificuldades fazem parte do percurso e podem servir de impulso para a coragem. A experiência ajudou a ressignificar meus sentimentos e promoveu um senso de pertencimento que facilitou meu processo de integração ao Programa.

Acredito que esse seja um dos diferenciais que tornam a Escola de Formação Pública um programa duradouro e bem-sucedido. Para além da excelência do curso e da capacitação técnica oferecida, percebo em mim um

amadurecimento que ultrapassa as competências formais de aluno e pesquisador.

Reconheço, porém, que essas transformações não seriam possíveis sem a atuação da equipe que coordena a Escola. Por isso, registro meu agradecimento a Abel, à Mariana, ao Yasser e ao Professor Carlos Ari Sundfeld, pela dedicação e pelo compromisso com o propósito do Programa, além da postura sempre solícita e acolhedora. Vocês tornam a atmosfera da SBDP em um espaço singular de interação e aprendizado.

Faço um agradecimento especial ao meu orientador, Roberto Moraes Dias. Foi uma experiência enriquecedora compartilhar este processo com alguém tão respeitoso e dedicado. Nessa convivência, colhi lições que levarei para a vida. Não esquecerei dos risos, dos puxões de orelha, do cuidado e da atenção. Agradeço também ao meu mentor, Pedro Furtuoso, cuja contribuição foi essencial para a delimitação do tema de pesquisa.

Agradeço, ainda, à minha companheira, Letícia Belanciere, por trilhar essa jornada ao meu lado e por representar o otimismo quando minhas angústias e dificuldades se intensificaram durante a pesquisa. Por fim, agradeço aos meus pais, Paulo Sérgio e Luzineide, pois sou resultado direto do sacrifício deles. São meu coração fora do peito.

Em relação ao tema desta pesquisa, ele guarda pertinência com minha trajetória pessoal. Enquanto morava na Bahia, tive minha primeira oportunidade de emprego formal em uma empresa de engenharia responsável por obras de pavimentação na rodovia da minha cidade. Na ocasião, o trabalho como ajudante de obras possibilitou financiar minha passagem e garantir uma estadia segura nos primeiros meses da graduação. A experiência foi enriquecedora, além das amizades e aprendizados, conheci de perto o funcionamento operacional de uma política pública de infraestrutura. Hoje, revisito esse tema sob a perspectiva institucional, discutindo a estruturação da política de infraestrutura a partir de um debate atual e relevante não apenas para o setor rodoviário, mas também para o desenho dos poderes institucionais da República.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
METODOLOGIA.....	10
Pergunta de pesquisa.....	10
Delimitação do tema.....	11
CAPÍTULO 1: Contextualização das concessões rodoviárias.....	15
1.1 O agravamento da crise.....	15
1.2 Origem e justificativa da Lei nº 13.448, de 2017.....	18
1.3 Desafios para a implementação da Relicitação.....	19
CAPÍTULO 2: A Instrução Normativa nº 91, de 2022, e a normatização do Consenso.....	22
2.1 O advento da Secex Consenso.....	22
2.2 Estrutura e fases da solução consensual.....	24
2.3 O caminho das concessões em crise à repactuação consensual no TCU.....	26
CAPÍTULO 3: Apresentação dos dados empíricos.....	29
3.1 Acórdão 1.996, de 2024, Plenário e 513, de 2025, Plenário: BR-101, ES/BA.....	29
3.1.1 Proposta de solução consensual.....	30
3.1.2 Principais pontos controvertidos.....	31
3.1.3 Posicionamento dos órgãos técnicos.....	33
3.1.4 Deliberação do Plenário.....	33
3.1.5 Verificação do cumprimento das condicionantes.....	34
3.2 Acórdão 2.318, de 2024, Plenário e 1.495, de 2025, Plenário: BR-101, RJ.....	35
3.2.1 Proposta de solução consensual.....	35
3.2.2 Principais pontos controvertidos.....	36
3.2.3 Posicionamento dos órgãos técnicos.....	38
3.2.4 Deliberação do Plenário.....	39
3.2.5 Verificação do cumprimento das condicionantes.....	40
3.3 Acórdão 2.434, de 2024, Plenário: BR-163, MS.....	40
3.3.1 Proposta de solução consensual.....	41
3.3.2 Principais pontos controvertidos.....	42
3.3.3 Posicionamento dos órgãos técnicos.....	44
3.3.4 Deliberação do Plenário.....	44
3.4 Acórdão 199, de 2025, Plenário: BR-116, BA e BR-324, BA.....	45
3.4.1 Proposta de solução consensual.....	45
3.4.2 Principais pontos controvertidos.....	46
3.4.3 Posicionamento dos órgãos técnicos.....	47
3.4.4 Deliberação do Plenário.....	48
3.5 Acórdão 1.369, de 2025-Plenário: BR-381 MG/SP.....	48

3.5.1 Proposta de solução consensual.....	49
3.5.2 Principais pontos controvertidos.....	50
3.5.3 Posicionamento dos órgãos técnicos.....	51
3.5.4 Deliberação do Plenário.....	52
3.6 Acórdão 2.206, de 2025 Plenário: BR-116, PR/SP.....	52
3.6.1 Proposta de solução consensual.....	53
3.6.2 Principais pontos controvertidos.....	54
3.6.3 Posicionamento dos órgãos técnicos.....	55
3.6.4 Deliberação do Plenário.....	55
CAPÍTULO 4: A Instrução Normativa nº 91, de 2022, como instrumento de incentivo a soluções pragmáticas.....	57
4.1 As balizas institucionais do procedimento de solução consensual....	57
4.2 A centralidade do Processo Competitivo a partir do caso paradigmático da ECO101.....	58
CAPÍTULO 5: Discussão dos resultados empíricos.....	63
5.1 A vantajosidade da readequação contratual.....	63
5.2 A Confiabilidade dos Estudos.....	64
5.3 A fundamentação jurídica e o afastamento do dever de licitar.....	65
5.4 Os mecanismos para a mitigação dos riscos.....	66
5.5 A atuação dos órgãos do TCU (unidade técnica, MPTCU).....	68
5.6 A atuação dos órgãos do TCU (Plenário).....	69
CONCLUSÃO.....	74
Qual era o objetivo do trabalho?.....	74
Qual foi o caminho percorrido e as conclusões a que se chegou?.....	74
Considerações finais.....	77
REFERÊNCIAS.....	79
APÊNDICE A: orientações do TCU, Acórdão 1.996, de 2024, Plenário.	85
APÊNDICE B: orientações do TCU, Acórdão 2.318, de 2024, Plenário.	86
APÊNDICE C: orientações do TCU, Acórdão 2.434, de 2024, Plenário..	88
APÊNDICE D: orientações do TCU, Acórdão 199, de 2025, Plenário	89
APÊNDICE E: orientações do TCU, Acórdão 1.369, de 2025, Plenário..	89
APÊNDICE F: orientações do TCU, Acórdão 2.206, de 2025, Plenário..	90

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o controle da Administração Pública brasileira vem passando por mudanças em seu modo de atuação. A lógica tradicional, centrada na fiscalização *a posteriori* e na aplicação de sanções, passou a conviver com uma perspectiva voltada ao diálogo institucional e à prevenção de conflitos. Dessa forma, o controle externo deixa de se limitar à revisão de atos já praticados e passa a ocupar espaços em que se discutem soluções para impasses administrativos complexos.

Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União (TCU) assume posição de destaque. Com a criação da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (Secex Consenso), instituída pela Instrução Normativa (IN) nº 91, de 2022, o Tribunal ampliou sua forma de atuação, passando a participar de procedimentos voltados à construção e à readequação de decisões administrativas.

A consolidação desse arranjo institucional ocorre em meio à crise das concessões de infraestrutura, em especial no setor rodoviário federal. São contratos nos quais os investimentos previstos deixam de ser realizados, os indicadores de desempenho não são cumpridos ou a viabilidade financeira do projeto se mostra insustentável.¹ Diante desses impasses, a solução tradicional, que consistia na decretação da caducidade, revelou-se pouco efetiva, pela condução geralmente litigiosa e demorada do processo, provocando a paralisação nas obras e a interrupção de investimentos.

Esse cenário propiciou a instituição da relicitação, mediante a Lei nº 13.448 de 2017, que estabeleceu a possibilidade de extinção amigável do contrato submetido, em seguida, a uma nova licitação. Na prática, porém, o mecanismo tem se mostrado lento e incapaz de resolver os passivos

¹ Esses indicadores que revelam uma concessão em crise foram localizados nos Acórdãos que compõem a amostra da pesquisa. Toma-se como exemplo a rodovia BR-101, no trecho do Espírito Santo, no qual, os parâmetros descritos acima são apresentados na Solicitação de Solução Consensual como consequências fáticas da crise.

deixados pelos contratos originais, resultando em apenas dois casos de relicitação concluídos após quase uma década de vigência da lei.²

Diante desse quadro, a Administração Pública passou a utilizar a Secex Consenso como espaço institucional para discutir a reestruturação de contratos em crise e a retomada de investimentos. A negociação supervisionada pelo TCU passou a conferir respaldo às repactuações e, em alguns casos, levou à substituição de processos de relicitação já instaurados.

Essa dinâmica, no entanto, suscita questionamentos quanto ao dever constitucional de licitar, previsto no art. 37, XXI, da Constituição de 1988. A Lei nº 13.448, de 2017, estrutura a extinção contratual com base na celebração de novo contrato precedido de licitação. Nas renegociações conduzidas no âmbito do TCU, contudo, o procedimento assumiu contornos próprios. No caso da BR-101, no Espírito Santo, administrada pela concessionária Eco101, foi concebido e aprovado pelo Plenário do Tribunal um modelo denominado Processo Competitivo Simplificado, destinado a conferir legitimação às alterações contratuais que envolvem modificações substanciais, como a reconfiguração da matriz econômico-financeira.

A aproximação entre controle e gestão coloca em debate os limites entre fiscalizar e administrar. Discute-se o risco de cogestão, a possibilidade de uso ampliado da consensualidade e a definição das fronteiras institucionais do Tribunal. Coloca-se, assim, a questão sobre como preservar a autonomia decisória do gestor e a observância do regime licitatório diante de arranjos negociados sob supervisão do órgão de controle.

É nesse panorama que se propõe a análise dos casos de concessões rodoviárias em crise submetidos ao TCU por meio da Secex Consenso. O objetivo é compreender como se estrutura o processo decisório do Tribunal nesses casos e quais são os contornos institucionais desse modelo de atuação no âmbito das concessões de rodovias federais.

² Até o momento, os únicos processos de relicitação que foram efetivamente encerrados com uma nova concessão são: o Aeroporto de São Gonçalo do Amarante e a rodovia BR-040 no trecho entre Minas Gerais e Goiás.

METODOLOGIA

Pergunta de pesquisa

A presente pesquisa propõe-se a responder à seguinte questão: *Qual é a dinâmica decisória do Tribunal de Contas da União nos casos de concessões rodoviárias em crise após a institucionalização da solução consensual pela Instrução Normativa nº 91, de 2022?* A questão central desdobra-se nas seguintes sub perguntas:

1- *Por que a readequação contratual tem sido preferida à relicitação nos casos concretos?*

2- *Qual é o fundamento jurídico que permite ao Tribunal admitir repactuações que, na prática, configuram a celebração de um novo contrato, sem a realização de nova licitação?*

3- *Quais instrumentos foram criados ou mobilizados pelo Tribunal para mitigar os riscos associados às repactuações?*

4- *Qual é o papel e o grau de influência da AudRodoviaAviação, do Ministério Público junto ao TCU e do Plenário no processo de solução consensual?*

A formulação da pergunta de pesquisa reflete um recorte temático orientado à produção de evidências empíricas. Com isso, o objetivo da monografia consiste em examinar a dinâmica institucional de formação das soluções consensuais e o papel desempenhado pelo Plenário do Tribunal e por seus órgãos internos na construção dos instrumentos jurídicos desenvolvidos no âmbito da Secex Consenso.

A escolha por um setor específico de infraestrutura confere maior segurança à dimensão fática dos achados, conforme sustentam PALMA, FEFERBAUM E PINHEIRO (2019). A delimitação dos elementos de pesquisa mostra-se fundamental para assegurar concretude e relevância aos resultados, evitando que a adoção de uma pergunta norteadora muito ampla resulte em conclusões abstratas.

Delimitação do tema

O escopo da pesquisa foi delineado a partir da análise da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, com concentração no tipo processual "*Solução Consensual*", no âmbito da Secex Consenso. Os recortes institucional, referente ao órgão de controle escolhido, e processual, relativos à nova secretária do tribunal, foram definidos por se mostrarem inerentes ao objeto investigado. O recorte temporal, por sua vez, não demandou maior delimitação, em razão do reduzido período de vigência da Instrução Normativa que instituiu o procedimento no Tribunal.

Além dessa delimitação, adotou-se recorte temático direcionado ao setor de infraestrutura rodoviária, com exclusão dos acórdãos relativos a soluções consensuais no setor de aviação civil. A opção por concentrar a análise em um único ambiente de infraestrutura justifica-se pela complexidade própria de cada setor e pelas diferenças procedimentais entre eles, notadamente em razão da existência de agências reguladoras e ministérios distintos, responsáveis pela edição de normas infralegais específicas.

A heterogeneidade regulatória e a diversidade de atores institucionais envolvidos constituem obstáculos relevantes à construção de parâmetros adequados para um estudo comparativo entre os setores. Mostrou-se, assim, metodologicamente mais consistente concentrar a análise no setor rodoviário, que, ademais, apresenta maior volume de procedimentos submetidos à Secex Consenso.

Definido o recorte, a estratégia de coleta de dados consistiu na pesquisa no sítio eletrônico do Tribunal,³ mediante filtragem pelo tipo processual "*Solicitação de Solução Consensual*", o que resultou na identificação de 26 (vinte e seis) acórdãos, correspondentes ao universo decisório da nova

³ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Pesquisa Textual. Resultado da busca: "SOLICITAÇÃO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL". Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/acordao-completo/*/TIPOPROCESSO%253A%2522SOLICITA%25C3%2587%25C3%2583O%2520DE%2520SOLU%25C3%2587%25C3%2583O%2520CONSENSUAL%2522. Acesso em: 02 out. 2025

secretaria à época da coleta.⁴ A partir desses resultados, realizou-se leitura preliminar para fins de categorização manual dos julgados, identificando-se, desse conjunto, 7 (sete) acórdãos relativos ao setor de infraestrutura rodoviária:

TABELA 1: Primeira seleção de acórdãos

Acórdão	Relator
Acórdão 1.996, de 2024-Plenário	Walton Alencar Rodrigues
Acórdão 2.318, de 2024-Plenário	Benjamin Zymler
Acórdão 2.434, de 2024-Plenário	Aroldo Cedraz (Relator) Benjamin Zymler (Redator)
Acórdão 199, de 2025-Plenário	Antônio Anastasia
Acórdão 513, de 2025-Plenário	Walton Alencar Rodrigues
Acórdão 1.495, de 2025-Plenário	Benjamin Zymler
Acórdão 1.369, de 2025-Plenário	Bruno Dantas

Essa etapa também indicou que nem todos os casos de rodovia envolviam um processo de relicitação formalizado. Essa observação levou à segunda mudança no escopo da pesquisa, retirando a delimitação estrita de contratos em relicitação para abarcar uma descrição mais genérica, alcançando as concessões em crise, mas que não haviam formalizado o pedido de relicitação conforme o procedimento previsto na Lei 13.448, de 2017.⁵

⁴ Refere-se a data de realização da pesquisa feita no sítio eletrônico do TCU no momento de estruturação do pré-projeto (em junho de 2025). Posteriormente, em nova visita ao site, (em outubro de 2025) descobriu-se mais um Acórdão, 2.206, de 2025, assimilado na composição final dos casos.

⁵ A expectativa, quando se buscaram os primeiros casos, era de que todos eles representassem um declínio formal ao processo de relicitação, com a leitura, porém, identificou-se, casos em que o procedimento não estava formalizado, havendo apenas o risco de relicitação em decorrência da crise.

A leitura aprofundada dos acórdãos demonstrou a complexidade das negociações firmadas no ambiente da solução consensual, as quais se desenvolviam de forma singular a partir do contexto fático em que cada concessão estava inserida, comprometendo o estabelecimento de critérios objetivos comuns a todos os acórdãos.

Notou-se, todavia, que o Procedimento Competitivo Simplificado foi o instrumento aplicado em todos os casos em que a readequação contratual foi adotada como solução para a crise. Não obstante, inferiu-se que a ausência de densidade normativa do procedimento competitivo se configura como uma lacuna que pode potencialmente expandir a possibilidade de atuação controladora do TCU na modelagem do mecanismo.

Sob essa hipótese, convencionou-se que os instrumentos inovadores decorrentes da repactuação, como o Processo Competitivo Simplificado, seriam bons parâmetros para identificar um possível padrão de intervenção do Tribunal nas soluções consensuais. A partir dessa mudança, a monografia passou a abarcar a análise das intervenções do Tribunal na criação dos mecanismos mitigadores de riscos.

Com isso, passou-se a executar o exame dos acórdãos, priorizando não só os argumentos de vantajosidade proferidos pelos Ministros em seus votos, como foi estabelecido a princípio, mas também focando no procedimento dentro da Câmara de Solução Consensual e na criação de mecanismos inovadores para mitigar os riscos decorrentes da renegociação.

Essa mudança, no entanto, resultaria na exclusão do Acórdão 199, de 2025, pela divergência de resultado fático, já que, diferente dos demais acórdãos, que resultaram no redesenho contratual e subsequente Processo Competitivo, nesse acórdão, a Comissão convencionou por extinguir amigavelmente o contrato de concessão.

A decisão pela manutenção do Acórdão 199, de 2025, no corpo analítico, a despeito de seu desfecho ter sido a extinção do contrato e não a repactuação, justifica-se pela necessidade de assegurar a variabilidade nos

resultados observados. A exclusão desse caso incorreria em viés de seleção na variável dependente, falha metodológica apontada por EPSTEIN E KING (2013), que comprometeria a capacidade de inferência do estudo.

Por último, foi adicionado outro acórdão cujo procedimento de solução consensual foi concluído e publicado no decorrer da leitura preliminar para a realização da pesquisa. Com isso, o Acórdão 2.206, de 2025, integralizou a amostra de pesquisa, que passou a dispor desta composição:

TABELA 2: Seleção definitiva de acórdãos

Acórdão	Relator
Acórdão 1.996, de 2024-Plenário	Walton Alencar Rodrigues
Acórdão 2.318, de 2024-Plenário	Benjamin Zymler
Acórdão 2.434, de 2024-Plenário	Aroldo Cedraz (Relator) Benjamin Zymler (Redator)
Acórdão 199, de 2025-Plenário	Antônio Anastasia
Acórdão 513, de 2025-Plenário	Walton Alencar Rodrigues
Acórdão 1.495, de 2025-Plenário	Benjamin Zymler
Acórdão 1.369, de 2025-Plenário	Bruno Dantas
Acórdão 2.206, de 2025-Plenário	Walton Alencar Rodrigues

CAPÍTULO 1: Contextualização das concessões rodoviárias

1.1 O agravamento da crise

A década de 2000 foi marcada por expectativas de fortalecimento macroeconômico no Brasil. *O boom das commodities*⁶ e o êxito na absorção dos impactos da política cambial favoreceram um cenário de estabilidade econômica, que influenciou diretamente a formulação de políticas públicas, sobretudo no setor de infraestrutura⁷.

As concessões estruturadas no âmbito do Programa de Concessões Rodoviárias Federais (Procofe) refletiram esse otimismo econômico em sua modelagem contratual. Conforme apontam TÂMEGA, MACHADO E CASTELFRANCHI (2022), alguns contratos celebrados à época apresentavam metas de investimento elevadas, concentradas nos primeiros anos de vigência, alocação predominante dos riscos operacional e de demanda ao parceiro privado, além de deságios tarifários que reduziam a margem de lucro das concessionárias.

Esse desenho contratual, contudo, mostrou-se insuficiente para assegurar uma gestão eficiente dos riscos. Como observam SADDY, SILVA E FERNANDES (2023, p. 273), "Algumas concessões, como as do Programa de Concessões de Rodovias Federais (Procofe) iniciadas nos anos 2000, não foram idealizadas tendo como previsão o cenário de estagnação econômica grave da década seguinte".

⁶ Leite e Rodrigues conceituam o boom das commodities como "Um fenômeno de mercado em que se observa um aumento expressivo do preço das commodities em consequência, na maioria dos casos, de um crescimento acima do normal na demanda internacional por tais produtos." LEITE, Alexandre César Cunha; RODRIGUES, Bernardo Salgado. *Novo boom das commodities e a crescente participação chinesa na estrutura de comércio exterior do Brasil*. Economia e Sociedade, Campinas, v. 33, n. 3 (82), 2024, p. 4-5.

⁷ Para Rocha e Ribeiro: "A infraestrutura pode ser entendida como estrutura básica que viabiliza o funcionamento da economia e possibilita o desenvolvimento das atividades humanas em seus mais diversos aspectos e dimensões. A seguir, iremos explorar brevemente algumas definições mais específicas sobre o termo encontradas na literatura. ROCHA, Igor Lopes; RIBEIRO, Rafael Saulo Marques. *Infraestrutura no Brasil: contexto histórico e principais desafios*. In: SILVA, Mauro Santos (org.). *Concessões e Parcerias Público-Privadas: políticas públicas para provisão de infraestrutura*. Brasília: Ipea, 2022. cap. 1, p. 23-43. Disponível em: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-040-0/capitulo_1. Acesso em: 22 fev. 2026.

A crise política e econômica deflagrada a partir de 2014 evidenciou a fragilidade estrutural desses contratos.⁸ A retração do Produto Interno Bruto (PIB), aliada à elevação das taxas de juros e às dificuldades de acesso ao crédito, comprometeu a sustentabilidade financeira das concessões rodoviárias, sobretudo quando combinada com a frustração das projeções de demanda de tráfego elaboradas no período anterior à recessão.⁹

A conjugação entre queda da demanda e aumento dos custos financeiros gerou um desequilíbrio econômico de tal magnitude que sua recomposição se mostrava inviável por meio dos instrumentos contratuais tradicionais. Sob a ótica da teoria do *apagão das canetas*,¹⁰ esse cenário pode ter contribuído para a resistência dos agentes públicos em promover revisões contratuais, diante do receio de responsabilização pelos órgãos de controle. Essa leitura é reforçada por TÂMEGA, MACHADO E CASTELFRANCHI (2022, p. 533):

"A matriz de riscos e os mecanismos contratuais não se mostravam capazes de dar tratamento adequado à problemática complexa, **sendo que uma revisão contratual poderia ser questionada perante os órgãos de controle e não ser suficiente ante o nível de inexecução já concretizado ou prestes a se efetivar**. Em outras palavras, não havia no arcabouço legal da época a previsão de um instrumento adequado para dirimir a situação

⁸ Segundo Balassiano, o Brasil entrou em recessão a partir do segundo trimestre de 2014, conforme dados do CODACE. Após um crescimento do PIB em 2014, a economia brasileira sofreu contrações em 2015 e 2016. O autor enfatiza a gravidade do período ao notar que a última vez em que o país registrou dois anos consecutivos de crescimento real negativo do PIB foi em 1930 e 1931, logo após a Crise de 29, de acordo com o Ipeadata. BALASSIANO, Marcel Grillo. Desempenho da Economia Brasileira entre 1980 e 2016: Uma Análise da Desaceleração Brasileira Pós-2010. 57 f. Dissertação (Mestrado em Economia Empresarial e Finanças) - Escola de Pós-Graduação em Economia, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2017. p. 2.

⁹ TÂMEGA, Flávia Mattioli; MACHADO, Fernanda Neves Vieira; CASTELFRANCHI, Fernanda Matos. Relicitação: o instrumento que faltava para tratar situações imprevisíveis capazes de levar à inviabilidade de contratos de concessão e garantir maior segurança jurídica. In: POZZO, Augusto Neves Dal; ENEI, José Virgílio Lopes (Org.). *Tratado sobre o setor de rodovias no direito brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2022, Cap. XXI

¹⁰ Sobre o apagão das canetas, Dias descreve o fenômeno como uma paralisia da Administração Pública causada pelo excesso de cautela dos agentes públicos. Esse fenômeno ocorre quando a ausência de um ambiente normativo coerente e a ameaça de sanções pessoais desestimulam o administrador a adotar iniciativas inovadoras ou a tomar decisões que modernizem a máquina pública, levando a um engessamento ou lentidão na gestão. DIAS, Roberto Moraes. *O tempo de decisão dos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro nos contratos de concessão*: como mitigar o risco de omissão administrativa. 2021. 109 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) - Fundação Getúlio Vargas, Escola de Direito de São Paulo, São Paulo, 2022. p. 57.

gerada pela concretização de eventos de cunho econômico, político e social imprevisíveis, bem como capaz de possibilitar que as concessionárias precificassem todas as variáveis deles decorrentes.” (grifos acrescidos)

A gravidade do quadro e a insegurança jurídica decorrente da insuficiência do arcabouço normativo foram reconhecidas pelo Poder Executivo. Tal diagnóstico consta, inclusive, da exposição de motivos da Medida Provisória nº 727, de 2016,¹¹ posteriormente convertida na Lei nº 13.448, de 2017 (Lei de Relicitação):

“É essencial a existência de uma lei específica para dar segurança jurídica para incluir novos investimentos em concessões existentes quando for justificadamente necessário. Hoje o Poder Concedente tem se deparado com alguns questionamentos quanto à possibilidade de alteração contratual das concessões públicas.” (Brasil, 2016)

A medida, editada durante o governo do então Presidente Michel Temer, sustentava que alterações contratuais de maior envergadura, como a inclusão de novos investimentos, encontravam obstáculos em lacunas do ordenamento jurídico vigente, reforçando a necessidade de um marco normativo capaz de estabelecer critérios e limites mais claros às modificações contratuais.

Na ausência de instrumentos adequados para lidar com concessões em crise, a solução tradicionalmente adotada era a decretação da caducidade,¹² ato unilateral do Poder Concedente que extingua antecipadamente o contrato. Esse procedimento, entretanto, era marcado por disputas litigiosas e por um trâmite administrativo longo e complexo.

¹¹ BRASIL. Medida Provisória nº 752, de 24 de novembro de 2016. Estabelece normas para a prorrogação e para a relicitação dos contratos de parceria definidos na Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, e altera a Lei nº 13.334, de 2016. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. a ser consultado no D.O.U., 25 nov. 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2016/medidaprovisoria-752-24-novembro-2016-783938-exposicaodemotivos-151447-pe.html>. Acesso em: 17 out. 2025.

¹² A declaração de caducidade foi a solução para a crise da Rodovia BR-153, que estava sob controle do Grupo Galvão. O GLOBO. *Governo cassa concessão da BR-153, do grupo Galvão*. O Globo, 16 ago. 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/governo-cassa-concessao-da-br-153-do-grupo-galvao-21714668>. Acesso em: 17 out. 2025.

1.2 Origem e justificativa da Lei nº 13.448, de 2017

Sob esse contexto, a relicitação foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Lei nº 13.448, de 5 de junho de 2017, no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), com o objetivo de instituir mecanismos de modificação contratual aplicáveis às concessões federais nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário.¹³

A finalidade que orientou a edição da norma é explicitada na já mencionada exposição de motivos da Medida Provisória nº 727, de 2016, a qual apresenta a relicitação como alternativa menos litigiosa à extinção unilateral do contrato. A proposta consistia em prever o distrato como forma de resolução consensual, buscando maior eficiência institucional ao evitar os custos e os efeitos paralisantes das disputas judiciais e administrativas normalmente associadas aos processos de caducidade. Essa diretriz é evidenciada no trecho que fundamenta a medida provisória:

“Trata-se de alternativa inovadora de ‘devolução coordenada e negociada’ da concessão, evitando-se o processo de caducidade, muitas vezes moroso e com longa disputa judicial, em que, normalmente, **os usuários da concessão são os principais penalizados pela má prestação do serviço até a conclusão do processo.**” (Brasil, 2016, grifos acrescidos)

Observa-se, assim, que a proteção dos usuários e a continuidade adequada da prestação do serviço público figuram como fundamento central da urgência na recomposição da sustentabilidade econômico-financeira das concessões. Não obstante, a pretensão de oferecer uma resposta célere à crise contratual não se concretizou de forma plena, em razão de múltiplos fatores, conforme se demonstrará a seguir.

¹³ É necessário esclarecer que, embora popularmente conhecida como “Lei de Relicitação”, a norma jurídica estabelece três institutos de aplicação distinta: a prorrogação contratual, referente à extensão do prazo de vigência do contrato; a prorrogação antecipada, que representa a alteração do prazo de vigência do contrato antes do seu término; e a relicitação, objeto da monografia, compreendida como procedimento de extinção amigável do contrato e realização de nova licitação.

1.3 Desafios para a implementação da Relicitação

A Lei de Relicitação, embora concebida com o propósito de conferir maior celeridade e eficiência à superação das crises concessionárias, revelou entraves normativos e organizacionais que dificultam sua aplicação prática. Sob esse diagnóstico, consolidou-se o reconhecimento da necessidade de aperfeiçoamento contínuo do instituto, como destaca MEZZALIRA (2022, p. 580) ao afirmar que, “Apesar de já estar em plena vigência e de já estar sendo utilizada, a relicitação claramente ainda se apresenta como um instituto em construção”.

O procedimento de relicitação é estruturado a partir de múltiplas etapas, que incluem a qualificação do empreendimento no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos, a celebração do termo aditivo de extinção contratual, a elaboração dos estudos técnicos, a análise pelo Tribunal de Contas da União e, por fim, a realização do novo certame licitatório. Parte dessas fases ocorre de maneira simultânea, exigindo elevado grau de coordenação entre os diversos agentes institucionais envolvidos.

A complexidade inerente a essa multiplicidade de etapas é agravada pela ausência de marcos temporais específicos para a prática de cada ato procedimental. A Lei nº 13.448, de 2017, limita-se a fixar o prazo global do procedimento em 24 (vinte e quatro) meses, prorrogável por igual período, totalizando até 48 (quarenta e oito) meses (art. 20, §§ 1º e 2º). Ultrapassado esse lapso temporal, a relicitação é encerrada, com o consequente início ou retomada do procedimento de caducidade.

A indeterminação dos prazos intermediários pode gerar desarticulação processual e comprometer a previsibilidade e a eficiência do instituto, contribuindo para uma morosidade incompatível com a adequada manutenção da prestação dos serviços públicos concedidos. Esse cenário amplia o risco de interrupção ou precarização dos serviços essenciais. Sob essa perspectiva, SADDY, SILVA E FERNANDES (2023, p. 282) observam que:

“O tempo de espera e de exposição dos concessionários pode variar de acordo com a complexidade, objeto, agência reguladora competente, entre outras variáveis. Os processos de relicitação de aeroportos aparentam maior agilidade na tramitação das primeiras etapas, diferentemente da relicitação da BR-040, cuja assinatura do termo aditivo demorou mais de 3 (três) anos, sendo prejudicial aos interesses públicos esse decurso temporal. Não é razoável crer que um concessionário que solicite a rescisão amigável tenha condições de manter a prestação de serviços por todo esse tempo, conseqüentemente, sendo grande o risco de interrupção e precarização do serviço prestado.”

Outro fator que compromete a segurança jurídica da relicitação reside na heterogeneidade normativa relacionada ao cálculo da indenização devida à concessionária. A Lei nº 13.448, de 2017 atribui às agências reguladoras a competência para disciplinar a metodologia de cálculo (art. 17, § 2º). Todavia, as metodologias adotadas têm sido objeto de questionamentos e divergências no âmbito do Tribunal de Contas da União, o que dificulta a previsibilidade dos efeitos econômicos do procedimento.¹⁴

Um exemplo concreto dos entraves relacionados à apuração da indenização no âmbito do controle externo pode ser visto na relicitação da rodovia BR-040. No Acórdão nº 752, de 2023,¹⁵ relativo ao acompanhamento do procedimento, o TCU formulou questionamentos quanto à definição do teto indenizatório, determinando a suspensão cautelar da relicitação. A Corte exigiu que a metodologia de cálculo observasse o valor do ativo intangível

¹⁴ Como ocorreu com a Resolução nº 533 de 2019, da Agência Nacional da Aviação Civil (ANAC) e também com a Resolução nº 5.860 de 2019, editada pela Agência Nacional dos Transportes Terrestres (ANTT) para regulamentar a metodologia de indenizações da relicitação no setor rodoviário.

¹⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. Acórdão nº 752, de 2023. Relator: Ministro Jorge Oliveira. Brasília, DF, 19/04/2023. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/Acórdão-completo/*/NUMAcórdão%253A752%2520ANOAcórdão%253A2023%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DIRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMAcórdãoINT%2520desc/0. Acesso em: 11 nov. 2025

contábil após *impairment*,¹⁶ limitando a indenização ao montante reconhecido no balanço da concessionária.

A Agência Nacional dos Transportes Terrestres (ANTT) impugnou a determinação, sustentando que o *impairment* não constitui ferramenta adequada para o cálculo de indenização regulatória e que, ademais, sua apuração dependeria do próprio valor final da indenização. Segundo a agência, essa inversão lógica poderia gerar um círculo vicioso metodológico. Posteriormente, o TCU acolheu a justificativa apresentada.

Além da controvérsia contábil, o processo de relicitação da BR-040 foi marcado por divergências quanto à qualificação dos bens reversíveis. A ANTT optou por indenizar os trabalhos iniciais realizados pela concessionária. Contudo, a decisão foi questionada pelo TCU,¹⁷ sob o argumento de que tais atividades se enquadrariam como serviços de conservação e manutenção da rodovia, não indenizáveis, e não como investimentos em recuperação, estes, sim, passíveis de indenização.

Esse conjunto de controvérsias evidencia a elevada complexidade regulatória do procedimento de relicitação, contribuindo para a ampliação do tempo de tramitação do processo. Não por acaso, após oito anos de vigência da Lei nº 13.448, de 2017, apenas as concessões do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante e da rodovia BR-040 foram efetivamente relicitadas, sendo esta última concluída por meio de um procedimento complexo que se estendeu por aproximadamente cinco anos.

¹⁶ Coviello descreve o *impairment* com um “Teste de recuperabilidade, que visa identificar se há algum ativo supervalorizado registrado pela pessoa jurídica. Em suma, caso se verifique que determinado ativo está supervalorizado, a empresa registrará uma redução do seu valor com impacto na apuração do lucro líquido. A figura do *impairment* não possui definição no ordenamento jurídico, tratando-se de instituto da ciência contábil, sendo que, no Brasil, é regulado pelo Pronunciamento Técnico CPC 01 (R1).” COVIELLO, Paulo Coviello. *O Teste de Recuperabilidade (Impairment) e suas Implicações Fiscais*. Revista Direito Tributário Atual, n. 41, 2019, p. 361.

¹⁷ A unidade técnica apontou ambiguidade no Programa de Exploração da Rodovia (PER) quanto à definição do termo “recuperação”, o que levou o Tribunal a adotar uma interpretação restritiva da expressão.

CAPÍTULO 2: A Instrução Normativa nº 91, de 2022, e a normatização do Consenso

2.1 O advento da Secex Consenso

A Instrução Normativa nº 91, de 2022, instituiu um conjunto de regras e procedimentos voltados à adoção de soluções consensuais no âmbito do Tribunal de Contas da União. Para além da disciplina procedimental, a norma promoveu a criação da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos, nova unidade organizacional integrada à estrutura do TCU, responsável pela condução dos trabalhos desenvolvidos na Câmara de Solução Consensual.

Essa iniciativa, contudo, não deve ser compreendida como uma atuação inédita ou isolada do Tribunal de Contas. Ao contrário, trata-se de manifestação expressiva da mudança de paradigma em curso no Direito Administrativo brasileiro, marcada pela progressiva valorização do consensualismo. Nesse sentido, a própria Lei de Relicitação, apesar das dificuldades verificadas em sua implementação, já constitui expressão anterior dessa tendência de superação do modelo exclusivamente contencioso, mediante a incorporação de soluções dialógicas.

O consensualismo, enquanto fenômeno jurídico, já se encontra consolidado como objeto de debate na doutrina administrativista. Antes mesmo da edição da Lei nº 13.448, de 2017, era possível identificar normas e práticas que incorporassem mecanismos autocompositivos. Conforme observa PALMA (2010, p. 12):

“Muito embora a atuação administrativa consensual não seja de todo desconhecida pelo Direito Administrativo brasileiro, bastando apontar o instituto da desapropriação amigável, o fato é que após a Reforma do Estado o tema da consensualidade passou a ser debatido na teoria do Direito Administrativo brasileiro. De fato, cresce o número de artigos acadêmicos voltados ao estudo da consensualidade, normas (especialmente setoriais) passam a prever instrumentos consensuais e a prática já possui relevantes precedentes consensuais, apesar de os acordos administrativos serem ainda incipientes no cotidiano administrativo.”

Na década de 2010, esse movimento ultrapassou o plano estritamente acadêmico e passou a se refletir de forma mais consistente no plano normativo federal. Nesse contexto, a Lei nº 13.655, de 2018, que promoveu alterações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), consagrou expressamente a possibilidade de adoção de soluções consensuais no âmbito do direito público, ao dispor que:

Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial. (Brasil, 2018)

À luz desse percurso normativo, o advento da Secex Consenso evidencia a ampliação do diálogo horizontal entre a Administração Pública e os particulares. Essa orientação foi explicitamente reforçada pelo Ministro DANTAS (2023), ao se manifestar sobre a criação da nova secretaria, ao afirmar: “Defendo o consenso porque o conflito não deu certo.”¹⁸

No âmbito da Secex Consenso, a lógica de prevenção de conflitos materializa-se no afastamento deliberado de elementos típicos da dinâmica litigiosa, como a realização de sustentação oral ou a possibilidade de interposição de recursos, o que reforça a natureza dialógica e colaborativa do procedimento consensual.¹⁹

Para o adequado prosseguimento da análise, faz-se necessário, portanto, o exame sucinto das orientações procedimentais estabelecidas pela Instrução Normativa nº 91, de 2022, com o objetivo de identificar os princípios e os

¹⁸ AGÊNCIA INFRA. Defendo o consenso porque o conflito não deu certo, diz presidente do TCU. Agência Infra, 27 abr. 2023. Disponível em: <https://agenciainfra.com/blog/defendo-o-consenso-porque-o-conflito-nao-deu-certo-diz-presidente-do-tcu/>. Acesso em: 11 nov. 2025.

¹⁹ Nesse sentido, o Tribunal estabeleceu que não cabe sustentação oral em processos de solução consensual [BRASIL. Tribunal de Contas da União. Seção das sessões - 2025-09-24. Brasília, DF, 24 set. 2025. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/secao-das-sessoes-2025-09-24>. Acesso em: 11 nov. 2025.

objetivos que norteiam a atuação do Tribunal de Contas da União no âmbito da solução consensual de controvérsias.

2.2 Estrutura e fases da solução consensual

O procedimento de solução consensual é deflagrado mediante solicitação específica, cuja legitimidade ativa foi restrita pela Instrução Normativa a determinadas autoridades públicas. Estão autorizados a requerer a instauração do procedimento, entre outros, o Presidente da República, os Presidentes dos demais Poderes, os Ministros de Estado, os dirigentes das agências reguladoras e os Ministros do próprio Tribunal de Contas da União, ficando expressamente excluída a iniciativa direta por particulares (art. 2º, incisos I, II e III, da IN nº 91, de 2022).

A solicitação deve indicar o objeto da controvérsia e é submetida à análise prévia de admissibilidade pela Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos, à qual compete a instrução inicial do pedido (art. 4º). A Instrução Normativa, contudo, não explicita os critérios de admissibilidade que orientam essa decisão, o que confere à secretaria margem significativa de discricionariedade nessa fase preliminar.²⁰

Na hipótese de deferimento do pedido pela Secex Consenso, a solicitação é encaminhada ao Presidente do Tribunal de Contas da União, a quem incumbe decidir sobre a conveniência e a oportunidade da instauração do procedimento (art. 5º). Caso o Presidente da Corte não admita a solicitação, o processo é arquivado (art. 5º, § 2º).

²⁰ Apesar da norma não discriminar os critérios para a admissibilidade dos casos, as solicitações não admitidas pela Secex Consenso indicam que essa análise é orientada pela conformidade da solicitação com os requisitos formais estabelecidos pela Instrução Normativa nº 91, de 2022. Esse exemplo é visto no *Despacho no Processo nº 002.539, de 2023-3*. No qual, a Secex Consenso decidiu pela não admissibilidade da solicitação por apontar que a solicitação "Foi apresentada por parte não legitimada e versa sobre matéria que já foi objeto de decisão de mérito desta Corte de Contas, em desacordo com o previsto nos arts. 2º e 5º, §1º, da IN-TCU nº 91, de 2022." [BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Despacho no Processo nº 002.539, de 2023-3*. Solicitação de Solução Consensual. Interessado: Advocacia-Geral da União. Relator: Ministro Bruno Dantas. Brasília, 11 mar. 2023. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/acompanhe-os-pedidos-de-solucoes-consensuais-que-chegaram-ao-tcu-desde-2023> Acesso em: 19 nov. 2025.

Uma vez admitido o pedido pelo Presidente do Tribunal, os autos são encaminhados à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), responsável pela designação dos membros da Comissão de Solução Consensual (art. 7º). É nessa instância que se desenvolve a negociação propriamente dita, inaugurando-se a segunda etapa do procedimento.

A composição da Comissão deve incluir, obrigatoriamente, um coordenador da Secex Consenso, um representante da unidade de auditoria especializada competente pela matéria e um representante de cada órgão ou entidade da Administração Pública Federal envolvida na controvérsia (art. 7º, incisos I, II e III). A participação de particulares é admitida, desde que autorizada pela Segecex (art. 7º, § 2º), sendo também possível a colaboração de especialistas, a critério da Comissão (art. 7º, § 3º).

Instituída a Comissão, as partes dispõem do prazo de noventa dias para a elaboração da proposta de solução consensual, prorrogável por até trinta dias, totalizando o prazo máximo de cento e vinte dias para a formulação do acordo (art. 7º, § 4º). Na ausência de consenso ao término desse período, o processo é arquivado (art. 7º, § 5º).

Na etapa final, a proposta formalizada é encaminhada ao Ministério Público junto ao TCU, para manifestação no prazo de até quinze dias (art. 8º). Em seguida, o acordo é submetido à apreciação do Plenário, após sorteio de relator (art. 9º).

Nessa fase decisória, o Tribunal pode adotar três caminhos distintos. O primeiro consiste na homologação integral do acordo (art. 11), hipótese em que o termo de autocomposição deve ser formalizado no prazo de até trinta dias (art. 12), passando o ajuste a produzir efeitos e a ser submetido a monitoramento pelo TCU (art. 13).

A segunda possibilidade é a rejeição da proposta, decisão de natureza irrecurável (art. 15), que implica o encerramento e o arquivamento do processo (art. 11). Por fim, o Plenário pode sugerir alterações ao conteúdo do acordo (art. 11). Nessa hipótese, a Comissão dispõe do prazo de quinze

dias para se manifestar sobre as sugestões apresentadas (art. 11, § 1º). Havendo concordância, o acordo é formalizado e monitorado; caso contrário, o relator determina o arquivamento do processo (art. 11, § 2º).

2.3 O caminho das concessões em crise à repactuação consensual no TCU

A Instrução Normativa nº 91, de 2022, conferiu ao Poder Executivo a possibilidade de submeter determinadas disputas à apreciação do Tribunal em ambiente dialógico. Nesse sentido, apesar de a nova secretaria não estar vinculada, por sua natureza ou finalidade, a institutos específicos de gestão contratual, como a relicitação,²¹ pôde-se notar a incidência significativa dos contratos de concessão de infraestrutura em renegociações no âmbito da Secex Consenso.²²

No entanto, a possibilidade de repactuação dos contratos já submetidos ao procedimento de relicitação encontrou, inicialmente, obstáculo no caráter irrevogável e irretratável atribuído à adesão ao pedido de relicitação, nos termos do art. 14, § 2º, III, da Lei nº 13.448, de 2017:

§ 2º Sem prejuízo de outros requisitos definidos em ato do Poder Executivo, a instauração do processo de relicitação é condicionada à apresentação pelo contratado:

[...]

III – de declaração formal quanto à intenção de aderir, de maneira irrevogável e irretratável, ao processo de relicitação do contrato de parceria, nos termos desta Lei. (Brasil, 2017)

²¹ Nesse sentido, embora contratos de infraestrutura, que são marcados por elevada complexidade regulatória e econômica, possam, circunstancialmente, constituir objeto de negociação no âmbito da Secex Consenso, essa incidência decorre de juízo de conveniência administrativa e não de uma finalidade institucional da secretaria. A consensualidade, nesse contexto, opera como mecanismo transversal de gestão de conflitos, e não como via alternativa ou substitutiva à relicitação prevista na Lei nº 13.448, de 2017.

²² De acordo com Pereira, os contratos de concessão de infraestrutura federal ocupam posição de destaque nas renegociações da dentro da Secex Consenso, ocupando grande parte dos acordos que envolvem a nova secretaria do TCU. PEREIRA, [Gustavo Leonardo Maia](#). *Processo Competitivo Simplificado na Secex-Consenso* De onde veio e para onde vai? Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/processo-competitivo-simplificado-na-secex-consenso> Acesso em 19 nov. 2025

A controvérsia interpretativa decorria da incerteza quanto ao alcance da norma. A questão era se a irrevogabilidade e a irretratabilidade vinculavam apenas o concessionário ou se também limitariam a atuação do Poder Concedente. Diante dessa dúvida, o Ministério de Portos e Aeroportos e o Ministério dos Transportes formularam consulta ao Tribunal de Contas da União.²³

O tema foi enfrentado no Acórdão nº 1.593, de 2023,²⁴ proferido em resposta à consulta apresentada pelos Ministros de Estado Márcio Luiz França Gomes e José Renan Vasconcelos Calheiros Filho. Na ocasião, o TCU firmou o entendimento de que o caráter irrevogável e irretratável recai exclusivamente sobre a declaração formal do contratado, não impedindo, em tese, a atuação do Poder Concedente no sentido de avaliar alternativas juridicamente admissíveis à continuidade do procedimento de relicitação.

A consulta também tratou das balizas legais e econômicas que poderiam justificar a desistência de uma relicitação já instaurada. Nesse ponto, o Tribunal estabeleceu requisitos específicos para a renúncia ao procedimento, alguns direcionados ao parceiro privado, como a manifestação formal de interesse na continuidade da prestação do serviço, a renúncia a pleitos judiciais e arbitrais e a inexistência de descumprimento de Termos de Ajustamento de Conduta firmados com o Poder Concedente.

Além disso, o TCU fixou limites objetivos à renegociação, exigindo a preservação do objeto originalmente licitado, do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, dos parâmetros que fundamentaram a matriz de riscos e do valor presente líquido das outorgas pactuadas. Impôs-se, ainda, o dever de comprovação da vantajosidade da desistência da relicitação por meio de estudos de viabilidade, afastando qualquer presunção automática de superioridade da repactuação em relação ao procedimento legalmente previsto.

²³ O próprio TCU define o procedimento de consulta como "Instrumento previsto no Regimento Interno do TCU utilizado para esclarecer dúvidas relacionadas à aplicação de dispositivos legais e regulamentares que estejam sob a competência do TCU." Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/tcu-e-o-congresso-nacional/consultas> acesso em: 19 nov. 2025

²⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. Acórdão n. 1.593, de 2023. Relator Ministro Antônio Anastasia. Sessão de 26 de julho de 2023.

A partir desse entendimento, o Ministério dos Transportes editou a Portaria nº 848, de 25 de agosto de 2023,²⁵ como resposta operacional ao Acórdão nº 1.593, de 2023. O ato infralegal sistematizou os critérios definidos pelo Tribunal e disciplinou os procedimentos para a repactuação de contratos de concessão de infraestrutura rodoviária federal, sem descaracterizar a relicitação como instrumento autônomo previsto em lei.

A Portaria, de vigência temporária,²⁶ estabeleceu requisitos para a apresentação dos estudos técnicos de viabilidade e de demonstração da vantajosidade da repactuação, aplicáveis tanto às concessões que já se encontravam formalmente submetidas à relicitação quanto àquelas que, embora em situação de risco, ainda não haviam iniciado esse procedimento.

A estrutura normativa adotada evidencia a intenção de revitalizar contratos de concessão e mitigar os efeitos negativos decorrentes da paralisação de investimentos associada à tramitação prolongada de processos de relicitação. Essa finalidade se expressa na previsão de cronogramas rigorosos de execução de obras e investimentos (art. 3º, VI e VII, da Portaria nº 848, de 2023), submetidos a fiscalização intensificada (art. 3º, XI), denominado período de transição.

O período de transição, com duração mínima de três anos, constitui requisito obrigatório das repactuações (art. 4º, caput), destinado à obtenção de resultados imediatos na prestação do serviço. Por meio desse arranjo normativo, o Ministério dos Transportes operacionalizou a via da repactuação como instrumento de resolução dos contratos em regime de relicitação.

²⁵ BRASIL. Ministério dos Transportes (MT). Secretaria-Executiva. Portaria nº 848, de 25 de agosto de 2023. Estabelece a política pública e os procedimentos relativos à readaptação e otimização dos contratos de concessão, no que se refere à exploração da infraestrutura de transporte rodoviário federal. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, ed. 164, p. 136, 28 ago. 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-848-de-25-de-agosto-de-2023-505746177>. Acesso em: 19 nov. 2025

²⁶ O art. 17 da Portaria nº 848, de 2023 instituiu prazo específico para a formulação dos pleitos, limitando-o ao período de quatro meses, entre 1º de setembro e 31 de dezembro de 2023. Essa delimitação conferiu caráter excepcional à norma e buscou mitigar riscos de comportamento oportunista decorrentes do inadimplemento estratégico para fins de repactuação.

CAPÍTULO 3: Apresentação dos dados empíricos

Este capítulo tem por objetivo analisar os casos que compõem a amostra da pesquisa. Para tanto, foram definidos eixos analíticos que orientam o relato, sistematizados de forma padronizada em todos os casos examinados. Excepcionalmente, nos Acórdãos nº 1.996, de 2024, e nº 2.318, de 2024, nos quais foi incluída uma categoria adicional destinada ao relato do Acórdão de verificação do cumprimento das condicionantes impostas pelo TCU, vinculando-os, respectivamente, aos Acórdãos nº 523, de 2025, e nº 1.495, de 2025.

A categorização da análise segue a organização dos seguintes subitens: (I) *Contextualização do caso*; (II) *Proposta de solução consensual*; (III) *Principais pontos controvertidos*; (IV) *Posicionamento dos órgãos técnicos*; e (V) *Deliberação do Plenário*. Nos Acórdãos nº 1.996, de 2024, e nº 2.318, de 2024, acrescenta-se o subitem (VI) *Verificação do cumprimento das condicionantes*.

Cumprе esclarecer, ainda, que, com exceção da parte privada, a composição da negociação consensual permanece inalterada, por força do art. 7º da Instrução Normativa. Assim, todos os processos analisados contam com a participação do (I) *Ministério dos Transportes*; (II) *Agência Nacional dos Transportes Terrestres*; (III) *Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação)*; e (IV) *Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos*.

3.1 Acórdão 1.996, de 2024, Plenário e 513, de 2025, Plenário: BR-101, ES/BA

Nos Acórdãos nº 1.996, de 2024, e nº 513, de 2025, ambos do Plenário, a Comissão de Solução Consensual examinou o contrato de concessão da BR-101, no trecho compreendido entre os estados do Espírito Santo e da Bahia. O ativo foi licitado no ano de 2013, tendo como vencedora a

concessionária Eco101, que apresentou proposta com deságio de 42% sobre a tarifa de referência.²⁷

Desde 2022, a concessão encontrava-se submetida ao procedimento de relicitação, em razão de desequilíbrios contratuais associados ao aumento das taxas de juros, à frustração da demanda originalmente projetada, à variação nos preços de insumos²⁸ e a entraves relacionados à obtenção de licenças ambientais. Esse contexto refletiu-se no baixo nível de execução das obrigações contratuais, com a duplicação de apenas 62 quilômetros, dentre os 447 quilômetros previstos para os dez primeiros anos de vigência do contrato.

A solicitação de solução consensual foi apresentada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres, que identificou riscos ao interesse público decorrentes da paralisação das obras e da interrupção das duplicações, em um cenário de lentidão do processo de relicitação, com impactos diretos sobre a conservação e a funcionalidade da rodovia.

Admitida a proposta, foi instituída Comissão de Solução Consensual com a finalidade de formular alternativa que possibilitasse a retomada dos investimentos. A concessionária Eco101 participou das deliberações, mediante autorização da Secretaria-Geral de Controle Externo. A Comissão contou, ainda, com a participação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), responsável pela análise financeira do projeto, e da Infra S.A., incumbida do exame paramétrico para a fixação dos valores.

3.1.1 Proposta de solução consensual

No âmbito da proposta de solução consensual, a Comissão avaliou as alternativas de continuidade do processo de relicitação e de repactuação do contrato de concessão. Optou-se pela repactuação contratual, considerando

²⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.996, de 2024 – Plenário. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 25 set. 2024. Relatório da Comissão, item 36, p. 5

²⁸ *Ibidem*, Voto do Relator (3º parágrafo), p. 133 e Relatório da Comissão, item 119-123, p. 30.

que as dificuldades inerentes ao procedimento de relicitação motivaram a preferência pela via do consenso.²⁹

A partir dessa definição, a Comissão passou a examinar a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, tomando como referência os dados verificados ao longo dos primeiros dez anos de execução da concessão. O objetivo foi adequar o contrato às condições efetivamente observadas durante esse período.

As principais medidas propostas compreenderam a prorrogação do prazo contratual por mais dez anos além do período originalmente pactuado, a renúncia, pela concessionária Eco101, aos pleitos judiciais e administrativos em curso, o compromisso de quitação de multas e demais débitos, a reprogramação do cronograma de investimentos e a adequação da matriz de riscos ao modelo adotado na quinta etapa do Programa de Concessões Federais de Rodovias.

Para a validação das medidas acordadas, foi instituído procedimento competitivo destinado a submeter o contrato repactuado ao mercado, pelo valor de trezentos e vinte milhões de reais. Esse montante foi apurado com metodologia semelhante à utilizada no cálculo indenizatório aplicado nos processos de relicitação.

3.1.2 Principais pontos controvertidos

O principal ponto controvertido examinado nos Acórdãos referiu-se aos limites da mutabilidade contratual. Conforme indicado na etapa anterior da análise, a avaliação prévia realizada pela Comissão apontou a necessidade de reestruturação do modelo econômico-financeiro como condição para a continuidade da concessão. Essa escolha resultou em divergências entre os órgãos vinculados ao controle.

As críticas concentraram-se no argumento de que a modelagem proposta caracterizaria a celebração de um novo contrato, em desconformidade com

²⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.996, de 2024 – Plenário. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 25 set. 2024. Relatório da Comissão item 473, p. 74.

os parâmetros fixados pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 1.593, de 2023. A AudRodoviaAviação sustentou que a renegociação implicaria benefício indevido à concessionária, ao afastar as consequências do lance otimista apresentado no leilão original. Com base nessa compreensão, defendeu a preservação da taxa interna de retorno e da matriz de riscos originalmente pactuadas, nas quais o risco de demanda era atribuído à concessionária.³⁰

Além desse aspecto, a unidade técnica questionou a memória de cálculo apresentada, uma vez que o novo modelo econômico-financeiro se apoiava em dados produzidos pela própria concessionária. A auditoria especializada apontou, ainda, indícios de sobrepreço nas estimativas de duplicação e no valor da tarifa, superiores aos constantes nos estudos de pré-viabilidade da relicitação, o que comprometeria a demonstração de vantajosidade da proposta.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União aderiu às ressalvas técnicas, direcionando sua manifestação ao Procedimento Competitivo Simplificado. Em seu parecer, defendeu a realização de consulta pública prévia ao acordo, sob o argumento de que as alterações propostas impactariam diretamente os usuários da rodovia, atraindo o dever de publicidade.

O MPTCU manifestou discordância quanto ao prazo de setenta dias fixado para a realização do leilão, por considerá-lo insuficiente para a condução de diligências prévias pelos potenciais interessados.³¹ Também exigiu a comprovação da capacidade financeira da concessionária Eco101 para a continuidade da prestação do serviço, diante da constatação de capital de giro negativo.

³⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.996, de 2024 – Plenário. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 25 set. 2024. Relatório da Comissão, p. 2; p. 4; Voto do Relator, p. 134.

³¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.996, de 2024 – Plenário. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 25 set. 2024. Parecer MPTCU transcrito no Relatório, item 110, p. 94

Em resposta a esses questionamentos, o Ministro Relator, Walton Alencar Rodrigues, consignou em seu voto que a alteração da modelagem econômico-financeira constituía condição necessária para a manutenção da prestação do serviço público. Defendeu que o valor tarifário proposto, embora superior aos estimados nos estudos de pré-viabilidade da relicitação, permanecia inferior aos valores paramétricos apurados pela Infra S.A. em estudos relativos a outras rodovias federais.

Ao tratar dos riscos associados à repactuação, o Relator atribuiu ao Procedimento Competitivo a função de mitigação de comportamentos oportunistas. Destacou a excepcionalidade da readequação contratual, delimitada pela janela temporal estabelecida na Portaria nº 848, de 2023, do Ministério dos Transportes, como fator de contenção desse tipo de conduta. Ainda assim, reconheceu as fragilidades do procedimento competitivo e acolheu as ressalvas formuladas pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União.

3.1.3 Posicionamento dos órgãos técnicos

O desenho contratual proposto não obteve anuência da AudRodoviaAviação nem do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União. As manifestações técnicas concentraram-se na inexistência de fundamento normativo que autorizasse readequação contratual nos moldes apresentados, na fragilidade do Procedimento Competitivo quanto à garantia de efetiva concorrência no leilão e na concessão de benefício indevido à concessionária, em especial no tocante ao cálculo indenizatório.

3.1.4 Deliberação do Plenário

Diante da proposta submetida à apreciação e das ressalvas formuladas pelos órgãos técnicos, o Plenário deliberou pela aprovação da solução consensual. A autorização para a celebração do termo de autocomposição foi condicionada ao atendimento de ajustes relacionados ao procedimento

de leilão, bem como à revisão dos custos de intervenção, classificados como investimentos, *Capex*,³² e dos custos de operação e manutenção, *Opex*.³³

3.1.5 Verificação do cumprimento das condicionantes

Após o retorno da matéria à Câmara de Solução Consensual, procedeu-se à verificação do cumprimento das condicionantes estabelecidas pelo Plenário. As pendências relativas ao redesenho contratual foram analisadas. Os custos de recuperação e manutenção, classificados como *Opex*, foram apresentados com justificativas e considerados compatíveis com os parâmetros elaborados pela Infra S.A.³⁴

As determinações referentes à modelagem do Procedimento Competitivo foram consideradas atendidas. O prazo entre a publicação do edital e a realização da sessão pública do leilão foi ampliado de setenta para cento e quatro dias, aproximando-se dos prazos usualmente adotados em processos licitatórios. Também foi instituído procedimento de consulta pública, com período de contribuições fixado em cinquenta dias.

O grupo EcoRodovias apresentou demonstrações voltadas à comprovação da capacidade da Sociedade de Propósito Específico (SPE) para sustentar a execução do contrato. Embora a SPE apresentasse restrições financeiras decorrentes de decisões judiciais, o grupo controlador indicou a possibilidade de obtenção de financiamento privado. Diante dessas informações, o Plenário autorizou a assinatura do termo de autocomposição.

³² O termo *Capex* refere-se ao capital que uma empresa investe para adquirir, melhorar ou manter ativos físicos e intangíveis. No contexto das rodovias federais, o termo se relaciona com os investimentos em ativos que visam aumentar a capacidade e a qualidade da infraestrutura rodoviária a longo prazo.

³³ O termo *Opex* traduz-se como (despesas operacionais) são custos recorrentes que uma empresa tem para manter suas operações diárias funcionando, como salários, aluguel, manutenção e contas de serviços públicos. Nos contratos de Concessão rodoviários, o termo é relacionado a todos os custos recorrentes necessários para a operação, manutenção e conservação diária da rodovia sob concessão.

³⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 513, de 2025 – Plenário. Processo TC 033.444, de 2023-4. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 12 mar. 2025. p. 2, item 41

3.2 Acórdão 2.318, de 2024, Plenário e 1.495, de 2025, Plenário: BR-101, RJ

Nos Acórdãos nº 2.318, de 2024, e nº 1.495, de 2025, ambos do Plenário, foi examinada solicitação de solução consensual relativa ao contrato de concessão celebrado entre a Agência Nacional de Transportes Terrestres e a concessionária Autopista Fluminense AFL, firmado no ano de 2008, cujo objeto consistia na execução de obras e na exploração do trecho da BR-101 localizado no Estado do Rio de Janeiro.

Em 2019, a concessionária formalizou pedido de relicitação, alegando inviabilidade financeira para a continuidade da execução contratual. A solicitação teve como fundamentos a redução da demanda de tráfego observada após a crise econômica iniciada em 2014,³⁵ o aumento dos custos associados ao preço do petróleo e as dificuldades relacionadas à obtenção de licenças ambientais, fatores que resultaram em baixo nível de execução das obras previstas.

No ano de 2023, diante da paralisação dos investimentos decorrente da tramitação do processo de relicitação, a ANTT submeteu o caso à apreciação do Tribunal de Contas da União, com o objetivo de avaliar alternativa que possibilitasse solução em prazo reduzido. A proposta foi admitida, sendo instituída Comissão de Solução Consensual, da qual a concessionária Autopista Fluminense participou como parte nas deliberações.

3.2.1 Proposta de solução consensual

De maneira semelhante ao caso da Eco101, a repactuação foi considerada a alternativa mais vantajosa em relação à continuidade da relicitação, em razão do prazo elevado do procedimento associado a esta última. A Comissão adotou, então, um plano de reformulação integral do contrato,

³⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2318, de 2024 – Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Processo nº TC 036.368, de 2023-7. Sessão de 30 out. 2024. Relatório, item 58-59, p. 5; p. 23, item 173.

com um novo modelo econômico-financeiro,³⁶ revisão dos valores de despesas de capital e despesas operacionais, prorrogação contratual por quatorze anos e adequação regulatória à 5ª etapa do Procofe.

A Comissão justificou a presença do interesse público na solução por permitir a antecipação dos investimentos e pelo encerramento de litígios judiciais e administrativos entre as partes. O redesenho contratual incorporou, ainda, o Processo Competitivo,³⁷ nos moldes do procedimento convencionado no caso da Eco101, estabelecendo a venda assistida como fator legitimador da renegociação.

3.2.2 Principais pontos controvertidos

No curso da renegociação, os questionamentos relativos à legalidade da solução proposta e as críticas ao Procedimento Competitivo constituíram o núcleo das controvérsias. No âmbito da Câmara de Solução Consensual, registrou-se divergência quanto à classificação de risco atribuída à taxa interna de retorno. A AudRodoviaAviação sustentou que os critérios objetivos adotados pela ANTT indicariam classificação de risco 1, e não risco 2, o que, segundo a unidade técnica, poderia resultar em elevação indevida da rentabilidade da concessionária.³⁸

A unidade técnica também manifestou discordância quanto à diferença entre as projeções de demanda e os custos de obras utilizados na proposta, em comparação com aqueles constantes dos estudos de viabilidade elaborados pela Infra S.A. Além disso, a auditoria especializada questionou a aptidão do Procedimento Competitivo para assegurar o interesse público, ao argumento de que a adoção dessa via configuraria hipótese de dispensa de licitação, em afronta ao dever de licitar.³⁹

³⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2318, de 2024 – Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Processo nº TC 036.368, de 2023-7. Sessão de 30 out. 2024. Relatório da Comissão, p. 31, item 229.

³⁷ *Ibidem*, Relatório da Comissão, p. 44, item 339.

³⁸ *Ibidem*, Relatório da Comissão, (transcrição da Auditoria), p. 115, item 215

³⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2318, de 2024 – Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Processo nº TC 036.368, de 2023-7. Sessão de 30 out. 2024. Relatório da Comissão, p. 86, item 55.

Diante dessas questões, o Ministro Relator, Benjamin Zymler, acompanhou a análise da AudRodoviaAviação ao consignar que o redesenho contratual, nos termos apresentados, caracterizaria a celebração de novo contrato.

O Relator afastou, ainda, a fundamentação adotada pela Comissão para sustentar a readequação contratual e a subsequente transferência do controle acionário. Na ocasião, a Comissão defendeu que a transferência da Sociedade de Propósito Específico encontraria amparo na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.946⁴⁰ e no art. 27-A da Lei nº 8.987, de 1995.⁴¹

Na compreensão do Ministro Relator, o § 2º do art. 27-A da Lei de Concessões estabelece que a transferência do controle acionário vincula o adquirente às obrigações originalmente pactuadas pela concessionária. Essa interpretação foi apontada como elemento central para o reconhecimento, pelo Supremo Tribunal Federal, da constitucionalidade do referido dispositivo legal.

Com base nesse entendimento, o Ministro concluiu que a Suprema Corte admite o afastamento da licitação apenas nas hipóteses de alteração do sujeito do contrato, desde que preservados os elementos objetivos originalmente licitados, o que não era o caso da solução proposta pela comissão.

⁴⁰ O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 2946, declarou a constitucionalidade do art. 27 da Lei nº 8.987, de 1995, permitindo a transferência da concessão ou do controle societário da concessionária sem a necessidade de nova licitação, caso haja prévia anuência do Poder Público. A Corte entendeu que a medida não viola o dever de licitar (art. 175 da CF, de 1988), pois se preserva o contrato original e exige-se que o novo controlador atenda aos requisitos de capacidade técnica e idoneidade financeira. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2946. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em: 08 mar. 2022. *DJe* de 23 mar. 2022).

⁴¹ Transcreve-se "Art. 27-A. Nas condições estabelecidas no contrato de concessão, o poder concedente autorizará a assunção do controle ou da administração temporária da concessionária por seus financiadores e garantidores com quem não mantenha vínculo societário direto, para promover sua reestruturação financeira e assegurar a continuidade da prestação dos serviços. [...] § 2º *A assunção do controle ou da administração temporária autorizadas na forma do caput deste artigo não alterará as obrigações da concessionária e de seus controladores para com terceiros*, poder concedente e usuários dos serviços públicos." (grifos acrescidos) (BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília-DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm. Acesso em: 20 nov. 2025.)

Ainda assim, ao se manifestar pela validade da proposta, o Ministro Relator consignou que, embora inexistisse amparo jurídico sob a ótica da legalidade estrita, o redesenho contratual, seguido da realização de Procedimento Competitivo, conferiria ao caso concreto solução proporcional e equânime.

Esse entendimento foi fundamentado no art. 21 da LINDB,⁴² que, segundo o Relator, impõe à administração pública a busca de alternativas proporcionais em situações excepcionais e devidamente justificadas, como aquelas em que se verifica risco de inviabilidade da continuidade contratual.⁴³ Nessa perspectiva, justificou-se o afastamento da relicitação, sob o argumento de que o procedimento importaria ônus excessivos aos usuários da rodovia, em afronta ao interesse público.

Por fim, o Ministro Relator alinhou seu posicionamento à orientação firmada pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues no Acórdão nº 1.996, de 2024, com o objetivo de preservar a consistência da jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Diante disso, votou pela aprovação da proposta de solução consensual, condicionada ao cumprimento dos ajustes relacionados ao Procedimento Competitivo, nos termos definidos no caso da Eco101.

3.2.3 Posicionamento dos órgãos técnicos

A AudRodoviaAviação manifestou oposição à homologação dos termos propostos. Segundo a unidade técnica, a pactuação de alterações que promovem modificação ampla do modelo econômico-financeiro descaracteriza o contrato original, impondo a necessidade de realização de

⁴² Transcreve-se: Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso as suas consequências jurídicas e administrativas. [...] Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília-DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 20 nov. 2025.

⁴³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2318, de 2024 – Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Processo nº TC 036.368, de 2023-7. Sessão de 30 out. 2024. Voto do Relator, p. 173, item 200-203.

novo procedimento licitatório, nos termos do art. 175 da Constituição Federal.⁴⁴

Outro ponto reprovado pela unidade técnica foi a opção da Comissão por utilizar estudos elaborados pela concessionária como referência principal, em detrimento dos parâmetros produzidos pela Infra S.A., tanto para a definição da taxa interna de retorno quanto para a projeção do crescimento do tráfego. Essa escolha resultaria, segundo a AudRodoviaAviação, em valores superestimados.

As críticas apresentadas pela unidade técnica foram acompanhadas pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União. O órgão ministerial também se manifestou pela desaprovação do acordo, ao sustentar que a relicitação constitui a via legalmente prevista para o encerramento da concessão, em contraste com a repactuação, que, embora apresente maior celeridade, envolve riscos e incertezas adicionais.⁴⁵

3.2.4 Deliberação do Plenário

O Plenário, em consonância com o voto do Ministro Relator, deliberou pela aprovação da solução consensual. A autorização para a assinatura do termo de autocomposição foi condicionada ao atendimento das orientações decorrentes dos questionamentos apresentados pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União e pela unidade técnica.

As condicionantes fixadas concentraram-se na revisão dos parâmetros econômico-financeiros adotados no redesenho contratual e no aperfeiçoamento do mecanismo de venda assistida, com vistas ao reforço da proteção ao interesse público.

⁴⁴ Transcreve-se "Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos." (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília-DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 nov. 2025.)

⁴⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2318, de 2024 – Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Processo nº TC 036.368, de 2023-7. Sessão de 30 out. 2024. Manifestação do Ministério Público junto ao TCU, p. 140 a 147, itens 8 a 387.

3.2.5 Verificação do cumprimento das condicionantes

Em cumprimento às determinações do Tribunal de Contas da União, a Comissão procedeu à revisão dos custos operacionais, classificados como Opex. A revisão resultou na redução de 33% das despesas administrativas, mediante a exclusão de itens sem vinculação direta com a prestação dos serviços operacionais, tais como a previsão de pagamento de honorários advocatícios, despesas com comunicação institucional e ações de marketing.⁴⁶

O Tribunal considerou satisfatórias as justificativas apresentadas quanto à taxa de crescimento do tráfego, ao demonstrar que o estudo econométrico adotado se mostrava compatível com as características do trecho concedido, em comparação com o estudo elaborado pela Infra S.A. Também foi considerada adequada a fundamentação da taxa interna de retorno, baseada na classificação da concessão no nível de risco 2.

Restou demonstrada, ainda, a vantajosidade do cálculo tarifário em relação à tarifa projetada nos estudos preliminares voltados à relicitação. A Câmara de Solução Consensual adotou as providências necessárias para adequar o leilão privado às determinações expedidas pelo TCU. Diante do atendimento das condicionantes, o Plenário deliberou pela homologação da solução consensual.

3.3 Acórdão 2.434, de 2024, Plenário: BR-163, MS

No Acórdão nº 2.434, de 2024, do Plenário, foi examinada solicitação de solução consensual relativa ao contrato de concessão da BR-163, no trecho situado no Estado de Mato Grosso do Sul, celebrado em 2014 entre a Agência Nacional de Transportes Terrestres e a concessionária Rodovia Sul-Matogrossense S.A. MSVia. À época da análise, a concessão

⁴⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1495, de 2025 – Plenário. Processo TC 036.368, de 2023-7. Relator: Min. Benjamin Zymler. Sessão de 9 jul. 2025. relatório da Comissão p. 5, itens 94, 99 e 114

encontrava-se submetida ao procedimento de relicitação desde o ano de 2019.⁴⁷

O contrato apresentava características semelhantes às observadas nos casos anteriormente examinados. A concessionária registrou paralisações em trechos da rodovia em razão de dificuldades e atrasos na obtenção de licenças ambientais, redução da demanda de tráfego, elevação dos custos de insumos e restrições de financiamento decorrentes de decisões judiciais.⁴⁸

A interrupção dos investimentos gerou insatisfação dos usuários da rodovia e motivou a formulação de solicitação de solução consensual. Com a admissibilidade da proposta, foi instituída Comissão de Solução Consensual, com a participação da concessionária MSVia, com o objetivo de examinar alternativas voltadas à otimização do contrato.

3.3.1 Proposta de solução consensual

No exame da proposta de solução consensual, a remodelação do contrato foi apresentada como alternativa à continuidade do processo de relicitação. A Comissão considerou essa via mais adequada e, com base nesse entendimento, propôs a prorrogação do prazo da concessão por mais dez anos, a revisão da tarifa, a redefinição dos valores contratuais e a reprogramação dos investimentos. Diferentemente dos casos anteriormente analisados, foi mantida a taxa interna de retorno originalmente pactuada.

No âmbito da Câmara de Solução Consensual, acordou-se a adoção de leilão destinado à transferência do controle acionário, nos moldes do Procedimento Competitivo instituído no caso da Eco101. Esse mecanismo, em conjunto com o período de transição previsto na Portaria nº 848, de 2023, do Ministério dos Transportes, foi considerado suficiente para mitigar os riscos associados à repactuação contratual.

⁴⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 2.434, de 2024 – Plenário. Processo TC 033.777, de 2023-3. Relator: Min. Aroldo Cedraz. Redator: Min. Benjamin Zymler. Sessão de 13 nov. 2024. Relatório da Comissão, p. 3, itens 21-22.

⁴⁸ *Ibidem*, Relatório da Comissão, p. 1-2, itens 1-9.

3.3.2 Principais pontos controvertidos

No exame das controvérsias suscitadas, as particularidades do caso resultaram em manifestação menos restritiva por parte da AudRodoviaAviação. Embora tenha mantido posicionamento contrário à proposta, sob o argumento de ausência de base legal para a readequação contratual, a unidade técnica registrou que a Comissão adotou premissas econômico-financeiras mais consistentes em comparação com os casos anteriormente analisados.

A auditoria especializada destacou a utilização de valores elaborados por terceiros independentes e a adoção de metodologia que permitiu a rastreabilidade da memória de cálculo, fatores que contribuíram para o aumento da confiabilidade dos estudos apresentados. Em razão dessas características, a proposta constituiu o primeiro caso de repactuação no setor rodoviário que não recebeu condicionantes relacionadas ao mérito dos estudos econômico-financeiros.

Nesse contexto, o principal ponto de dissenso concentrou-se na divergência entre o Ministro Relator, Aroldo Cedraz, e o Ministro Redator, Benjamin Zymler, quanto à legalidade da readequação contratual e à vantajosidade da solução consensual em comparação com a continuidade da relicitação.

Em seu voto, o Ministro Aroldo Cedraz concluiu pela inexistência de vantajosidade da proposta, fundamentando-se na inobservância da legalidade estrita.⁴⁹ Como alternativa, sugeriu a utilização do instrumento de solução consensual para a superação célere dos entraves que retardavam o processo de relicitação, sem a ruptura do vínculo de legalidade, uma vez que o procedimento de relicitação possui disciplina normativa específica.

O Relator sustentou, ainda, que o procedimento de relicitação não se enquadra na hipótese de invalidação contratual prevista no art. 21 da

⁴⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 2.434, de 2024 – Plenário. Processo TC 033.777, de 2023-3. Relator: Min. Aroldo Cedraz. Redator: Min. Benjamin Zymler. Sessão de 13 nov. 2024. Voto do Relator, p. 80-82.

LINDB, em contraposição ao entendimento adotado pelo Ministro Benjamin Zymler em acórdão anterior. Argumentou que a Lei nº 13.448, de 2017, assegura a continuidade da prestação do serviço público, com suspensão apenas dos investimentos, razão pela qual a relicitação não poderia ser compreendida como decisão que acarretasse a invalidade do contrato.

Nesse sentido, o Ministro Aroldo Cedraz consignou que a autocomposição conduzida no âmbito do Tribunal de Contas da União deveria encontrar fundamento no art. 26 da LINDB, o qual exige compatibilidade da solução com o arcabouço normativo vigente e a adoção de medidas proporcionais, requisitos que, em sua avaliação, não estariam atendidos pela readequação contratual proposta.

O Relator também afastou a existência de vantajosidade da solução, ao sustentar que a assinatura do termo de autocomposição não asseguraria a execução dos investimentos antecipados dentro do prazo previsto para o período de transição. Ademais, questionou a efetividade do Procedimento Competitivo, que poderia ser comprometida pela interposição de recursos contra a definição do vencedor, diante da ausência de previsão legal específica que regulamente o instrumento.

O entendimento do Ministro Relator não prevaleceu no colegiado. Em declaração de voto, o Ministro Augusto Nardes afastou essa interpretação e, embora tenha reconhecido o risco de insucesso decorrente da possibilidade de descumprimento de obrigações pela concessionária, defendeu que a solução consensual oferecia resposta mais célere à satisfação do interesse público.

Sob essa ótica, o Ministro Augusto Nardes considerou vantajosa a repactuação em razão da antecipação dos investimentos, da provável redução tarifária em relação aos valores projetados nos estudos de relicitação, da eliminação de passivos para a administração pública decorrente da renúncia a litígios e dos benefícios associados aos ajustes regulatórios. Destacou, ainda, a relevância da coerência jurisprudencial do

Tribunal de Contas da União, fundamento que também embasou o voto do Ministro Redator, Benjamin Zymler, no presente Acórdão.⁵⁰

3.3.3 Posicionamento dos órgãos técnicos

A unidade técnica reiterou oposição à aprovação da proposta. Diferentemente dos casos anteriores, o dissenso concentrou-se na ausência de arcabouço normativo que conferisse legitimidade à solução apresentada. Além disso, o corpo técnico apontou inconsistências no cálculo tarifário empregado na projeção contrafactual da relicitação, ao argumento de que determinadas variáveis relevantes não foram consideradas, o que, segundo a unidade técnica, conduziria a valor tarifário inferior na hipótese de continuidade do procedimento de relicitação.

Esse entendimento quanto à suposta ilegalidade da proposta foi compartilhado pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União. Em seu parecer, o órgão ministerial manifestou-se contrariamente à homologação da solução consensual, ao sustentar que a reformulação integral do contrato extrapolaria os limites de mutabilidade admitidos pelo ordenamento jurídico.⁵¹ Nesse contexto, o MPTCU consignou que o ganho temporal decorrente da solução consensual não constitui fundamento suficiente para afastar princípios estruturantes da administração pública, em especial o dever constitucional de licitar.

3.3.4 Deliberação do Plenário

Diante das controvérsias apresentadas, o Plenário do Tribunal de Contas da União deliberou pela aprovação da solução consensual, condicionando sua eficácia ao cumprimento de medidas destinadas ao alinhamento do

⁵⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 2.434, de 2024 – Plenário. Processo TC 033.777, de 2023-3. Relator: Min. Aroldo Cedraz. Redator: Min. Benjamin Zymler. Sessão de 13 nov. 2024. Voto do Revisor, p. 92.

⁵¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 2.434, de 2024 – Plenário. Processo TC 033.777, de 2023-3. Relator: Min. Aroldo Cedraz. Redator: Min. Benjamin Zymler. Sessão de 13 nov. 2024. Relatório da Comissão (Transcrição do Parecer), p. 66; p. 70; p. 77.

Procedimento Competitivo Simplificado aos parâmetros estabelecidos nos casos anteriormente examinados.⁵²

As condicionantes fixadas incluíram a realização de diálogo com a sociedade, a disponibilização, pela concessionária, dos estudos necessários à realização de diligência prévia pelos potenciais interessados e a comprovação de capacidade financeira para a continuidade da prestação do serviço público.

3.4 Acórdão 199, de 2025, Plenário: BR-116, BA e BR-324, BA

No Acórdão nº 199, de 2025, do Plenário, foi examinada e aprovada solução consensual voltada à extinção amigável do contrato de concessão das rodovias BR-116, no Estado da Bahia, e BR-324, também no Estado da Bahia, celebrados no ano de 2008 entre o poder concedente e a concessionária Via Bahia.

Ao longo da vigência contratual, a concessionária apresentou baixo nível de desempenho, caracterizado por falhas no pavimento, descumprimento de obras obrigatórias e inobservância de metas previstas para a fase inicial do contrato.⁵³

A concessão não se encontrava submetida a procedimento formal de relicitação. Ainda assim, os investimentos estavam suspensos em razão de decisões judiciais decorrentes de controvérsias relacionadas às cláusulas contratuais. Esse cenário resultou em tentativas infrutíferas de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro e na instauração de medidas voltadas à apuração de caducidade da concessão.

3.4.1 Proposta de solução consensual

No âmbito da proposta de solução consensual, os trabalhos desenvolvidos culminaram na formalização do encerramento amigável do contrato de

⁵² *Ibidem*, Acórdão, p. 108, item 9.1 e subitens

⁵³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 199, de 2025 – Plenário. Processo TC 039.106, de 2023-3. Relator: Min. Antonio Anastasia. Sessão de 5 fev. 2025. Voto do Relator, p. 88.

concessão, sem atribuição de culpa às partes. Além da extinção contratual, foram estabelecidas obrigações recíprocas.

À concessionária Via Bahia foi atribuída a execução de período de transição operacional, com a manutenção das atividades de conservação das rodovias até a efetiva reversão dos ativos ao poder público, bem como a renúncia aos processos judiciais, administrativos e arbitrais em curso.⁵⁴

Por sua vez, o poder público assumiu o compromisso de compensar a concessionária pela evasão de receita de pedágio verificada durante o período de transição, além de indenizar os investimentos não amortizados ou depreciados, os contratos de financiamento vigentes e os custos associados ao encerramento da Sociedade de Propósito Específico. O montante indenizatório foi fixado em R\$ 892 milhões, incluindo, ainda, a exclusão de multas decorrentes de processos administrativos sancionadores.

3.4.2 Principais pontos controvertidos

No desenvolvimento dos trabalhos da Comissão, foi elaborada projeção contrafactual destinada a comparar os cenários de extinção amigável e de repactuação contratual, tendo sido afastada a hipótese de relicitação. A opção por não promover a repactuação decorreu da ausência de consenso quanto aos valores a serem adotados no novo modelo econômico-financeiro.

A concessionária Via Bahia apresentou estudos voltados à definição dos valores de investimentos e de despesas operacionais.⁵⁵ A Agência Nacional de Transportes Terrestres, contudo, apontou discrepâncias entre esses valores e os parâmetros observados em outros contratos repactuados, a exemplo dos casos da Eco101 e da Autopista Fluminense. Houve tentativa

⁵⁴ Trata-se de Procedimento Arbitral instaurado em 2019 pela Via Bahia Concessionária de Rodovias S.A. em face da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), em trâmite perante o Centro de Arbitragem e Mediação da Câmara de Comércio Brasil-Canadá (CAM-CCBC). O litígio versa centralmente sobre pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão.

⁵⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 199, de 2025 – Plenário. Processo TC 039.106/2023-3. Relator: Min. Antonio Anastasia. Sessão de 5 fev. 2025. Voto do relator, p. 91 e 98.

de ajuste dos valores considerados superestimados, sem que se alcançasse acordo com a concessionária. Diante desse impasse, a Comissão optou pelo encerramento amigável do contrato, preservando a possibilidade de participação da concessionária em futuras licitações.

Além desse ponto, registrou-se divergência no cálculo do valor indenizatório. A maioria da Comissão estimou o montante devido à concessionária em R\$ 892 milhões. Em sentido diverso, a unidade técnica defendeu a aplicação das penalidades contratuais e dos descontos previstos para a inexecução das obrigações, concluindo que a Via Bahia não faria jus à indenização e que, ao contrário, deveria ressarcir o erário no valor de R\$ 184 milhões.

3.4.3 Posicionamento dos órgãos técnicos

A unidade técnica manifestou concordância com a solução consensual, ressaltando, contudo, o cálculo do valor indenizatório. A AudRodoviaAviação consignou que o montante proposto poderia caracterizar enriquecimento sem causa da concessionária, com potencial geração de risco moral, ao considerar que o parceiro privado teria concorrido para o insucesso da concessão.

No que se refere à metodologia de cálculo, a unidade técnica defendeu a aplicação estrita dos critérios previstos no art. 15 da Lei nº 13.448, de 2017, bem como a adoção de parâmetro semelhante ao utilizado no processo de relicitação da BR-040, no Estado de Goiás, no qual foi aplicado desconto sobre ativos intangíveis.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União também se manifestou favoravelmente à extinção do contrato, ao entendê-la como medida apta a mitigar prejuízos aos usuários e a conter a deterioração da rodovia. Todavia, apresentou entendimento próprio quanto à metodologia de cálculo indenizatório, apontando a necessidade de redução de R\$ 131 milhões no valor a ser pago à concessionária.

Além disso, o MPTCU defendeu a exclusão da cláusula que previa compensação por evasão de pedágio durante o período de transição operacional atribuído à concessionária.⁵⁶ Por fim, manifestou discordância quanto à permissão de participação do grupo Roadis, controlador da Via Bahia, em futuras licitações, por considerar que tal possibilidade configuraria benefício indevido.

3.4.4 Deliberação do Plenário

A proposta foi aprovada pelo Plenário do Tribunal de Contas da União sem a imposição de condicionantes, com fundamento na demonstração de sua vantajosidade em relação à alternativa de decretação da caducidade, a qual somente poderia ser implementada após o término do prazo fixado em decisão judicial.⁵⁷

O Ministro Relator, Antonio Anastasia, concluiu pela validade do cálculo indenizatório de R\$ 892 milhões acordado no âmbito da Comissão, sob o entendimento de que o montante não configuraria resultado indevido, uma vez que se manteve inferior ao capital social investido pela acionista, estimado em R\$ 991 milhões. Acrescentou, ainda, que o custo associado à manutenção do impasse judicial, estimado em R\$ 425 milhões anuais, superaria o valor da indenização proposta em poucos anos.

3.5 Acórdão 1.369, de 2025-Plenário: BR-381 MG/SP

O Acórdão examinou a solução consensual relativa à concessão da BR-381, no trecho entre Minas Gerais e São Paulo. O contrato, firmado em 2008 com a concessionária Autopista Fernão Dias, apresentou particularidade em relação aos casos anteriormente analisados, uma vez que a solicitação não decorreu da paralisação de investimentos, nem esteve associada à existência de procedimento prévio de relicitação.

⁵⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 199, de 2025 – Plenário. Processo TC 039.106, de 2023-3. Relator: Min. Antonio Anastasia. Sessão de 5 fev. 2025. Voto do relator, p. 106.

⁵⁷ *Ibidem*, Voto do Relator, p. 99.

O pedido de submissão da solução consensual ao Tribunal de Contas teve origem no elevado volume de tráfego, que intensificou o desgaste da rodovia e evidenciou a insuficiência dos investimentos originalmente programados.⁵⁸ Embora a concessionária apresentasse índice regular de execução das obrigações contratuais previstas, o parceiro privado declarou dificuldades para assumir as operações de recuperação necessárias, indicando risco de desequilíbrio econômico-financeiro e de crise na execução do contrato.

3.5.1 Proposta de solução consensual

Durante a deliberação na Câmara de Solução Consensual, embora a concessão não estivesse submetida a procedimento de relicitação, a aplicação do regime previsto na Lei nº 13.448, de 2017, revelou cenário de ausência de consenso. A Comissão avaliou que a eventual instauração da relicitação poderia agravar a precariedade da rodovia, em razão da morosidade do procedimento e da consequente suspensão de investimentos.⁵⁹

Diante desse diagnóstico, optou-se pela modificação do contrato, com o objetivo de adequá-lo à 5ª etapa do Procofe. As medidas adotadas incluíram a revisão da matriz de riscos, a redefinição da taxa interna de retorno e da taxa de crescimento de tráfego,⁶⁰ bem como a atualização dos valores de investimento, com redução das estimativas inicialmente apresentadas. Ao final, assim como nos casos anteriores, foi estabelecida a realização de leilão privado para submeter o contrato repactuado ao teste de mercado, com a finalidade de validar as alterações contratuais.

⁵⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1.369, de 2025 – Plenário. Processo TC 016.032, de 2024-1. Relator: Min. Bruno Dantas. Sessão de 18 jun. 2025. Relatório da Comissão, p. 3, item 13.

⁵⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1.369, de 2025 – Plenário. Processo TC 016.032, de 2024-1. Relator: Min. Bruno Dantas. Sessão de 18 jun. 2025. Relatório da Comissão, p. 12, item 86.

⁶⁰ *Ibidem*, Relatório da Comissão, p. 2, item 6

3.5.2 Principais pontos controvertidos

O principal foco de controvérsia da renegociação decorreu das lacunas nos estudos apresentados na proposta inicial, que não forneceram subsídios suficientes para as deliberações da Comissão.⁶¹ Essa deficiência foi agravada pela inexistência de estudos de viabilidade decorrentes de procedimento de relicitação, os quais, nos casos anteriores, serviram como parâmetro para a reconfiguração da equação econômico-financeira.

Em razão disso, antes mesmo do início dos trabalhos da Comissão, a ANTT manifestou-se pela impossibilidade de realizar análise adequada dos preços apresentados, ao sustentar que a proposta de solução consensual não continha elementos mínimos para avaliação técnica. Ainda assim, a solicitação foi admitida pela Secex Consenso e pelo Presidente do Tribunal.

No curso dos trabalhos, a Comissão identificou irregularidades nos estudos apresentados pela concessionária, bem como atrasos no envio das informações solicitadas. Essa conduta resultou na concentração das análises nos últimos dias do prazo disponível, o que limitou a avaliação de cenários alternativos.

Diante desse problema de governança, intensificou-se a atuação conjunta da ANTT e da unidade técnica, com o objetivo de corrigir inconsistências e eliminar o sobrepreço identificado nas projeções da concessionária Autopista Fernão Dias. As correções basearam-se em estudos paramétricos de outros projetos da ANTT.⁶²

Foram elaborados cálculos comparativos que aproximaram as características da rodovia Fernão Dias a trechos equivalentes. Os parâmetros de tráfego foram extraídos do Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica da rodovia Dutra, enquanto os critérios de deterioração do pavimento seguiram a

⁶¹ *Ibidem*, Instrução Secex Consenso, p. 16, item 12. Instrução AudRodoviaAviação, p. 37, item 113.

⁶² BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1.369, de 2025 – Plenário. Processo TC 016.032, de 2024-1. Relator: Min. Bruno Dantas. Sessão de 18 jun. 2025. Voto do Relator, p. 54, item 36.

metodologia aplicada na Rota Sertaneja.⁶³ Esse trabalho resultou na redução de aproximadamente oito bilhões de reais nos custos totais estimados, além da diminuição da tarifa projetada.⁶⁴

Outro ponto de dissenso envolveu a priorização das obras. Durante as deliberações, o Ministério dos Transportes optou pela inclusão de intervenções sem análise técnica prévia, sob a justificativa de atendimento a demandas parlamentares. Instado a classificar as obras segundo critérios de prioridade, o Ministério recusou-se a fazê-lo, ao afirmar que todas deveriam ser executadas.

Diante dessa omissão, interpretada pelo corpo técnico como *fuga de planejamento*,⁶⁵ a ANTT, em conjunto com a AudRodoviaAviação, procedeu à classificação das obras com base em critérios técnicos objetivos, como impacto na redução de acidentes e existência de licenciamento ambiental aprovado.

3.5.3 Posicionamento dos órgãos técnicos

A proposta contou com posicionamento favorável da AudRodoviaAviação, que atribuiu sua avaliação positiva aos esforços de redução dos custos de Capex e Opex,⁶⁶ à preservação da modicidade tarifária e à credibilidade da concessionária, evidenciada pelo índice satisfatório de cumprimento dos investimentos.

Ainda assim, o órgão técnico apontou limitações no processo de construção da solução, ao indicar a necessidade de aprimoramento da condução dos acordos futuros. Nesse sentido, foram formuladas críticas às solicitações de inclusão de obras feitas pelo Ministério dos Transportes, bem como aos

⁶³ *Ibidem*, Instrução AudRodoviaAviação, p. 31, item 62.

⁶⁴ *Ibidem*, Instrução AudRodoviaAviação, p. 28, itens 36-37; p. 37, item 108.

⁶⁵ A AudRodoviaAviação utilizou o termo "*fuga de planejamento*" ao criticar o processo de elaboração da proposta do Ministério dos Transportes não seguiu as melhores práticas de gestão de infraestrutura, focando no atendimento imediato de demandas em vez de uma estratégia coerente de longo prazo.

⁶⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1.369, de 2025 – Plenário. Processo TC 016.032/2024-1. Relator: Min. Bruno Dantas. Sessão de 18 jun. 2025. Instrução AudRodoviaAviação, p. 38, item 118.

atrasos da concessionária no envio das informações solicitadas. Diante disso, recomendou-se que o TCU aperfeiçoe a governança do procedimento em casos subsequentes.

O Ministério Público junto ao TCU, por sua vez, manifestou-se contrariamente à aprovação do acordo, sob o entendimento de que a proposta não apresentava maturidade suficiente para permitir uma deliberação segura. Destacou, ainda, que o protagonismo da unidade técnica e da ANTT na definição da priorização das obras poderia impor ao parceiro privado a execução, por longo período, de uma solução sem estruturação adequada.⁶⁷

3.5.4 Deliberação do Plenário

O Ministro Relator, Bruno Dantas, divergiu do parecer do Ministério Público de Contas, ao entender que a proposta apresentava grau suficiente de maturidade e consistência para aprovação. Em seu voto, ressaltou de forma positiva a atuação da unidade técnica e da ANTT na revisão do modelo econômico-financeiro e na mitigação das controvérsias decorrentes das fragilidades dos estudos iniciais.

Nessa linha, o Plenário do Tribunal de Contas da União acompanhou o posicionamento do Relator e aprovou integralmente a solução consensual. Ainda assim, o TCU expediu orientações ao Ministério dos Transportes, com o objetivo de aprimorar a qualidade dos estudos apresentados em casos futuros.⁶⁸

3.6 Acórdão 2.206, de 2025 Plenário: BR-116, PR/SP

O Acórdão analisou a solicitação de solução consensual relativa ao contrato de concessão da BR-116, no trecho entre São Paulo e Paraná, administrado pela Autopista Régis Bittencourt desde 2008. O quadro contratual

⁶⁷ *Ibidem*, Parecer do MPTCU, p. 48, item 6; p. 49, item 7.

⁶⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1.369, de 2025 – Plenário. Processo TC 016.032/2024-1. Relator: Min. Bruno Dantas. Sessão de 18 jun. 2025. Acórdão, p. 67, item 9.1.

deteriorou-se em razão do inadimplemento parcial da concessionária, o que ensejou a necessidade de reequilíbrio tarifário em favor do usuário.⁶⁹ Essa providência, contudo, implicaria redução da receita da concessionária e elevação do risco de novos descumprimentos, com reflexos sobre a viabilidade econômico-financeira do contrato.

Além disso, a rodovia apresentava sinais de deterioração da infraestrutura, com aumento do número de acidentes, em um contexto de incapacidade do modelo contratual de absorver variações de demanda, custos e operação. Esse cenário expunha a concessão ao risco de caducidade ou relicitação.⁷⁰ Diante desse impasse, optou-se pela submissão do caso ao TCU, com a solicitação de solução consensual voltada à prevenção de uma crise contratual.

3.6.1 Proposta de solução consensual

Com a admissão da solicitação pela Secex Consenso e pelo Presidente do TCU, a Comissão propôs a reformulação do contrato mediante a definição de nova taxa interna de retorno, revisão da matriz de riscos, com redistribuição de responsabilidades entre a concessionária e o Poder Concedente, ampliação do prazo de vigência e atualização do regime regulatório.⁷¹

A proposta incluiu, ainda, a previsão de obras voltadas à correção de traçados, à construção de novos túneis e à reestruturação e ampliação de trechos específicos da rodovia. O eixo central das intervenções concentrou-se no trecho da Serra do Cafezal, marcado por elevado índice de sinistralidade. Conforme consignado no Acórdão, parte dessas obras foi programada para execução a partir do quinto ano subsequente à reformulação contratual.

⁶⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.206, de 2025 – Plenário. Processo TC 018.326, de 2024-2. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 24 set. 2025. Sumário, p. 1.

⁷⁰ *Ibidem*, Voto do Relator, p. 34, itens 6 e 7.

⁷¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.206, de 2025 – Plenário. Processo TC 018.326/2024-2. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 24 set. 2025. Voto do Relator, p. 34-35, itens 19, 20 e 21.

3.6.2 Principais pontos controvertidos

Assim como no caso da rodovia Fernão Dias, a concessão da Régis Bittencourt não estava submetida ao regime de relicitação. Embora a concessionária tivesse executado cerca de 90% do montante originalmente previsto para investimentos, o trecho apresentava elevado nível de degradação.⁷² Somava-se a isso o inadimplemento na execução de investimentos específicos e a fragilidade financeira da concessionária, evidenciada por dívida líquida bilionária em 2023.

A dúvida quanto à capacidade econômico-financeira da concessionária, aliada à fragilidade dos estudos que embasaram os trabalhos da Comissão, em razão da inexistência de estudos estruturados prévios decorrentes de procedimento de relicitação, constituiu o principal foco de dissenso no Acórdão.

Nesse contexto, a AudRodoviaAviação apontou a insuficiência da memória de cálculo, a alteração indevida da classificação de risco do projeto e a discrepância entre os valores projetados e os parâmetros observados em outros contratos da ANTT.⁷³ Também foram destacadas a ausência de documentos exigidos pela Portaria nº 848, de 2023, do Ministério dos Transportes, e a falta de critérios técnicos para a priorização das intervenções.

Diante dessas inconformidades, a Comissão promoveu a revisão dos estudos, com redução dos custos de Capex e Opex e a formalização da proposta de intervenção no trecho da Serra do Cafezal. Contudo, para a definição dos valores finais do acordo, afastou-se a referência estatística originalmente adotada, optando-se por comparação direta, por analogia, com outras concessões, como a RioSP e a Rota Sertaneja.

⁷² *Ibidem*, Voto do Relator, p. 34, itens 15 e 17

⁷³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.206, de 2025 – Plenário. Processo TC 018.326/2024-2. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 24 set. 2025. Voto do Relator, p. 35, itens 28 a 30.

3.6.3 Posicionamento dos órgãos técnicos

O Ministério Público do TCU, assim como a AudRodoviaAviação, manifestou-se favoravelmente à aprovação da proposta, embora tenha apontado desconformidades relevantes. Destacou-se a postergação dos investimentos para o quinto ano da concessão, em desacordo com a lógica de antecipação das obras que orienta a solução consensual.⁷⁴

No que se refere às intervenções previstas para a Serra do Cafezal, o Ministério Público de Contas considerou-as insuficientes para elevar o nível de serviço do trecho aos parâmetros adequados, indicando a necessidade de alternativas mais eficazes.⁷⁵

O MPTCU também questionou a taxa interna de retorno adotada, por considerá-la elevada e desprovida de fundamentação técnica adequada, com potencial impacto indevido sobre a tarifa.⁷⁶ Por fim, apontou a ausência de comprovação da capacidade financeira da concessionária para manter a prestação dos serviços.

3.6.4 Deliberação do Plenário

O Plenário decidiu pela aprovação da proposta, por considerá-la mais vantajosa do que a manutenção do contrato original, cenário que poderia culminar na instauração de processo de caducidade ou de relicitação. O Ministro Relator, Walton Alencar Rodrigues, destacou a relevância da atuação da ANTT e da unidade técnica na redução dos custos das obras previstas.

⁷⁴ *Ibidem*, Voto do Relator, p. 36, itens 36 e 39.

⁷⁵ O MPTCU constatou que as intervenções propostas não foram suficientes para que fosse elevado o nível do serviço a partir dos critérios do Manual do DNIT. Classificando-o como Nível de Serviço “D”, que representa um estado de fluxo de tráfego com volumes e velocidades moderados a altos, mas onde a liberdade de manobra dos motoristas é significativamente restringida.

⁷⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.206, de 2025 – Plenário. Processo TC 018.326, de 2024-2. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 24 set. 2025. Voto do Relator, p. 37, itens 40 e 41.

A autorização para a assinatura do termo de autocomposição, contudo, foi condicionada ao cumprimento de orientações formuladas pelo Tribunal.⁷⁷ As condicionantes, fundamentadas no parecer do Ministério Público de Contas, foram direcionadas ao aprimoramento da proposta de intervenção no trecho da Serra do Cafezal, ao aperfeiçoamento da metodologia de fundamentação da memória de cálculo e à comprovação da capacidade financeira da concessionária.

⁷⁷ *Ibidem*, Acórdão, p. 40, itens 9.1 e 9.2.

CAPÍTULO 4: A Instrução Normativa nº 91, de 2022, como instrumento de incentivo a soluções pragmáticas

4.1 As balizas institucionais do procedimento de solução consensual

Desde a instituição da Secex Consenso, o Tribunal de Contas da União tem promovido ajustes normativos voltados à estruturação do procedimento de solução consensual. Nesse contexto, a Instrução Normativa nº 91, de 2022, foi objeto de sucessivas alterações, refletindo o processo de consolidação institucional do modelo.

A primeira modificação relevante foi introduzida pela Instrução Normativa nº 92, de 2023, que passou a explicitar critérios orientadores para a decisão de admissibilidade da solicitação pelo Presidente do Tribunal. A norma estabeleceu parâmetros relacionados à relevância, à urgência e à competência do TCU, conferindo maior previsibilidade à etapa inicial do procedimento.

Outro ponto de aperfeiçoamento normativo refere-se ao papel dos órgãos técnicos no âmbito da Comissão de Solução Consensual. A redação original da IN nº 91, de 2022, parecia condicionar a formalização da proposta à aprovação unânime entre os membros da Comissão. A prática institucional, contudo, conduziu à edição da Instrução Normativa nº 97, de 2024, que esclareceu a dinâmica decisória interna.⁷⁸

Com essa alteração, passou-se a admitir a existência de divergências entre os órgãos técnicos vinculados ao Tribunal, sendo suficiente a anuência de apenas um deles para a aprovação da proposta, preservada a exigência de concordância integral dos membros externos ao TCU. Essa configuração

⁷⁸ O Caso Âmbar Energia ilustra a disfuncionalidade da exigência de unanimidade prevista na redação original da IN 91, de 2022. Na ocasião, o processo de solução consensual foi arquivado preliminarmente (Acórdão 597, de 2024-TCU-Plenário) exclusivamente devido ao dissenso da unidade técnica, o que impediu a apreciação do mérito pelos Ministros. Paradoxalmente, meses depois, o Plenário validou a legalidade e a vantajosidade do mesmo acordo em sede de Representação (Acórdão 2120, de 2024-TCU-Plenário). O episódio evidenciou o risco do "veto da auditoria" sobrepôr-se à competência deliberativa do colegiado, fundamentando a alteração normativa, IN 93, de 2024, que retirou o poder de veto da unidade técnica.

reforça o caráter deliberativo do Plenário, ao qual compete a decisão final sobre a homologação da solução consensual.⁷⁹

No plano material, a normatização do procedimento dialoga com a necessidade de tratamento institucional das repactuações contratuais. Sob essa ótica, JORDÃO, SANDE e PORTUGAL (2025) apontam que a solução consensual deve ser utilizada em hipóteses nas quais a insustentabilidade do contrato esteja objetivamente caracterizada, de modo a evitar incentivos inadequados ao inadimplemento estratégico.

Nesse sentido, a Portaria MT nº 848, de 2023, estabeleceu um marco temporal para a apresentação de pleitos de repactuação, ressaltando o caráter excepcional dessas iniciativas. No entanto, o prazo fixado, aliado à complexidade dos estudos exigidos pela própria Portaria, suscitou questionamentos quanto à maturidade e à suficiência técnica das propostas apresentadas, especialmente nos contratos que não dispunham de estudos prévios de relicitação.

Na prática, a carência de informações técnicas fragiliza a proposta de repactuação e amplia o espaço de atuação dos órgãos de controle vinculados ao TCU, que passam a influenciar diretamente na modelagem contratual, como ocorreu na readequação da rodovia Fernão Dias.

4.2 A centralidade do Processo Competitivo a partir do caso paradigmático da ECO101

O primeiro procedimento de solução consensual que tratou da desistência de uma relicitação instituiu a base jurisprudencial para as renegociações subsequentes. Trata-se da solução consensual referente à concessão da BR-101 no Espírito Santo. A proposta construída no âmbito da Comissão de

⁷⁹ Sobre esse ponto, Villela discorre “uma mudança no procedimento retirou exigência de que o acordo contasse com a anuência de todos os auditores envolvidos, ampliando os poderes do Plenário sobre os termos acordados e tornando as unidades técnicas instâncias opinativas. Isso destacou os riscos de o TCU interferir diretamente no conteúdo do acordo, ao invés de somente mediá-lo.” VILELLA, Mariana. Quem é o dono do consenso? In: JOTA: Opinião e Análise, Colunas: Controle Público, 31 jul. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/quem-e-o-dono-do-consenso>. Acesso em: 21 nov. 2025.

Solução Consensual e posteriormente referendada pelo Plenário do TCU passou a orientar a abordagem institucional aplicada ao redesenho de concessões em crise.

Durante a formulação da proposta, a Comissão concentrou-se no redesenho do contrato, com o objetivo de compatibilizar a estrutura contratual com a reprogramação e a modernização dos investimentos. Essa readequação levou em consideração a viabilidade da execução de investimentos imediatos no período de transição previsto na Portaria nº 848, de 2023.

No curso dos trabalhos, verificaram-se dificuldades na conciliação entre a execução das obras e dos investimentos reprogramados e a preservação do equilíbrio econômico-financeiro originalmente pactuado, requisito expressamente fixado pelo TCU no Acórdão nº 1.593, de 2023. Diante desse cenário, a maioria dos membros da Comissão, com exceção da AudRodoviaAviação, concluiu pela necessidade de uma reformulação mais abrangente do contrato, superando tentativas anteriores de ajustes conservadores.

A adoção de um novo modelo econômico-financeiro suscitou debate acerca do enquadramento jurídico da repactuação, principalmente quanto à extensão das modificações promovidas em relação ao contrato original. Para a AudRodoviaAviação, a magnitude das alterações aproximaria a solução consensual da configuração material de um novo contrato, o que motivou manifestação contrária à aprovação do acordo.

A posição da unidade técnica fundamentou-se na observância do dever constitucional de licitar, entendendo que a solução não se enquadraria nas hipóteses legalmente admitidas de afastamento da licitação. Também foi destacada a necessidade de cautela quanto à interação entre o concessionário original e a modelagem da nova estrutura contratual, considerando sua participação no fornecimento de informações para os estudos utilizados na repactuação.

Com o objetivo de endereçar as controvérsias associadas à profundidade das alterações contratuais, a Comissão instituiu o denominado Processo Competitivo Simplificado, concebido como um procedimento voltado à transferência do controle acionário da Sociedade de Propósito Específico, então controlada pelo grupo EcoRodovias. O desenho do procedimento buscou compatibilizar celeridade decisória com mecanismos de competição.

Ficou definido que o Processo Competitivo seria conduzido no âmbito da Resolução nº 5.999, de 2022, da Agência Nacional dos Transportes Terrestres, que institui o *Sandbox Regulatório*.⁸⁰ Esse enquadramento permitiu que o procedimento, embora de natureza privada, fosse acompanhado pela ANTT, em ambiente regulatório experimental.

A vinculação do Processo Competitivo ao Sandbox Regulatório conferiu flexibilidade na modelagem do leilão e possibilitou maior interação institucional com a agência reguladora, ampliando as possibilidades de cooperação e monitoramento do procedimento. Foram estabelecidos requisitos de habilitação relacionados à capacidade técnica, à idoneidade financeira e à regularidade jurídica e fiscal dos interessados. O critério de julgamento adotado foi o percentual de deságio sobre a tarifa-teto definida no novo modelo econômico-financeiro.

O vencedor do procedimento também ficou obrigado ao pagamento do valor correspondente à aquisição integral das ações da sociedade, montante calculado no âmbito da Câmara de Solução Consensual com base nos ativos e passivos da concessão.⁸¹ Embora esse pagamento não tenha sido qualificado como indenização, sua apuração utilizou parâmetros próximos àqueles previstos na Lei nº 13.448, de 2017.

⁸⁰ O TCU conceitua O *Sandbox Regulatório* como um “Ambiente regulatório experimental, criado com a finalidade de suspender temporariamente a obrigatoriedade de cumprimento de normas exigidas para atuação em determinados setores, permitindo que empresas possam usufruir de um regime diferenciado para lançar novos produtos e serviços inovadores no mercado, com menos burocracia e mais flexibilidade, mas com o monitoramento e a orientação dos órgãos reguladores.” Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/sandbox-regulatorio> Acesso em 19 nov. 2025.

⁸¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.996, de 2024 – Plenário. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 25 set. 2024. Relatório da Comissão, Tabela 10, p. 58

O Processo Competitivo Simplificado apresenta diferenças relevantes em relação ao procedimento licitatório típico adotado na relicitação. A distinção mais evidente refere-se ao fundamento normativo: enquanto a relicitação segue rito formal previsto em lei, com modalidades expressamente disciplinadas pela Lei nº 14.133, de 2021, o Processo Competitivo foi concebido como solução excepcional para um caso concreto, sem previsão legal específica e sem estrutura procedimental padronizada.

As diferenças estendem-se também às finalidades dos procedimentos. Na relicitação, o processo licitatório visa a seleção de um novo parceiro privado, orientado pelos princípios previstos no art. 5º da Lei nº 14.133, de 2021. No Processo Competitivo Simplificado, a finalidade principal consiste na validação das condições acordadas na solução consensual e na mitigação de riscos de natureza moral e sistêmica.⁸²

Nesse contexto, admitiu-se a participação do atual concessionário no procedimento competitivo, possibilidade expressamente vedada no regime da relicitação (art. 14, § 2º, IV, da Lei nº 13.448, de 2017). A justificativa apresentada para essa opção foi a mitigação do risco de ausência de interessados no leilão. Na hipótese de não haver concorrentes, o concessionário original permaneceria no contrato, assumindo imediatamente a execução das obras previstas.

A Auditoria Especializada e o Ministério Público junto ao TCU apresentaram ponderações institucionais sobre o desenho do Processo Competitivo, abordando aspectos como a assimetria informacional entre os participantes, o prazo estabelecido entre a publicação do edital e a sessão pública, bem como os mecanismos de transparência e participação social.

Também foram levantadas considerações acerca da exigência de comprovação da capacidade econômico-financeira do atual concessionário

⁸² De acordo com Ribeiro; Sande e Jordão: "Risco moral (moral hazard) é o risco de os contratados perderem incentivo para executar o contrato com expectativa de renegociá-lo. Risco sistêmico é o risco de os participantes de licitações fazerem propostas inexequíveis com a expectativa de renegociar os contratos posteriormente." RIBEIRO, Mauricio Portugal; SANDE, Felipe; JORDÃO, Eduardo. *Renegociações contratuais sem risco moral ou sistêmico: quais casos admitir no programa de renegociação na SECEX-Consenso do TCU?* p. 1, out. 2024.

para a execução dos investimentos previstos, tendo em vista o histórico de dificuldades enfrentadas durante o período de crise da concessão.

O Plenário do TCU, ao apreciar a solução consensual, referendou o Processo Competitivo Simplificado como parte integrante do conjunto de medidas propostas pela Comissão. Ao mesmo tempo, expediu determinações voltadas ao aperfeiçoamento do procedimento, incorporando pontos destacados pelas unidades técnicas e pelo Ministério Público junto ao Tribunal.

Dessa forma, O Processo Competitivo Simplificado passou a integrar o repertório decisório do Tribunal de Contas da União nas soluções consensuais subsequentes, consolidando-se como um instrumento voltado à gestão dos riscos associados a alterações contratuais de maior envergadura.

Ainda que concebido como mecanismo excepcional, sua incorporação ao conjunto de soluções admitidas no âmbito da Secex Consenso evidencia a abertura institucional para arranjos que não se encontram previamente densificados em normas legais específicas. Nesse contexto, a solução consensual apresenta-se como um espaço institucional que viabiliza a construção de respostas adaptativas a situações complexas, mediante a participação e a anuência prévia dos órgãos de controle.

CAPÍTULO 5: Discussão dos resultados empíricos

5.1 A vantajosidade da readequação contratual

A análise dos casos examinados no terceiro capítulo aponta para a consolidação da readequação contratual como alternativa à relicitação. No âmbito dos trabalhos da Comissão, a relicitação é projetada como cenário contrafactual associado a riscos procedimentais, entre eles a duração do processo e a possibilidade de ausência de interessados no leilão.

O Tribunal de Contas da União incorpora essa projeção em sua fundamentação decisória, reconhecendo a readequação contratual, acompanhada do Processo Competitivo, como solução mais vantajosa no caso concreto, sem afastar a legitimidade da relicitação como instrumento previsto no ordenamento.

A fundamentação da vantajosidade da modificação contratual estrutura-se em dois eixos argumentativos. O primeiro incide sobre contratos que já se encontram em processo formal de relicitação. Nessa hipótese, a justificativa centra-se na retomada dos investimentos e na continuidade da execução contratual.

O segundo eixo refere-se a contratos que não estão submetidos a procedimento formal de relicitação. Nesses casos, a vantajosidade é associada à redução tarifária e à modernização e reprogramação dos investimentos, com ajustes no modelo econômico-financeiro da concessão.

Embora distintos em sua formulação, os dois eixos compartilham como fundamento comum a referência ao interesse do usuário como parâmetro de avaliação da solução adotada. Nos votos proferidos pelo Plenário, observa-se que, no segundo grupo de casos, o argumento de vantajosidade na redução de custos e na reconfiguração contratual relaciona-se à atuação da unidade técnica na revisão das premissas econômicas do contrato repactuado, aspecto que será examinado no subitem seguinte.

5.2 A Confiabilidade dos Estudos

Nos casos em que não havia procedimento prévio de relicitação, observou-se maior utilização de estudos elaborados pela concessionária como fundamento das propostas de alteração contratual. Essa dinâmica esteve presente nas propostas iniciais relativas às rodovias BR-381/MG/SP⁸³ e BR-116/PR/SP,⁸⁴ que foram objeto de críticas em razão da incipiência dos estudos apresentados e da indicação de sobrepreço nos valores estimados para os investimentos.

Em ambos os casos, a unidade técnica adotou postura interventiva no processo de recomposição da equação econômico-financeira, promovendo sua harmonização com os valores paramétricos constantes dos Estudos de Viabilidade Técnica e Econômica (EVTE) de leilões recentes. Essa atuação resultou na revisão substancial dos custos originalmente indicados nas propostas iniciais, com redução expressiva dos montantes apresentados.

A atuação revelou-se ainda mais abrangente no caso da repactuação da BR-301/MG-SP, em razão do dissenso quanto à definição das obras prioritárias. Nessa hipótese, a AudRodoviaAviação exerceu interferência técnica direta na orientação dos investimentos, redefinindo prioridades e parâmetros. Como consequência, essa foi a única proposta submetida ao Plenário que não recebeu condicionantes para fins de homologação.⁸⁵

A partir desses elementos, depreende-se que a origem privada das informações não compromete, por si só, a confiabilidade dos estudos. Ainda que a repactuação se fundamente, inicialmente, em dados apresentados pela concessionária, o Tribunal de Contas da União procede a exame autônomo de conformidade, aferindo a compatibilidade dos custos

⁸³ Acórdão 1.369, de 2025-Plenário

⁸⁴ Acórdão 2.206, de 2025-Plenário

⁸⁵ Embora ambos os casos apresentem um contexto fático bem semelhante, o Acórdão 2.206, de 2025-Plenário, da rodovia BR-116 PR/SP teve condicionantes por três motivos: (I) a concessionária Régis Bittencourt teve sua capacidade financeira abalada por sanções judiciais, (II) A unidade técnica teve uma atuação mais contida na priorização das obras (III) a ANTT utilizou uma metodologia inconveniente para calcular a Taxa Interna de Retorno no caso da BR-116 PR/SP, essa metodologia foi questionada pelo Plenário.

estimados e do modelo econômico-financeiro com parâmetros de mercado e referenciais regulatórios.

Por fim, embora tenham sido formuladas críticas quanto à insuficiência informacional das propostas iniciais de solução consensual, a aprovação desses casos no juízo prévio de admissibilidade realizado pela Secex Consenso e pela Presidência do Tribunal sugere que o grau de maturidade dos estudos não constitui, isoladamente, critério determinante para a inadmissão da proposta. Parte-se da premissa de que eventuais fragilidades técnicas poderão ser superadas e aperfeiçoadas no âmbito do procedimento deliberativo conduzido pela Câmara de Solução Consensual.

5.3 A fundamentação jurídica e o afastamento do dever de licitar

Os acórdãos analisados indicam a existência de diferentes fundamentos jurídicos utilizados pelos Ministros do Tribunal de Contas da União para enquadrar as renegociações contratuais realizadas no âmbito da solução consensual. No Acórdão nº 2.434, de 2024, o debate é explicitado no voto do Ministro Relator, Aroldo Cedraz, e desenvolvido no voto do Ministro Redator, Benjamin Zymler.

O Tribunal de Contas parece ter consolidado o entendimento sobre a natureza do contrato. Mesmo nos votos divergentes, os Ministros admitiram que a repactuação feita pela Comissão de Solução Consensual cria, na prática, um novo contrato.⁸⁶ Nele, o vínculo com o ajuste original limita-se apenas ao trecho rodoviário que será administrado.

Para o Ministro Aroldo Cedraz, cuja posição se revela minoritária, as soluções construídas por meio da autocomposição na Administração Pública devem encontrar fundamento no art. 26 da LINDB. Nessa perspectiva, as readequações contratuais devem permanecer estritamente vinculadas ao arcabouço jurídico vigente, vedando-se a adoção de soluções pragmáticas

⁸⁶ A afirmação de que o contrato repactuado configura materialmente um novo contrato é reconhecida pelo Ministro Benjamin Zymler, em seu voto no Acórdão nº 2.318, de 24-Plenário. O mesmo argumento é mencionado pelo Ministro Aroldo Cedraz, ao se manifestar contrário à aprovação da renegociação no voto de relatoria do Acórdão nº 2.434, de 24-Plenário.

destituídas de amparo normativo. O dispositivo funcionaria, assim, como limite material à conformação consensual dos ajustes administrativos.

Em sentido diverso, o Ministro Benjamin Zymler sustenta que as soluções consensuais, sobretudo nos casos de desistência da relicitação, devem ser fundamentadas no art. 21 da LINDB. Argumenta que a aplicação estrita da solução legal abstratamente prevista pode, em determinadas circunstâncias, gerar ônus excessivos aos usuários e comprometer o próprio interesse público. O referido dispositivo autorizaria, nesses casos, a adoção de alternativas proporcionais e equânimes, ajustadas às especificidades do caso concreto.

Essa segunda corrente, predominante nos acórdãos examinados, invoca o princípio da juridicidade como vetor de superação da legalidade estrita. Sob tal enfoque, a atuação administrativa não se limita à conformidade formal com a lei, mas deve observar o ordenamento jurídico em sua integralidade, incluindo princípios e finalidades públicas. Nesse enquadramento, a renegociação contratual é tratada como instrumento de conformação da política pública às circunstâncias do caso concreto, observados os limites estabelecidos pelo controle exercido pelo Tribunal.

5.4 Os mecanismos para a mitigação dos riscos

Além da fundamentação jurídica, as propostas de solução consensual incorporam instrumentos voltados à mitigação dos riscos associados às readequações contratuais. Esses mecanismos operam como elementos de legitimação institucional das renegociações, ao estabelecer condicionantes e salvaguardas procedimentais.

A Portaria nº 848, de 2023, do Ministério dos Transportes, insere-se nessa lógica ao delimitar temporalmente a possibilidade de apresentação de pleitos de repactuação. A previsão de janela específica para requerimento da solução consensual estrutura o regime como medida delimitada no

tempo e vinculada a circunstâncias definidas, visando disciplinar o acesso ao instrumento.⁸⁷

A excepcionalidade também se projeta sobre o principal instrumento concebido para mitigar os riscos inerentes às renegociações, o Procedimento Competitivo Simplificado. O Tribunal de Contas da União não o qualifica como nova modalidade licitatória, tampouco busca equipará-lo às hipóteses de contratação direta ou às exceções previstas na Lei 14.133, de 2021. Sua fundamentação é extraída do art. 21 da LINDB, sendo concebido como instrumento indissociável do contexto específico de repactuação contratual.

Embora o Procedimento Competitivo não se confunda, sob o ponto de vista jurídico, com a licitação, sua instituição revela natureza defensiva, à qual o Tribunal atribui a finalidade de conferir validação externa às modificações contratuais, mitigando riscos morais e sistêmicos associados à renegociação. Diferentemente da licitação, cuja finalidade primordial consiste na seleção da proposta mais vantajosa, o Procedimento Competitivo orienta-se pela preservação da legitimidade e da confiança no ajuste reconfigurado.

Não obstante, o Tribunal, por meio de determinações específicas, buscou aproximar o rito formal do Procedimento Competitivo dos parâmetros típicos do regime licitatório, principalmente quanto à transparência, à publicidade e à delimitação temporal do procedimento. Essa aproximação procedimental com a licitação decorre, em grande medida, dos questionamentos suscitados quanto à aptidão do Procedimento Competitivo para assegurar, ainda que em contexto de renegociação, condições equivalentes de isonomia e competição àquelas verificadas no leilão originário.

⁸⁷ O Ministro Aroldo Cedraz, em seu voto no Acórdão nº 2.434, de 24-Plenário, questiona a eficácia dessa restrição, pois a Portaria pode ser revogada ou estendida a qualquer momento.

5.5 A atuação dos órgãos do TCU (unidade técnica, MPTCU)

O procedimento instituído pela Instrução Normativa nº 91, de 2022, prevê a participação contínua dos órgãos de controle vinculados ao TCU ao longo das etapas da solução consensual. Esse desenho institucional incorpora a perspectiva do controle desde a fase de formulação da proposta até sua apreciação pelo Plenário.

Entre os órgãos envolvidos, a unidade técnica exerce função central na análise dos aspectos econômicos, financeiros e jurídicos das repactuações. Sua atuação consiste na avaliação das premissas adotadas, na verificação da consistência dos estudos apresentados e na identificação de riscos associados às alterações contratuais. A presença da unidade técnica desde a fase inicial do procedimento contribui para estruturar a proposta a ser submetida ao Plenário.

Nos casos examinados, a intensidade da atuação técnica variou conforme o grau de controvérsia envolvido na modelagem da solução. Em situações que envolveram divergências sobre reprogramação de investimentos ou questionamentos acerca das premissas utilizadas nos estudos,⁸⁸ a unidade técnica apresentou posicionamentos que influenciaram a configuração final da proposta.⁸⁹ Em outros casos, sua atuação concentrou-se na explicitação de riscos, na solicitação de ajustes e na exigência de fundamentação das escolhas realizadas pelo poder concedente.

O Ministério Público junto ao TCU desempenha função distinta no procedimento. Enquanto as manifestações da unidade técnica dialogam de forma direta com a estruturação da proposta durante sua elaboração, os pareceres do Ministério Público junto ao Tribunal orienta suas contribuições ao subsídio direto da deliberação do Plenário.

⁸⁸ A unidade técnica, em conjunto com a ANTT, agiu ativamente na adequação dos preços apresentados pela concessionária Fernão Dias durante as deliberações da Comissão que originou o Acórdão 1.369, de 2025-Plenário

⁸⁹ No mesmo Acórdão, em função da indisposição do Ministério dos Transportes em classificar a ordem de relevância dos investimentos, a AudRodoviaAviação realizou intervenção técnica na priorização das obras.

Na amostra examinada, o Ministério Público junto ao TCU destacou-se como o principal formulador de questionamentos atinentes à modelagem do Procedimento Competitivo, identificando fragilidades procedimentais que ensejaram determinações do Plenário voltadas ao aperfeiçoamento do instituto. Sua atuação revelou-se, assim, relevante vetor de indução de ajustes formais e materiais no desenho do mecanismo.⁹⁰

Ademais, em razão de seu âmbito institucional, de natureza opinativa, e não deliberativa, o Ministério Público junto ao TCU assume, em seus pareceres, a postura tradicional de defesa ao erário.⁹¹ Suas manifestações tendem a dirigir críticas às medidas que apresentem potencial risco de prejuízo aos cofres públicos ou que possam ensejar benefícios indevidos à concessionária, reafirmando sua função de controle.

5.6 A atuação dos órgãos do TCU (Plenário)

Nos Acórdãos examinados, verificou-se a prevalência da função colaborativa do Plenário do Tribunal de Contas da União sobre sua dimensão fiscalizatória e corretiva. Essa constatação decorre do mapeamento das intervenções promovidas pelo Tribunal nos contratos submetidos à repactuação, materializadas por meio das condicionantes estabelecidas como requisito para a aprovação dos acordos.

Para alcançar essa conclusão, procedeu-se a uma análise quali-quantitativa das condicionantes fixadas pelo Tribunal, abrangendo tanto os acórdãos em que a proposta de solução consensual não foi integralmente aprovada quanto aqueles em que, embora homologado o acordo, foram expedidas orientações adicionais, ainda que não diretamente vinculadas ao conteúdo da solução consensual. Compuseram a amostra os seguintes julgados: (I)

⁹⁰ Nesse sentido, a atuação do MPTCU concretiza a função de contrapeso jurídico que lhe é atribuída pelo próprio Tribunal, conforme destacado em seu site institucional, e harmoniza-se com o ambiente flexível inerente às soluções consensuais conduzidas no âmbito da Secex Consenso. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/solucao-consensual> Acessado em: 17 nov. 2025.

⁹¹ Essa postura é evidenciada nos Acórdãos nº 1.996, de 24-Plenário e nº 2.318, de 24-Plenário, os quais o MPTCU questionou o cálculo indenizatório para a transferência da SPE, apontando supostas deficiências na metodologia de cálculo, sobretudo no valor dos bens reversíveis.

Acórdão nº 1.996, de 2024; (II) Acórdão nº 2.318, de 2024; (III) Acórdão nº 2.434, de 2024; (IV) Acórdão nº 199, de 2025; (V) Acórdão nº 1.369, de 2025; e (VI) Acórdão nº 2.206, de 2025.

Para assegurar maior precisão aos resultados, foram excluídas da amostra as orientações de natureza meramente declaratória, aplicadas de forma genérica, inclusive nos casos de aprovação integral dos acordos.⁹² Após esse filtro metodológico, identificou-se um total de 28 (vinte e oito) orientações passíveis de categorização analítica.

A classificação dessas intervenções observou duas variantes analíticas. A primeira refere-se ao grau de intensidade da intervenção, distinguindo-se entre: (I) *recomendações*, de caráter não impositivo; e (II) *determinações*, de caráter impositivo.

A qualificação das intervenções como não impositivas não se deu de modo arbitrário, mas a partir de critério semântico objetivo. Foram consideradas recomendações as condicionantes nas quais o Tribunal, em vez de impor diretamente a alteração do objeto contratual, franqueou expressamente a possibilidade de apresentação de justificativa técnica, mediante comandos como "*justifique a opção adotada*"⁹³ ou "*apresente estudos complementares que demonstrem a vantajosidade*".⁹⁴ Nesses casos, o controle desloca-se do conteúdo da decisão administrativa para a robustez e suficiência de sua motivação.⁹⁵

⁹² Destaca-se o exemplo "9.7. autorizar a realização de monitoramento da execução do termo de autocomposição, conforme previsão do art. 13 da IN 91, de 2022;"

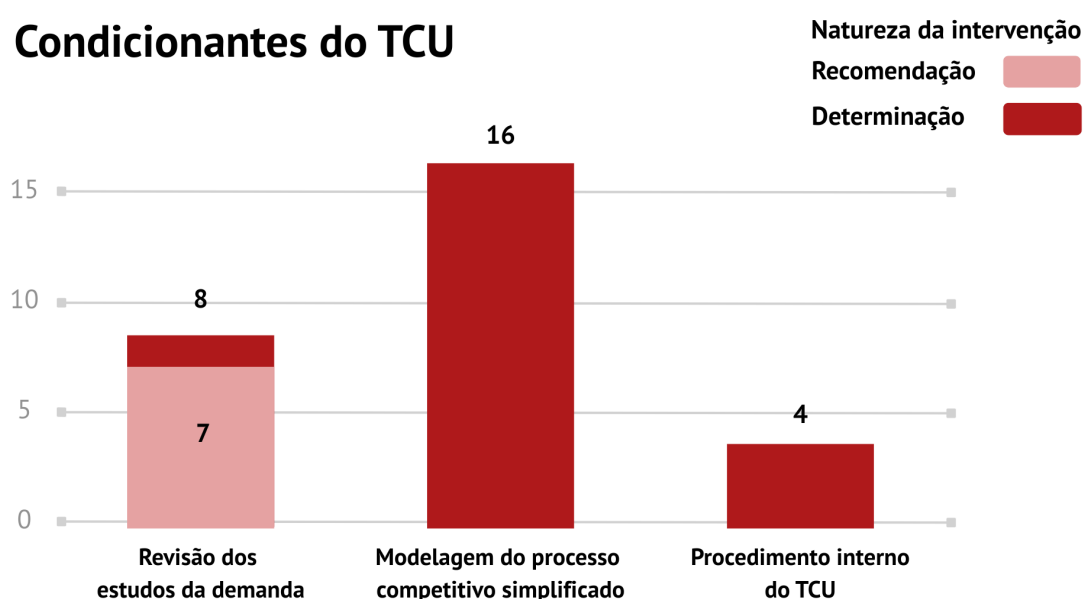
⁹³ Como se vê no exemplo "9.1.4. prévia apresentação, pela concessionária, de 'Relatório Técnico de Justificativas para Priorização de Obras de Correção de Traçado', a ser validado pela ANTT, explicitando a metodologia de seleção e os motivos pelos quais trechos de alta sinistralidade, como os quilômetros 363, 39, 347 e 499, não foram incluídos no plano de obras;"

⁹⁴ Como demonstra o exemplo "9.1.1. prévia apresentação, pela ANTT, da memória de cálculo detalhada que fundamentou a Taxa Interna de Retorno (TIR) de 11,41%, com base na metodologia estabelecida pelas Resoluções ANTT 6.002, de 2022, 6.003, de 2022 e 6.004, de 2022, explicitando as premissas que levaram à classificação do projeto como Risco 2 e justificando a divergência em relação à avaliação inicial da própria Agência;"

⁹⁵ Para validar essa premissa, realizou-se o rastreamento do cumprimento dessas condicionantes. A análise dos Acórdãos nº 513, de 2025 e nº 1.495, de 2025, que avaliaram, respectivamente, o atendimento às determinações dos Acórdãos nº 1.996, de 2024 e nº 2.318, de 2024, confirmou a hipótese de deferência técnica. Observou-se que, diante de justificativas fundamentadas apresentadas pelos gestores, o Tribunal acatou a manutenção do modelo originalmente proposto. Esse fenômeno ocorreu inclusive em

A segunda variante classificatória considerou a finalidade das correções, permitindo a identificação de três categorias distintas: (I) *revisão dos estudos de demanda*, com finalidade substantiva;⁹⁶ (II) *modelagem do Procedimento Competitivo*, com finalidade jurídica;⁹⁷ e (III) *aspectos relativos ao procedimento interno do Tribunal*,⁹⁸ com finalidade formal. O resultado desse exercício classificatório foi sintetizado visualmente no gráfico correspondente.⁹⁹

GRÁFICO 1: Orientações do TCU



O gráfico indica que o Processo Competitivo Simplificado concentrou a maior parte das orientações de natureza impositiva expedidas pelo Tribunal de Contas da União. Uma leitura isolada do dado quantitativo poderia suscitar a hipótese de que o Plenário do TCU estaria a interferir no mérito contratual, extrapolando sua competência de natureza predominantemente

condicionantes que, embora não trouxessem o comando explícito de *justificar*, foram interpretadas no curso do processo de monitoramento como passíveis de saneamento via esclarecimento técnico, sem necessidade de alteração contratual.

⁹⁶ Tem como finalidade o aperfeiçoamento do conteúdo contratual.

⁹⁷ Voltada à adequação do procedimento aos parâmetros de legalidade e proporcionalidade.

⁹⁸ Destinada ao andamento do processo ou aperfeiçoamento futuro do procedimento.

⁹⁹ A tabela utilizada para a sistematização dos dados apresentados no gráfico encontra-se disponibilizada no Apêndice ao final desta pesquisa.

controladora-colaborativa.¹⁰⁰ Tal conclusão, contudo, não se sustenta quando o fenômeno é examinado à luz da dinâmica decisória refletida nos acórdãos.

As vinte e oito orientações identificadas não decorrem de iniciativa autônoma do Plenário dissociada do procedimento instrutório. Elas se vinculam a controvérsias registradas no âmbito da Comissão de Solução Consensual, especialmente a partir de manifestações da unidade técnica e do Ministério Público junto ao TCU. Verifica-se, portanto, uma atuação sob provocação,¹⁰¹ na qual a imposição de condicionantes pelo Plenário se apresenta como resposta institucional a questionamentos já formalizados no curso da instrução.

Como exposto no capítulo anterior, as determinações relativas ao Processo Competitivo Simplificado visam aproximá-lo dos parâmetros procedimentais previstos na legislação licitatória, com vistas a corrigir irregularidades que podem desvirtuar o interesse público da proposta. No que tange às correções que objetivam a garantia da isonomia no procedimento, o TCU as considera, tecnicamente, como intervenções na juridicidade e não no mérito da proposta.

Em contrapartida, as orientações voltadas à revisão dos estudos de demanda, por produzirem reflexos diretos sobre a substância das cláusulas contratuais, poderiam, em tese, indicar uma forma de cogestão das escolhas administrativas pelo Tribunal. A análise empírica dos dados, entretanto, revela que a maioria dessas intervenções possui natureza não

¹⁰⁰ O marco teórico adotado na pesquisa para a definição da competência do TCU em casos de solução consensual apoia-se na formulação proposta por Moreira, segundo a qual “a IN nº 91, de 2022, trata da prevenção e da solução de conflitos pertinentes não ao TCU, mas sim a determinados órgãos e entidades da Administração Pública Federal em face de pessoas privadas, que poderão procurar a Corte de Contas para que seja instalada a competência controladora-colaborativa, a fim de que eventuais irregularidades e conflitos sejam submetidos a uma espécie de autocomposição supervisionada (ou referendada).” JUSTEN, Monica Spezia; PEREIRA, Cesar; JUSTEN NETO, Marçal; JUSTEN, Lucas Spezia (coord.). Uma visão humanista do direito: homenagem ao Professor Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2025. v. 1. 1.038 p. ISBN 978-65-5518-918-6. P. 599 - 607.

¹⁰¹ A expressão “*atuação sob provocação*”, tal como empregada no presente estudo, deve ser compreendida à luz do sentido processual clássico, isto é, o comportamento do juiz que somente atua mediante provocação, conforme o disposto no art. 2º do Código de Processo Civil. Não se trata, portanto, de qualquer conotação de omissão, desídia ou ausência de atuação pelo Tribunal, evitando-se interpretações equivocadas quanto ao alcance do termo.

impositiva, configurando-se como *recomendações*. Nessa medida, preserva-se a esfera de discricionariedade do gestor público, ao mesmo tempo em que se lhe impõe um ônus argumentativo acrescido, com a exigência de maior transparência e rigor técnico na motivação das decisões.

Tal compreensão é corroborada pelos Acórdãos nº 513, de 2025 e nº 1.495, de 2025, que examinaram o cumprimento das condicionantes fixadas nos Acórdãos nº 1.996, de 2024 e nº 2.318, de 2024. Em ambos os casos, constatou-se que, ressalvada a revisão das despesas operacionais no âmbito do Acórdão nº 1.495, de 2025,¹⁰² a maioria das condicionantes não impositivas incidentes sobre o mérito das deliberações da Comissão foi devidamente justificada, sendo, por conseguinte, mantidas inalteradas.

Dessa forma, o conjunto dos dados indica que a atuação do Plenário se estruturou em torno da exigência de fundamentação técnica e conformidade jurídica, com distinção entre intervenções impositivas voltadas ao procedimento e orientações relacionadas à motivação das escolhas administrativas.

¹⁰² Essa revisão feita a partir da condicionante culminou na exclusão de itens que não guardam aderência direta com a operação da concessão, como as despesas com comunicação, marketing e honorários advocatícios, essa revisão resultou na redução de 33,9% dos custos previstos nas despesas operacionais OPEX.

CONCLUSÃO

Qual era o objetivo do trabalho?

O presente trabalho foi elaborado com o propósito de examinar a atuação do Tribunal de Contas da União no redesenho das concessões rodoviárias em crise, no âmbito da solução consensual.

Partiu-se da premissa de que a participação do Tribunal nas repactuações contratuais poderia representar uma reconfiguração das dinâmicas tradicionais de controle, na medida em que sua atuação, para além da fiscalização posterior, passa a incidir sobre a estruturação das soluções negociadas, com reflexos sobre escolhas administrativas relacionadas à modelagem contratual.

A hipótese formulada consistiu na possibilidade de que a jurisprudência consolidada no âmbito da Secex Consenso estaria operando como espaço de experimentação institucional, no qual o Tribunal, sob o pretexto do interesse público, ampliaria sua influência decisória. Tal ampliação se manifestaria pela redefinição do alcance do dever de licitar, pela relativização da estabilidade jurídica do instituto da relicitação e pela fixação de parâmetros decisórios que se aproximam de competências típicas do Poder Executivo.

Nesse cenário, investigou-se se a atuação da Secex Consenso poderia ensejar uma forma de consensualidade abusiva, na qual o controle externo passaria a compartilhar, ainda que indiretamente, funções de natureza decisória. Em movimento que tensionaria a separação dos Poderes e geraria incertezas quanto à segurança jurídica dos contratos de concessão rodoviária.

Qual foi o caminho percorrido e as conclusões a que se chegou?

Para enfrentar as inquietações delineadas, a monografia estruturou-se em cinco capítulos. O primeiro capítulo dedicou-se à construção de um panorama do instituto da relicitação, identificando-se a pretensão, em

grande medida frustrada, de consolidá-lo como alternativa célere e consensual à caducidade.

No desenvolvimento da análise, evidenciou-se que um dos fatores que comprometeram a eficiência do instituto foi a rigidez adotada pelo TCU no exame dos cálculos indenizatórios. Os dois processos de relicitação concluídos foram marcados por medidas de suspensão determinadas pela Corte de Contas, o que contribuiu para a perda de previsibilidade e para o prolongamento das controvérsias.

O segundo capítulo procedeu a um exame sistemático do contexto jurídico e administrativo que viabilizou a repactuação de contratos de concessão em crise. Identificou-se, nesse ponto, uma inflexão do Tribunal quanto à superação da relicitação. O Acórdão nº 1.593, de 2023, constitui exemplo emblemático, ao admitir a possibilidade de desistência da relicitação mesmo após manifestação formal do concessionário, relativizando, na prática, a estabilidade do instituto.

Além disso, ao fixar condições e etapas orientadoras para a condução de renegociações contratuais, o Tribunal não apenas interpretou a legislação vigente, mas também estruturou diretrizes que se aproximam de um manual procedimental dirigido ao Poder Concedente. Ainda que o Ministério dos Transportes tenha posteriormente incorporado essas balizas, a atuação do Tribunal revelou contornos que tangenciam funções de natureza normativa e executiva.

O terceiro capítulo concentrou-se na análise empírica dos casos submetidos à Comissão de Solução Consensual, sendo decisivo para a formulação das conclusões da pesquisa. Observou-se que o Tribunal adota postura pragmática nas soluções consensuais, fundamentando a legitimidade das renegociações no princípio da juridicidade e em mecanismos de mitigação de riscos.

Os acórdãos analisados evidenciaram, também, tendência de superação prática da relicitação, na medida em que, no âmbito das discussões, o

desfecho por essa via passa a ser tratado como hipótese de não acordo. A sugestão formulada pelo Ministro Aroldo Cedraz, no sentido de utilizar a negociação conduzida pela Secex Consenso como instrumento de racionalização da própria relicitação, mediante a realização dos cálculos indenizatórios no âmbito da negociação, não assumiram centralidade nos debates. Não se identificou, portanto, nos acordos celebrados, disposição concreta que indicasse a preservação do instituto como alternativa efetiva, ainda que dentro dos parâmetros legais.

Também não se verificou, nos acórdãos, debate acerca da utilização da prorrogação antecipada como instrumento de reequilíbrio econômico-financeiro, mediante extensão do prazo contratual e inclusão de investimentos adicionais, mecanismo que, em menor escala, guarda similitude com as soluções construídas na Secex Consenso.

A ausência dessa alternativa pode estar relacionada à finalidade própria da prorrogação antecipada, associada, geralmente, a concessionárias com elevado índice de adimplemento, em contraste com o contexto adverso que caracteriza os contratos submetidos à renegociação.¹⁰³

O quarto capítulo desenvolveu análise crítica acerca do contraste entre a postura pragmática adotada pelo Tribunal no âmbito da Secex Consenso e a rigidez observada no procedimento de cálculo indenizatório fora do escopo da nova secretaria. Essa distinção torna-se particularmente evidente no Acórdão nº 199, de 2025, no qual o Ministro Relator, Antonio Anastasia, acolheu o valor pactuado pela Comissão, apesar de questionamentos relevantes formulados pela unidade técnica. O episódio sugere que o Tribunal deposita maior confiança em renegociações conduzidas sob sua supervisão direta, circunstância que amplia sua capacidade de acompanhamento e fiscalização dos atos praticados.

¹⁰³ A prorrogação antecipada consiste na alteração contratual que estende o prazo de vigência de uma concessão antes do seu termo final. Regulada em âmbito federal pela Lei nº 13.448, de 2017, essa medida busca antecipar investimentos que, de outra forma, só ocorreriam após uma nova licitação. A lógica do instituto é a troca de "tempo por investimento": o parceiro privado assume novas obrigações de modernização e expansão da infraestrutura em troca de maior tempo de exploração do ativo, mitigando o chamado "hiato de investimentos" comum aos finais de contrato.

Por fim, o quinto capítulo sistematizou as perguntas de pesquisa, a partir do mapeamento das intervenções do Tribunal no processo de redesenho contratual. Constatou-se que a AudRodoviaAviação figura como o órgão interno com maior grau de influência nas repactuações. Embora a alteração procedimental introduzida pela IN nº 92, de 2024, tenha reduzido formalmente seu poder de veto, verificou-se, na prática, o exercício de função subsidiária ao Poder Concedente, sobretudo em contextos de fragilidade de governança, como na repactuação da concessão da Rodovia Fernão Dias, em que a unidade técnica atuou em articulação com a ANTT para a definição de prioridades de investimento.

Quanto ao Plenário, observou-se postura de deferência em relação às propostas apresentadas, com preservação da esfera de discricionariedade do gestor público. Ainda assim, o Tribunal expede condicionantes com base em provocações da unidade técnica ou do Ministério Público junto ao TCU, caracterizando atuação sob provocação institucional. No tocante à proteção da legalidade, as imposições concentram-se sobretudo no Procedimento Competitivo, aproximando-o formalmente aos parâmetros típicos da licitação tradicional, visando reforçar a segurança jurídica das repactuações.

Considerações finais

O presente trabalho teve como objetivo central examinar os aspectos procedimentais relacionados à nova função desempenhada pelo Tribunal de Contas da União no contexto das concessões rodoviárias em crise. Ao longo da pesquisa, demonstrou-se que essa atuação não se limita à criação de um espaço de solução consensual, mas projeta efeitos sobre a própria conformação dos limites jurídicos da legalidade, do dever de licitar e das fronteiras de competência do Tribunal no exercício do controle externo.

A análise evidenciou que, no ambiente da consensualidade, a juridicidade deixa de ser aplicada de forma literal e passa a ser reconstruída à luz das incertezas que caracterizam contratos complexos e estruturalmente tensionados. Essa compreensão encontra respaldo na concepção do Ministro

Benjamin Zymler, externada no Acórdão nº 2.318, de 2024,¹⁰⁴ ao reconhecer que o ambiente consensual admite soluções que desafiam a literalidade normativa justamente porque surge em cenários nos quais a simples subsunção do fato à norma não oferece resposta suficiente e segura.

Contudo, essa constatação conduz a questões que ultrapassam o objeto imediato desta pesquisa. Se a flexibilidade interpretativa se mostra possível no âmbito institucional da Secex Consenso, qual é a fonte de sua legitimidade? Decorre ela da densidade procedimental do próprio Tribunal, da participação ampliada de seus órgãos técnicos ou da autoridade simbólica do controle externo enquanto instância de validação final? E, ainda, seria admitido o mesmo grau de inovação decisória caso soluções semelhantes fossem estruturadas exclusivamente pelo poder concedente, fora da arena consensual do Tribunal?

Assim, esta pesquisa não pretende encerrar o debate, mas oferecer uma sistematização crítica de um movimento institucional em curso. Ao detalhar seus fundamentos e suas implicações, buscou-se contribuir para a reflexão acadêmica e prática acerca do papel do Tribunal na modelagem de políticas públicas. A consolidação dessa nova função, contudo, dependerá de reflexão contínua, amadurecimento jurisprudencial e vigilância institucional quanto aos seus limites e fundamentos, temas que permanecem abertos para investigações futuras.

¹⁰⁴ O Ministro, em seu voto no Acórdão manifestou-se pela juridicidade da proposta afirmando que: "Por certo, o ambiente da consensualidade admite a busca de soluções que desafiam a estrita literalidade das normas jurídicas. Afinal, se não houvesse dúvida quanto à regra de incidência ou mesmo de sua interpretação, nas circunstâncias do caso em apreço, não faria sentido submeter a controvérsia ao crivo deste Tribunal, uma vez que a decisão poderia ser tomada com segurança jurídica, bastando a submissão dos fatos à norma." BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2318/2024 – Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Processo nº TC 036.368/2023-7. Sessão de 30 out. 2024. p. 170

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA INFRA. "Defendo o consenso porque o conflito não deu certo", diz presidente do TCU. Agência INFRA. Disponível em: <https://agenciainfra.com/blog/defendo-o-consenso-porque-o-conflito-nao-d-eu-certo-diz-presidente-do-tcu/>. Acesso em: 17 out. 2025.

ÁVILA, Natália Resende Andrade; MONTEIRO, Vera. Bens reversíveis e sua função para os contratos de longo prazo. Publicações da Escola da AGU, n. 39, p. 39-54, dez. 2021.

BALASSIANO, Marcel Grillo. Desempenho da economia brasileira entre 1980 e 2016: uma análise da desaceleração brasileira pós-2010. Dissertação (Mestrado em Economia Empresarial e Finanças) – Escola de Pós-Graduação em Economia, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/ff9636a7-f300-452b-85b1-a50eda72d8b8/full> Acesso em: 12 nov. 2025.

BB Investalk. Concessionárias tentam repactuar contratos com Ministério dos Transportes para evitar relicitação. Investalk BB. Disponível em: <https://investalk.bb.com.br/noticias/economia/concessionarias-tentam-repactuar-contratos-com-ministerio-dos-transportes-para-evitar-relicitacao>. Acesso em: 11 nov. 2025.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC. Resolução n.º 533, de 7 de novembro de 2019. Regulamenta os procedimentos e a metodologia de cálculo dos valores de indenização referentes aos investimentos vinculados a bens reversíveis não amortizados em caso de extinção antecipada do contrato de concessão por relicitação, caducidade ou falência. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/2019/resolucao-no-533-07-11-2019>. Acesso em: 21 nov. 2025.

BRASIL. Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT. Resolução n.º 5.860, de 3 de dezembro de 2019. Estabelece a metodologia para cálculo dos valores de indenização relativos aos investimentos vinculados a bens reversíveis não depreciados ou amortizados em caso de extinção antecipada de concessões rodoviárias federais. Disponível em: https://anttlegis.antt.gov.br/action/ActionDatalegis.php?acao=detalharAto&tipo=RES&numeroAto=00005860&seqAto=000&valorAno=2019&orgao=DG/ANTT/MI&codTipo=&desItem=&desItemFim=&cod_menu=5408&cod_modulo=161. Acesso em: 18 nov. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília-DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 nov. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 21 nov. 2025.

BRASIL. Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987compilada.htm. Acesso em 02 out. 2025.

BRASIL. Lei n.º 13.448, de 5 de junho de 2017. Estabelece diretrizes gerais para prorrogação e relicitação dos contratos de parceria definidos nos termos da Lei n.º 13.334, de 13 de setembro de 2016, nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário da administração pública federal, e altera a Lei n.º 10.233, de 5 de junho de 2001, e a Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13448.htm. Acesso em: 25 set. 2025.

BRASIL. Medida Provisória n.º 752, de 24 de novembro de 2016. Dispõe sobre diretrizes gerais para a prorrogação e a relicitação dos contratos de parceria que especifica. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/mpv/mpv752.htm. Acesso em: 21 nov. 2025.

BRASIL. Medida Provisória n.º 752, de 24 de novembro de 2016 — Exposição de Motivos. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2016/medidaprovisoria-752-24-novembro-2016-783938-exposicaodemotivos-151447-pe.html>. Acesso em: 21 nov. 2025.

BRASIL. Portaria MT n.º 848, de 25 de agosto de 2023. Estabelece a política pública e os critérios para a prorrogação de concessões de infraestrutura de transporte rodoviário federal. LEX Legislação. Disponível em: <https://www.lex.com.br/portaria-mt-no-848-de-25-de-agosto-de-2023/#:~:text=Estabelece%20a%20pol%C3%ADtica%20p%C3%BAblica%20e,infrasestrutura%20de%20transporte%20rodovi%C3%A1rio%20federal>. Acesso em: 20 nov. 2025.

BRASIL. Portaria n.º 242, de 2014 (Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT). Disponível em: https://anttlegis.antt.gov.br/action/ActionDatalegis.php?acao=abrirTextoAto&link=S&tipo=POR&numeroAto=00000242&seqAto=000&valorAno=2014&rgao=SUINF/ANTT/MT&cod_modulo=161&cod_menu=7818. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 199, de 2025, Plenário. Relator: Ministro Antonio Anastasia. Brasília, DF, 05 fev. 2025. Processo TC 039.106/2023-3. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/TIPOPRO

[CESSO%253A%2522SOLICITA%25C3%2587%25C3%2583O%2520DE%2520SOLU%25C3%2587%25C3%2583O%2520CONSENSUAL%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/10](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A513%2520ANOACORDAO%253A2025%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/10) Acesso em: 19 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 513, de 2025, Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, DF, 12 mar. 2025. Processo TC 033.444/2023-4. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A513%2520ANOACORDAO%253A2025%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0 Acesso em: 19 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 752, de 2023, Plenário. Relator: Ministro Jorge Oliveira. Brasília, DF, 19 abr. 2023. Processo TC 008.508/2020-8. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A752%2520ANOACORDAO%253A2023%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 19 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.369, de 2025, Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Brasília, DF, 25 jun. 2025. Processo TC 016.032/2024-1. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/TIPOPROCESSO%253A%2522SOLICITA%25C3%2587%25C3%2583O%2520DE%2520SOLU%25C3%2587%25C3%2583O%2520CONSENSUAL%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/7 Acesso em: 19 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.593, de 2023, Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, DF, 02 ago. 2023. Processo TC 008.877/2023-8. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/1593%252F2023/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0> Acesso em: 19 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.945, de 2025, Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, DF, 09 jul. 2025. Processo TC 036.368/2023-7. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/TIPOPROCESSO%253A%2522SOLICITA%25C3%2587%25C3%2583O%2520DE%2520SOLU%25C3%2587%25C3%2583O%2520CONSENSUAL%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/6 Acesso em: 19 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.996, de 2024, Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, DF, 25 set. 2024. Processo TC 033.444/2023-4. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/TIPOPRO

[CESSO%253A%2522SOLICITA%25C3%2587%25C3%2583O%2520DE%2520SOLU%25C3%2587%25C3%2583O%2520CONSENSUAL%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/15](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/TIPOPRO_CESSO%253A%2522SOLICITA%25C3%2587%25C3%2583O%2520DE%2520SOLU%25C3%2587%25C3%2583O%2520CONSENSUAL%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/15) Acesso em: 19 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.206, de 2025, Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, DF, 24 set. 2025. Processo TC 018.326/2024-2. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/TIPOPRO_CESSO%253A%2522SOLICITA%25C3%2587%25C3%2583O%2520DE%2520SOLU%25C3%2587%25C3%2583O%2520CONSENSUAL%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/2. Acesso em: 19 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.318, de 2024, Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, DF, 30 out. 2024. Processo TC 036.368/2023-7. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/TIPOPRO_CESSO%253A%2522SOLICITA%25C3%2587%25C3%2583O%2520DE%2520SOLU%25C3%2587%25C3%2583O%2520CONSENSUAL%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/13 Acesso em: 19 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.434, de 2024, Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Brasília, DF, 13 nov. 2024. Processo TC 033.777/2023-3. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/TIPOPRO_CESSO%253A%2522SOLICITA%25C3%2587%25C3%2583O%2520DE%2520SOLU%25C3%2587%25C3%2583O%2520CONSENSUAL%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/12 Acesso em: 19 nov. 2025.

COVIELLO, Paulo. O teste de recuperabilidade (impairment) e suas implicações fiscais. Revista Direito Tributário Atual, n. 41, 2019, p. 360–384.

DIAS, Roberto Moraes. O tempo de decisão dos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro nos contratos de concessão: como mitigar o risco de omissão administrativa. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) – Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/fd404fea-6db9-4a43-a3cb-5792fcf008ab> Acesso em: 12 nov. 2025.

EPSTEIN, Lee; KING, Gary. Pesquisa empírica em direito: as regras de inferência. São Paulo: FGV Direito SP, 2013. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/a1fbf9fe-64d8-4e2f-8430-abcae5ec21e8> Acesso em: 15 set. 2025.

G1. Relatório do TCU aponta atrasos em obras da BR-101 no ES. G1, 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/espirito-santo/noticia/2017/03/relatorio-do-tcu-aponta-atrasos-em-obras-da-br-101-no-es.html>. Acesso em: 17 nov. 2025.

JORDÃO, Eduardo; PALMA, Juliana Bonacorsi de. O Tribunal de Contas da União brasileiro: uma instituição muito peculiar. Revista Internacional de Direito Constitucional (ICON – International Journal of Constitutional Law), n. 5, p. 1499-1520, 2022.

JUSTEN, Monica Spezia; PEREIRA, Cesar; JUSTEN NETO, Marçal; JUSTEN, Lucas Spezia (Coord.). Uma visão humanista do direito: homenagem ao Professor Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2025. v. 1. ISBN 978-65-5518-918-6.

LEITE, Alexandre Cesar Cunha; RODRIGUES, Bernardo Salgado. Novo boom das commodities e a crescente participação chinesa na estrutura de comércio exterior do Brasil. Economia e Sociedade, Campinas, v. 33, n. 3 (82), 2024, p. 4-5.

MEZZALIRA, Samuel. A relicitação dos contratos de concessão. In: POZZO, Augusto Neves Dal; ENEI, José Virgílio Lopes (Org.). Tratado sobre o setor de rodovias no direito brasileiro. São Paulo: Contracorrente, 2022, cap. XLIII, n.p.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. Atuação administrativa consensual: estudo dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-18112011-141226/publico/Dissertacao_Juliana_Bonacorsi_de_Palma.pdf Acesso em: 27 out. 2025.

PALMA, Juliana Bonacorsi; FEFERBAUM, Mariana; PINHEIRO, Victor Marcel. Meu trabalho precisa de jurisprudência? Como posso utilizá-la? In: QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (Coord.). Metodologia da pesquisa em direito: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. São Paulo: Saraiva, p. 118-137. 2019.

PEREIRA, Gustavo Leonardo Maia. Processo Competitivo Simplificado na Secex-Consenso: de onde veio e para onde vai? Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/processo-competitivo-simplificado-na-secex-consenso>. Acesso em: 3 nov. 2025.

RIBEIRO, Mauricio Portugal; SANDE, Felipe; JORDÃO, Eduardo. Renegociações contratuais sem risco moral ou sistêmico: quais casos admitir no programa de renegociação na SECEX-Consenso do TCU? out. 2024, p. 1.

ROCHA, Igor Lopes; RIBEIRO, Rafael Saulo Marques. Infraestrutura no Brasil: contexto histórico e principais desafios. In: SILVA, Mauro Santos (org.). Concessões e Parcerias Público-Privadas: políticas públicas para provisão de infraestrutura. Brasília: Ipea, 2022. cap. 1, p. 23-43. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-040-0/capitulo> 1. Acesso em: 23 fev. 2026.

SADDY, André; SILVA, Matheus Alves Moreira da; FERNANDES, Gonçalves Fernandes. Processo de relicitação segundo a Lei nº 13.448/2017: principais desafios jurídicos na implementação do instituto. In: ZOCKUN, Maurício; GABARDO, Emerson (Coord.). Novas leis: promessas de um futuro melhor? Livro do XXXVI Congresso Brasileiro de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 271-297.

TÂMEGA, Flávia Mattioli; MACHADO, Fernanda Neves Vieira; CASTELFRANCHI, Fernanda Matos. Relicitação: o instrumento que faltava para tratar situações imprevisíveis capazes de levar à inviabilidade de contratos de concessão e garantir maior segurança jurídica. In: POZZO, Augusto Neves Dal; ENEI, José Virgílio Lopes (Org.). Tratado sobre o setor de rodovias no direito brasileiro. São Paulo: Contracorrente, 2022, cap. XXI, n.p.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Acompanhe os pedidos de soluções consensuais que chegaram ao TCU desde 2023. Portal TCU. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/acompanhe-os-pedidos-de-solucoes-consensuais-que-chegaram-ao-tcu-desde-2023>. Acesso em: 22 nov. 2025.

VENTURA, Manoel. Governo cassa concessão da BR-153 do Grupo Galvão. O Globo. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/governo-cassa-concessao-da-br-153-do-grupo-galvao-21714668>. Acesso em: 17 out. 2025.

VILELLA, Mariana. Quem é o dono do consenso? JOTA – Opinião e Análise, Coluna Controle Público, 31 jul. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/quem-e-o-dono-do-consenso>. Acesso em: 21 nov. 2025.

APÊNDICE A: orientações do TCU, Acórdão 1.996, de 2024, Plenário

Acórdão 1.996, de 2024, Plenário	natureza da orientação	finalidade da orientação
9.1.1. ajuste, pela ANTT, dos custos associados às intervenções (CAPEX) e aos serviços (OPEX) constantes do modelo econômico-financeiro, antes da publicação do edital, e eventuais correções julgadas necessárias, de acordo com a avaliação paramétrica realizada pela Infra/SA, permitindo identificar os referenciais adotados e sua razoabilidade em relação aos valores atualmente praticados pelo mercado ou apresentação de justificativas para particularidades do projeto;	(I) não impositivo	(I) revisão dos estudos da demanda
9.1.2. reformular a antecedência mínima associada ao Processo Competitivo para possível transferência do controle acionário da concessionária, desde que atenda à política pública associada, considerando que os interessados no certame devem avaliar mais parâmetros do que os envolvidos em licitação de nova concessão, entre eles características da SPE a ser adquirida, sobre as quais o atual controlador e competidor no certame tem profundo conhecimento, e apresentando estimativa de prazo para cada macroprocesso envolvido no procedimento (due diligence, precificação etc.), a fim de garantir isonomia e competitividade no certame;	(II) impositivo	(II) modelagem do Processo Competitivo
9.1.3. adoção de providências para realização de consulta pública, nos termos do art. 68 da Lei 10.233/2001 e art. 10 da Lei 13.448/2017, que trate dos parâmetros e disposições do termo aditivo a ser celebrado e dos procedimentos a serem adotados no Processo Competitivo;	(II) impositivo	(II) modelagem do Processo Competitivo
9.1.4. análise e comprovação, pela ANTT, da capacidade técnica e econômico-financeira da atual controladora e da SPE para assumir as obrigações decorrentes do acordo, incluindo avaliação sobre os impactos de condenação definitiva na ACP 5016859-74.2022.4.02.5001/ES;	(II) impositivo	(II) modelagem do Processo Competitivo
9.2. informar à ANTT de que os estudos relativos à inclusão do Contorno de Linhares via aditivo de prorrogação de prazo devem ser submetidos à análise prévia desta Corte, nos termos da IN TCU 81/2018;	(II) impositivo	(III) procedimento interno da solução consensual

APÊNDICE B: orientações do TCU, Acórdão 2.318, de 2024, Plenário

Acórdão 2.318, de 2024, Plenário	natureza da orientação	finalidade da orientação
9.1.1. ajustar os custos associados às intervenções (CAPEX) e aos serviços (OPEX) constantes da modelagem econômico-financeira, adotando a avaliação paramétrica dos custos realizada pela Infra S/A, identificando os referenciais adotados e sua razoabilidade em relação aos valores atualmente praticados pelo mercado ou justificando as eventuais particularidades do projeto;	(I) não impositivo	(I) revisão dos estudos da demanda
9.1.2. adotar a taxa de crescimento de tráfego de 1,96% a.a., constante do estudo elaborado pela Infra S/A ou, em caso de inviabilidade, justifique tecnicamente o motivo de sua desconsideração, em favor de outra projeção;	(I) não impositivo	(I) revisão dos estudos da demanda
9.1.3. adotar a Taxa Interna de Retorno decorrente da aplicação dos critérios da Resolução ANTT 6.002/2022 para a classificação de risco do projeto;	(I) não impositivo	(I) revisão dos estudos da demanda
9.1.4. a partir das alterações supramencionadas, promover novo cálculo da tarifa do pedágio, comparando-a com a dos estudos em andamento para o trecho da rodovia em análise, na Infra S/A, a fim de atestar a vantajosidade da nova solução eventualmente proposta, conforme o art. 3º, inciso VII, da Portaria MT 848/2023;	(I) não impositivo	(I) revisão dos estudos da demanda
9.1.5. realizar procedimento que permita, tal como uma consulta pública, a divulgação para a sociedade:	(II) impositivo	(II) modelagem do Processo Competitivo
9.1.5.1. dos parâmetros e disposições do termo aditivo de modernização do contrato a ser celebrado, incluindo as mudanças ocorridas quanto aos pontos de cobrança de pedágio adicionais, na modalidade Free Flow; e	(II) impositivo	(II) modelagem do Processo Competitivo
9.1.5.2. dos procedimentos a serem adotados no Processo Competitivo para a eventual transferência do controle societário da concessionária atual;	(II) impositivo	(II) modelagem do Processo Competitivo

9.1.6. reformular a antecedência mínima entre a publicação do edital e a abertura das propostas do Processo Competitivo para possível transferência do controle acionário da concessionária, a fim de que os interessados possam avaliar os parâmetros envolvidos no certame, notadamente, os estudos, orçamentos e projetos existentes, bem como os documentos contábeis e financeiros da SPE a ser adquirida, assim como todas as informações necessárias ao completo entendimento do negócio ofertado, apresentando estimativa de prazo para cada macroprocesso envolvido no procedimento (due diligence, precificação etc.), a fim de garantir isonomia e competitividade no certame;	(II) impositivo	(II) modelagem do Processo Competitivo
9.1.7. incluir no contrato otimizado, cláusula estabelecendo o compromisso da atual concessionária de disponibilizar, por ocasião do Processo Competitivo, todos os estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras e despesas ou investimentos já efetuados, vinculados à concessão, nos termos do art. 21 da Lei 8.987/1995;	(II) impositivo	(II) modelagem do Processo Competitivo
9.1.8. prever a necessidade de análise e comprovação, por ocasião da realização do Processo Competitivo, da regularidade fiscal e da capacidade econômico-financeira da atual controladora e da SPE da atual controladora para assumir as obrigações decorrentes do termo aditivo de modernização do contrato, consoante o art. 16 da Resolução ANTT 5.927 (interpretação extensiva);	(II) impositivo	(II) modelagem do Processo Competitivo

APÊNDICE C: orientações do TCU, Acórdão 2.434, de 2024, Plenário

Acórdão 2.434, de 2024, Plenário	natureza da orientação	finalidade da orientação
9.1.1. reformular a antecedência mínima associada ao Processo Competitivo para possível transferência do controle acionário da concessionária, desde que atenda à política pública associada, considerando que os interessados no certame devem avaliar mais parâmetros do que os envolvidos em licitação de nova concessão, entre eles características da SPE a ser adquirida, sobre as quais o atual controlador e competidor no certame tem profundo conhecimento, e apresentando estimativa de prazo para cada macroprocesso envolvido no procedimento (due diligence, precificação etc.), a fim de garantir isonomia e competitividade no certame;	(II) impositivo	(II) modelagem do Processo Competitivo
9.1.2. realizar procedimento que permita, tal como uma consulta pública, a divulgação para a sociedade:	(II) impositivo	(II) modelagem do Processo Competitivo
9.1.2.1. dos parâmetros e disposições do termo aditivo de modernização do contrato a ser celebrado; e	(II) impositivo	(II) modelagem do Processo Competitivo
9.1.2.2. dos procedimentos a serem adotados no Processo Competitivo para a eventual transferência do controle societário da concessionária atual;	(II) impositivo	(II) modelagem do Processo Competitivo
9.1.3. incluir no contrato otimizado, cláusula estabelecendo o compromisso da atual concessionária de disponibilizar, por ocasião do Processo Competitivo, todos os estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras e despesas ou investimentos já efetuados, vinculados à concessão, nos termos do art. 21 da Lei 8.987/1995;	(II) impositivo	(II) modelagem do Processo Competitivo
9.1.4. prever a necessidade de análise e comprovação, por ocasião da realização do Processo Competitivo, da regularidade fiscal e da capacidade econômico-financeira da atual controladora e da SPE da atual controladora para assumir as obrigações decorrentes do termo aditivo de modernização do contrato, consoante o art. 16 da Resolução ANTT 5.927 (interpretação extensiva);	(II) impositivo	(II) modelagem do Processo Competitivo

9.4. não admitir, com base no art. 139 do Código de Processo Civil (CPC), na condição de amicus curiae, o pedido formulado pela Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso do Sul em razão do rito processual específico aplicado aos casos de Solução Consensual;	(II) impositivo	(III) procedimento interno da solução consensual
---	-----------------	--

APÊNDICE D: orientações do TCU, Acórdão 199, de 2025, Plenário

Acórdão 199, de 2025, Plenário	natureza da orientação	finalidade da orientação
9.3. recomendar ao Ministério dos Transportes e ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes que adotem as providências necessárias para, a partir de 01/04/2025, garantirem a continuidade dos serviços de manutenção, especialmente no que concerne à prestação dos serviços de socorro e ambulâncias, em relação ao trecho rodoviário objeto do contrato de concessão firmado entre a Agência Nacional de Transportes Terrestres e a ViaBahia Concessionária de Rodovias S.A. (ViaBahia), decorrente do Edital nº 001/2008;	(II) impositivo	(III) procedimento interno da solução consensual

APÊNDICE E: orientações do TCU, Acórdão 1.369, de 2025, Plenário

Acórdão 1.369, de 2025, Plenário	natureza da orientação	finalidade da orientação
9.3. encaminhar esta deliberação ao Ministério dos Transportes, acompanhada das peças 64 e 65, e juntá-la ao TC 015.828/2024-7 para que se possa promover o aperfeiçoamento da documentação de solicitação de solução consensual em novos casos a serem submetidos a esta Corte, nos termos dos itens 97 a 102 do voto condutor;	(II) impositivo	(III) procedimento interno da solução consensual

APÊNDICE F: orientações do TCU, Acórdão 2.206, de 2025, Plenário

Acórdão 2.206, de 2024, Plenário	natureza da orientação	finalidade da orientação
9.1.1. prévia apresentação, pela ANTT, da memória de cálculo detalhada que fundamentou a Taxa Interna de Retorno (TIR) de 11,41%, com base na metodologia estabelecida pelas Resoluções ANTT 6.002/2022, 6.003/2022 e 6.004/2022, explicitando as premissas que levaram à classificação do projeto como Risco 2 e justificando a divergência em relação à avaliação inicial da própria Agência;	(I) não impositivo	(I) revisão dos estudos da demanda
9.1.2. prévia análise e comprovação, pela ANTT, de que o aporte de capital previsto é suficiente para assegurar a capacidade econômico-financeira da atual controladora e da SPE para assumir as obrigações decorrentes do acordo, consoante o art. 16 da Resolução ANTT 5.927 (interpretação extensiva), garantindo que, mesmo na ausência de troca de controle, a concessionária tenha condições de cumprir o novo PER;	(II) impositivo	(II) modelagem do Processo Competitivo
9.1.3. prévia apresentação, pela concessionária, de "Estudo de Soluções Complementares para a Serra do Cafezal", a ser validado pela ANTT, visando identificar intervenções capazes de elevar o nível de serviço no trecho para, no mínimo, a categoria "C" do Manual do DNIT;	(II) impositivo	(I) revisão dos estudos da demanda
9.1.4. prévia apresentação, pela concessionária, de "Relatório Técnico de Justificativas para Priorização de Obras de Correção de Traçado", a ser validado pela ANTT, explicitando a metodologia de seleção e os motivos pelos quais trechos de alta sinistralidade, como os quilômetros 363, 39, 347 e 499, não foram incluídos no plano de obras;	(I) não impositivo	(I) revisão dos estudos da demanda