

Da relicitação à otimização: evolução da jurisprudência do TCU sobre concessões em crise

Decisões mostram que relicitação fracassou e que seria oportuno reavaliar a Lei 13.448/17, a partir da experiência dos reguladores

Diogo Uehbe, Gilberto Mendes C. Gomes, Ademir Carvalho

02/04/2026 | 11:50

Atualizado em 02/04/2026 às 14:15



Tribunal de Contas da União - Créditos: Lourdes Amaral/TCU

Este artigo é o primeiro da série temática "TCU e controle das contratações públicas", promovida pelo Observatório do TCU da FGV Direito SP neste mês de abril.

Neste texto inaugural, apresentamos os resultados de pesquisa realizada sobre o histórico recente da atuação da Corte de Contas na fiscalização e controle exercidos em relação aos mecanismos de (re)modelagem de grandes contratos de concessão que se encontravam em situação de grave desequilíbrio, mais especificamente (i) a relicitação, instituído pela Lei 13.448/2017, e (ii) a solução regulatória conhecida como "otimização" contratual^[1], seguida do chamado "processo competitivo"^[2].

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

As principais distinções entre esses instrumentos são sintetizadas na tabela abaixo:

Relicitação	Otimização/Processo Competitivo
Art. 13, Lei nº 13.448/2017	Resolução nº 6.053/2024 da ANTT, Notas Técnicas nº. 5.815/2024/SUROD/ANTT, 6.360/2024/SUROD/ANTT e 7.443/2024/SUROD/ANTT
Licitação de nova concessão	Venda das ações da concessionária (M&A c/ contrato de concessão otimizado)
Atual concessionário/controlador não pode participar da disputa	Controlador da concessionária pode participar da disputa ou permanecer no controle caso não haja outros interessados na aquisição das ações da concessionária com seu contrato otimizado
Foram identificados 37 Acórdãos de interesse, abrangendo ao todo 20 contratos, entre os quais 18 concessões de serviços públicos (11 no setor rodoviário, 3 no setor aeroportuário e 4 no setor ferroviário) e 2 obras públicas.	

Entre as 18 concessões, em 5 o pedido inicial de relicitação se efetivou; em 10 houve inicialmente o pedido de relicitação, seguido de sua desistência, vindo-se a adotar, como solução final, a otimização seguida de processo competitivo; e em 3 optou-se diretamente pela otimização do contrato seguida de processo competitivo.

Em 4 dos 7 casos em que o processo competitivo já foi realizado, o então controlador foi o único interessado remanescente ou o vencedor da disputa, permanecendo com o controle da concessionária mesmo após a otimização da concessão.

A análise da amostra de Acórdãos evidencia uma interessante evolução das discussões em relação a esses mecanismos no âmbito do TCU e sua efetiva utilização (ou não) pela Administração Pública Federal. Nesse contexto, o período abrangido pela pesquisa pode ser dividido em três grandes fases, exploradas a seguir.

2019 a 2022 – Primeiras tentativas de relicitação

Iniciada nos primeiros anos após a promulgação da Lei nº 13.448/2017, essa fase abrange Acórdãos em que foram travados os primeiros debates sobre o cabimento e a viabilidade das relicitações em determinados casos concretos, especialmente como alternativa à eventual decretação da caducidade das concessões em crise.

Destaca-se, nesse período, o reconhecimento da dificuldade em se viabilizar a relicitação, em função (i) da incerteza jurídica e operacional em relação a esse instrumento, pois ainda dependente de regulamentação^[3] (Acórdão 1277/2019-P) e (ii) do problema na fixação da indenização devida à concessionária pelos bens reversíveis não amortizados, especialmente em função da complexidade desse tipo de discussão, envolvendo impasses próprios de situações litigiosas (Acórdão 2924/2020-P).

2023 a 2024 – Processo competitivo como alternativa viável

Esse período foi iniciado a partir de três marcos principais:

JOTA Principal

Curadoria com informações direto ao ponto sobre o que realmente importa

QUERO RECEBER

(ii) a aprovação da transferência de controle societário da concessionária nota do Oeste (BR-163/MT), como alternativa à caducidade, sinalizando a abertura para soluções negociadas em situações especiais (Acórdão nº 2.139/2022-P); e

(iii) a resposta a Consulta formulada pelo Ministro de Estado de Portos e Aeroportos e pelo Ministério dos Transportes em que o TCU admite a possibilidade de desistência da relicitação pela Administração para a repactuação do contrato, desde que demonstrada a vantajosidade para o interesse público (Acórdão nº 1.593/2023-P).

Diante dos impasses para a viabilização das relicitações, o TCU passou a enfrentar a discussão sobre a legalidade e a economicidade na adoção de soluções alternativas, em especial a otimização dos contratos de concessão, com sua completa remodelagem financeira, seguida do processo competitivo para aquisição das ações da respectiva concessionária.

Recorda-se que a estruturação do processo competitivo teve como paradigma o caso da concessão da BR-163/MS, e foi gestado em ambiente regulatório experimental (*sandbox regulatório*) promovido pela ANTT, fruto também da Solicitação de Solução Consensual (SSC) processada no âmbito da Secex Consenso a pedido da Agência, com a aprovação do TCU, que reconheceu a legalidade da solução – Acórdão 2434-P[4].

Também merece menção o Acórdão 1996/2024-P, proferido em SSC referente ao contrato de concessão relativa à BR-101/ES/BA, no qual o Tribunal, pela primeira vez, reconheceu que o processo competitivo seria mais vantajoso que a relicitação.

A partir de 2025 – Aprimoramento do processo competitivo

Nessa última fase, com a consolidação das soluções consensuais que envolviam a otimização dos contratos e a adoção dos processos competitivos, e respectivas chancelas do TCU, verificou-se a busca por um amadurecimento na adoção desse mecanismo, valendo citar, por exemplo, os Acórdãos nº 11/2026-P (rodovias BR-163/MT/PA e BR-230/PA), 2.206/2025-P (rodovia Régis Bittencourt), 1.495/2025-P (BR-101/RJ) e 1.260/2025-P (Aeroporto do Galeão).

Atualmente, a Corte busca soluções para lidar com risco moral e sistêmico, especialmente em razão da reformulação ampla dos contratos de concessão e a eventual manutenção da concessionária sob o mesmo controlador, na ausência de novos interessados.

Esses riscos vêm sendo tratados a cada novo caso, em que se vislumbra, por exemplo, a necessidade de maior transparência e controle social do processo competitivo, permitindo-se inclusive que potenciais interessados possam realizar *due diligence* junto às concessionárias, antes da apresentação de suas propostas.

Conclusão

O instituto da relicitação em breve completará sua primeira década de existência. A experiência recente, ilustrada pela jurisprudência do TCU brevemente descrita nesse artigo, mostra que a relicitação naufragou, e não foi capaz de endereçar soluções efetivas e eficientes para concessões cuja modelagem econômico-financeira original restou frustrada.

Assine gratuitamente a newsletter Últimas Notícias do JOTA e receba as principais notícias jurídicas e políticas do dia no seu email

As agências federais, em especial a ANTT e a ANAC, desenvolveram, no plano regulatório, uma solução mais célere, eficiente e adequada às peculiaridades de cada caso concreto. E o TCU, por meio da atuação da SecexConsenso, foi agente importante na garantia de maior segurança jurídica para a otimização dos contratos e promoção dos respectivos processos competitivos, especialmente em razão da ausência de base legal específica para esses instrumentos.

É oportuno que o Congresso Nacional revise a Lei nº 13.448/2017, de forma a aproximar o instrumento da relicitação aos processos competitivos adotados pelas Agências. Trata-se de medida que aumentaria a segurança jurídica desse mecanismo e – por que não? – diminuiria a necessidade de intervenção anômala do TCU por meio da SecexConsenso em tais situações.

*

Agradecimentos a Tainá Vieira pelo apoio no levantamento de acórdãos.

[1] Essa medida proporciona um redesenho amplo da equação econômico-financeira do contrato, especialmente com a fixação de novos planos e cronogramas de investimentos, bem como novas estruturas tarifárias e repartição de direitos e obrigações.

[2] No âmbito da ANTT, esse mecanismo foi inicialmente criado via *sandbox regulatório*, instituído pela Resolução nº 5.999/2022, e, posteriormente, foi regulamentado em definitivo no Regulamento de Concessões Rodoviárias 4 (RCR4), aprovado pela Resolução nº 6.053, de 31 de outubro de 2024. Já no âmbito da ANAC, o processo competitivo para transferência de controle societário não está consolidado em um único “regulamento geral” como uma resolução específica, mas sim estruturado a partir de contratos de concessão, editais específicos e normas legais aplicáveis às concessões públicas.

[3] VÉRAS, Rafael. A regulamentação das relicitações no Brasil e o posicionamento do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://editoraforum.com.br/noticias/destaque/a-regulamentacao-das-relicitacoes-no-brasil-e-o-posicionamento-do-tribunal-de-contas-da-uniao/>

[4] UEHBE, Diogo. O papel do TCU na otimização das concessões rodoviárias federais. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/columnas/controle-publico/o-papel-do-tcu-na-otimizacao-das-concessoes-rodoviarias-federais>



GILBERTO MENDES C. GOMES

Pesquisador do Observatório do TCU da FGV Direito SP + sbdp. Mestre em Direito Constitucional pelo IDP. Especialista pela FESMPDFT. Bacharel em Direito pela UnB. Sócio de Piquet, Magaldi e Guedes Advogados



ADEMIR CARVALHO

Advogado associado de Batista, Uchida, Uehbe Advogados

- TAGS
- ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
 - CONCESSÕES
 - RELICITAÇÃO
 - SECEX-CONSENSO
 - SOCIAL
 - TCU

COMPARTILHAR



JOTA

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

CONHEÇA O JOTA PRO

PRO PODER

- Apostas da Semana
- Impacto nas Instituições
- Risco Político
- Alertas

PRO TRIBUTOS

- Apostas da Semana
- Direto do CARF
- Direto da Corte
- Direto do Legislativo
- Matinal
- Relatórios Especiais

PRO TRABALHISTA

- Apostas da Semana
- Direto da Corte
- Direto da Fonte
- Giro nos TRT's
- Relatório Especial

PRO SAÚDE

- Apostas da Semana
- Bastidores da Saúde
- Direto da Anvisa/ANS
- Direto da Corte
- Direto do Legislativo
- Matinal
- Relatório Especial
- Alertas

EDITORIAS

- Executivo
- Legislativo
- STF
- Justiça
- Energia
- Opinião e Análise
- Coberturas Especiais
- Direito trabalhista
- Eleições 2026

SOBRE O JOTA

- Estúdio JOTA [↗](#)
- Ética JOTA [↗](#)
- Política de Privacidade [↗](#)
- Política de diversidade [↗](#)
- Seus Dados [↗](#)
- Termos de Uso [↗](#)
- Quem Somos [↗](#)
- Blog [↗](#)