FGV DIREITO SP
MESTRADO PROFISSIONAL

A revisão de contratos de concessão rodoviária sob a ótica do Tribunal de Contas da União: propostas de aperfeiçoamento para a gestão dos contratos em crise

Danielle da Silva Franco

Projeto de pesquisa apresentado ao
Mestrado Profissional da FGV Direito SP.

Versão de 30.01.2025

1. Tema, contexto e delimitação de escopo

Partindo de pressupostos bem estabelecidos pela doutrina sobre a imperiosa mutabilidade dos contratos de concessão como premissa para atender ao serviço público contratualizado, bem como dos primeiros esboços teóricos que propõem alguns limites como baliza para a inclusão de novos investimentos em contratos de parceria, a dissertação irá se debruçar sobre as decisões do Tribunal de Contas da União que analisaram alterações em contratos de infraestrutura rodoviária nos últimos 20 (vinte anos) para, ao final, propor sugestões práticas de aprimoramento à legislação e gestão contratual.

A escolha por este tema decorre do acompanhamento, ao longo dos anos, de uma série de eventos que mostraram como o modelo atual de gestão contratual não foi suficiente para prever e remediar todas as intempéries que possam impactar sua execução. Um exemplo recente da tentativa de solucionar a crise na gestão dos contratos de concessão foi a publicação da lei n.º 13.448/2017 ("Lei das Relicitações"): apesar da boa intenção do legislador, a experiência mostrou como o processo, que pretendia facilitar a passagem de bastão da gestão do ativo, acabou sendo extremamente moroso e nada efetivo – nenhum processo de relicitação foi concluído de forma definitiva e/ou em prazo razoável.

Essa sequência de eventos tem mostrado a necessidade de adoção de novas ferramentas que permitam a continuidade do serviço público sem prejuízo aos seus usuários: se relicitar não estava sendo tão simples como previsto, algum encaminhamento mais célere do que o longo caminho da repactuação precisa ser pavimentado para permitir salvar essas concessões em crise. Mais do que isso: as regras e parâmetros para revisão dos contratos de concessão precisam ser revisados com urgência, sob pena de paralisação dos contratos em vigor e afugentamento de potenciais investimentos privados[1].

A partir desta temática, não pretendo fazer uma mera revisão da literatura sobre os limites da mutabilidade dos contratos de concessão, mas partir para a análise do campo prático: como os Tribunais têm aplicado essas noções ao analisar contratos em execução? O Supremo Tribunal Federal e o Tribunal de Contas da União têm sido palco de uma série de decisões sobre o tema que demandam um olhar acurado para permitir um aprimoramento das contratações seguintes.

A partir desta pesquisa, que seguirá o modelo dominante de um trabalho exploratório da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, pretendo ao final, responder à seguinte pergunta: **o que precisamos aprimorar na legislação e/ou modelo regulatório aplicáveis aos contratos de parceria para viabilizar sua célere adaptação às necessidades contemporâneas?** (trabalho exploratório com proposta de aprimoramento).

2. Quesitos, fontes de pesquisa e formas de acesso

As principais fontes de pesquisa para o trabalho proposto serão a doutrina especializada e os processos que tramitaram no Tribunal de Contas da União que, ou analisaram alterações contratuais, ou propuseram a remodelagem de contratos em crise para permitir a continuidade do serviço público (notadamente os processos de

---

[1] O acórdão n.º 1996/2024-TCU-Plenário, ao analisar o processo de repactuação da Eco101, apontou como a auditoria especializada do Tribunal (AudRodoviaAviação) já sinaliza que, a despeito das soluções costuradas com o auxílio da SecexConsenso, existe um vácuo legislativo e regulatório a ser preenchido: "48. Por fim, a instrução da AudRodoviaAviação afirma que alterações contratuais como as aqui propostas deveriam ser debatidas no âmbito legislativo (peça 92, §55). Esta comissão e a SecexConsenso não se pretendem de forma nenhuma diminuir a necessidade de regulamentação ou de se criar cada vez mais mecanismos robustos para reger a mutabilidade necessária para os contratos complexos.[...]
50. Vai-se além, afirmando que essa solução deve "sim servir de insumo para o aprimoramento normativo e regulatório" (§484, peça 74). E segue destacando que "de forma alguma o que se pretende com este trabalho realizado é estabelecer regras a serem seguidas para contratos em relicitação, pelo contrário, o fato de se precisar de solução consensual para contratos sob a égide do instituto, lança luzes sobre a necessidade de uma atuação proativa para resolução dos gargalos."

repactuação que tramitam perante a SecexConsenso). Os detalhes de cada uma dessas soluções tentarei obter acessando os correspondentes processos administrativos por intermédio do Tribunal (via lei de acesso à informação) e entrevistando colegas que atuaram em cada um dos casos selecionados.

A pesquisa e análise das referidas fontes será norteada nos quesitos a seguir, e as conclusões decorrentes serão expostas com base no sumário preliminar proposto ao final:

Contextualização fática:

2.1. Quais foram as principais externalidades que levaram os concessionários a solicitar a revisão das condições contratuais?
Fontes de consulta: processos administrativos no Tribunal de Contas, notícias especializadas e entrevistas com profissionais do setor.

2.2. Quais foram as principais soluções apresentadas e analisadas no âmbito do Tribunal de Contas da União para encaminhamento dos problemas na execução dos contratos de concessão rodoviária federal?
Fontes de consulta: jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

Referencial normativo:

2.3. Qual a legislação aplicável aos contratos de concessão rodoviária?
Fontes de consulta: legislação.

2.4. Como a doutrina tem entendido sobre a mutabilidade dos contratos de concessão?
Fontes de consulta: doutrina especializada

Análise crítica e proposta de aprimoramento:

2.5. Quais foram os pontos sensíveis levantados pelo Tribunal de Contas da União no tocante à segurança jurídica para grandes alterações?
Fontes de consulta: jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

2.6. Como aprimorar a gestão contratual para tornar mais célere e/ou eficaz as alterações contratuais?

2.7. O que pode ser aprimorado do ponto de vista legal nas normas que atualmente regulam o setor visando proteger a continuidade do serviço público?

3. Relevância prática, caráter inovador e potencial de impacto

Os últimos anos foram de intensa pesquisa e produção literária sobre o tema da mutabilidade dos contratos de concessão e a necessidade de revisão de antigos paradigmas que eram usados como obstáculo para toda e qualquer alteração no curso da sua execução.

Apesar de existirem importantes contribuições no campo doutrinário, só mais recentemente os Tribunais Superiores (notadamente o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal de Contas da União) passaram a analisar com outro olhar os diversos contratos de concessão estressados que precisavam de intervenções imediatas como forma de sobrevivência para a prestação do serviço público sem aumento exponencial dos prejuízos.

O intuito principal do trabalho é mapear como se desenrolaram as discussões sobre revisão de ativos rodoviários estressados, o contexto destas disputas e como a jurisprudência do TCU tem os enfrentado para, ao final, analisar possíveis alternativas que possam contribuir para uma maior segurança jurídica, notavelmente para os investidores no setor de infraestrutura. Tenciona-se com essa sistematização não somente analisar como o Tribunal de Contas da União tem se debruçado sobre o tema, mas, potencialmente, trazer sugestões de melhorias do ponto de vista regulatório que possam aperfeiçoar a revisão dos contratos.

O estudo é relevante, portanto, para compreender os contextos que colocaram as concessões rodoviárias no centro das principais revisões contratuais contemporâneas e trazer sugestões que possam minimizar os impactos decorrentes da demora neste procedimento.

4. Familiaridade com objeto da pesquisa

A familiaridade com o objeto de pesquisa decorre da minha experiência profissional de mais de quinze anos como advogada consultora para empresas privadas prestadoras de serviço público atuando em escritório especializado e, mais recentemente, na qualidade de gerente jurídica da área regulatória de uma concessionária de rodovia.

Essa experiência profissional me permitiu desenvolver um conhecimento amplo do setor, não somente do ponto de vista jurídico, mas também negocial, o que permite uma visão crítica sobre os problemas que atingem a prestação desse serviço público, bem como compreender quais soluções podem ou não ser aplicadas para sua resolução a partir de uma visão prática sobre as limitações atuais do sistema em vigor.

5. Bibliografia preliminar

ARAGÃO, Alexandre Santos D. *Direito dos Serviços Públicos*, 3ª edição. Disponível em: Minha Biblioteca, Grupo GEN, 2013.

BARROSO, Luís Roberto. *Contratos administrativos: limites e possibilidade de alteração*. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 13, n. 145, p. 46-55, jan. 2014.

CAMINHA, Uinie; LIMA, Juliana Cardoso. *Contrato Incompleto: uma perspectiva entre direito e economia para contratos de longo termo*. REVISTA DIREITO GV, SÃO PAULO 10(1) P. 155-200 | JAN-JUN 2014. Disponível em https://doi.org/10.1590/S1808-24322014000100007

GARCIA, Flavio Amaral. *A mutabilidade nos contratos de concessão.* São Paulo: Editora JusPodivm, 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria Geral das Concessões de Serviços Públicos.* São Paulo: Dialética, 2003.

PEREZ, Marcos Augusto. *O risco no contrato de concessão de serviço público.* Belo Horizonte: Fórum, 2006.

MONTEIRO, Vera. *Concessão.* São Paulo: Malheiros, 2010.

MOREIRA, Egon Bockmann. *Direito das Concessões de serviço público: (concessões, parcerias, permissões e autorizações)*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

MOREIRA, Egon Bockmann. Quando as concessões mudam? Incompletudes e superveniências em contratos de longo prazo. *Curso de Direito Administrativo em Ação – Casos e leituras para Debates* / Carlos Ari Sundfeld ... [et al]. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

NÓBREGA, Marcos. *Um Olhar Além do Óbvio – Temas avançados de Licitações e Contratos na Lei 14.133/21 e outros assuntos*. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

RIBEIRO, Gabriela Miniussi Engler Pinto Portugal. *Novos investimentos em contratos de parceria.* São Paulo: Almedina, 2021.

SOUZA, Ana Paula Peresi. *Mecanismos de equilíbrio econômico-financeiro: uma análise das concessões de rodovias federais.* Belo Horizonte: Forum, 2022.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo para + Céticos.* São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.

SUNDFELD, Carlos Ari. O direito administrativo entre os clips e os negócios' ln: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (coord.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2008 p. 87-93

6. Cronograma de execução

	2024			2025												
Atividade	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	Horas
Revisão bibliográfica																90h
Coleta de decisões																30h
Fichamento e sistematização																90h
Redação																200h

Sumário

I. Introdução

I.1. Delimitação do escopo da pesquisa e metodologia empregada

Objetivos do capítulo:

- Mostrar a relevância do tema para o futuro das concessões no país, refletindo sobre o papel do Tribunal de Contas da União na condução da revisão dos contratos
- Trazer o propósito final do trabalho: compreender as limitações legislativas e contratuais e trazer propostas de aprimoramento ao setor
- Apresentar a forma de acesso aos dados e a metodologia que foi usada para pesquisa e exposição.

II. Contextualização fática.

II.1. Os contratos de concessão rodoviária federal celebrados nos últimos 20 anos: principais desafios enfrentados

Objetivos:

- Trazer a contextualização jurídica, política e econômica que trouxe repercussões negativas à execução contratual.
- Explicar a motivação e preocupações do setor sobre o tema.

III. Referencial teórico-normativo

III.1. A mutabilidade dos contratos de concessão: como a doutrina mais recente entende a mudança das condições contratuais.

- Objetivo: fazer um apanhado breve da legislação e doutrina sobre a possibilidade de mudança dos contratos de concessão e quais situações são amplamente aceitas e os limites que têm sido apontados até o momento para esse processo.

III.2. O Tribunal de Contas da União e sua atuação na revisão de contratos em crise.

Objetivos:

- Sistematizar e apresentar os casos coletados, com a indicação da metodologia de análise escolhida e achados mais relevantes (tabela).
- Iniciar/apresentar a reflexão sobre o papel do TCU na intervenção destes contratos, apresentando a SECEXCONSENSO

IV. Abordagem analítica

IV.1. A atuação do Tribunal de Contas da União.

Objetivos:

- Refletir sobre o papel do TCU na intervenção destes contratos através da SECEXCONSENSO
- Analisar os principais achados do TCU, traçando um paralelo na evolução do Tribunal sobre a aceitabilidade das mudanças nos contratos até os acordos de revisão feitos no âmbito da SECEX.

IV.2. Como o sistema legislativo e contratual atual pode se adaptar às principais limitações encontradas.

Objetivos:

- Discutir os achados para sinalizar quais medidas podem ser adotadas para os contratos futuros de forma preventiva (aprimoramento do marco legal e regulatório)

V. Recomendações finais

Objetivos:

- Sintetizar as principais considerações feitas nos julgados sobre os contratos e trazer sugestões de aprimoramento regulatório e contratual para trazer segurança jurídica aos envolvidos (particular e Poder Público)

VI. Conclusão

Objetivo: resumir os achados, indicar a principal contribuição do trabalho e suas possíveis limitações, questões em aberto e oportunidades de pesquisa futura.