

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 024.992/2024-0

Natureza: Solicitação de Solução Consensual.

Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Terrestres; Ministério dos Transportes.

Interessado: Concebra - Concessionaria das Rodovias Centrais do Brasil S.A. (18.572.225/0001-88).

Representação legal: Liana Claudia Hentges Cajal (50920/OAB-DF), Emerson Paxa Pinto Oliveira (61441/OAB-DF) e outros, representando Concebra - Concessionaria das Rodovias Centrais do Brasil S.A.

SOLICITAÇÃO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL. CONCESSÃO RODOVIÁRIA (CONCEBRA). ROTA DO PEQUI (BR-060/153/DF/GO). NECESSIDADE DE COMPARAR A PROPOSTA DE ACORDO COM O CENÁRIO REAL DE INÉRCIA, LITIGIOSIDADE E DEGRADAÇÃO DA INFRAESTRUTURA. DEVER DE VIGILÂNCIA CONTRA INCENTIVOS AO DESCUMPRIMENTO CONTRATUAL E À LITIGÂNCIA ESTRATÉGICA. CONVENIÊNCIA DA SAÍDA ANTECIPADA DA CONCESSIONÁRIA E ENTRADA DE NOVO OPERADOR MEDIANTE PROCESSO COMPETITIVO. REJEIÇÃO DA APLICAÇÃO DE PERCENTUAL DE 65% FUNDAMENTADO POR ANALOGIA AO "PROGRAMA DESENROLA". AUSÊNCIA DE AMPARO LEGAL/NORMATIVO PARA DESCONTOS DESSA MAGNITUDE. OBRIGAÇÃO DE OBSERVÂNCIA AOS PARÂMETROS NORMATIVOS DA ANTT E AOS PRECEDENTES DESTES TRIBUNAL. UTILIZAÇÃO DA PRERROGATIVA PREVISTA NO ART. 11 DA IN-TCU 91/2022. SUGESTÃO DE ALTERAÇÕES AO TERMO DE AUTOCOMPOSIÇÃO COMO CONDIÇÃO PARA HOMOLOGAÇÃO. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA AVALIAÇÃO DAS CONDICIONANTES. APERFEIÇOAMENTO NORMATIVO. SUGESTÕES DE MEDIDAS PARA APRIMORAMENTO DOS PROCEDIMENTOS CONSENSUAIS FUTUROS.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da SecexConsenso, que contou com a anuência do corpo diretivo (peças 82-84), a instrução da AudRodoviaAviação, que também contou com a anuência do respectivo corpo diretivo (peças 41-43), bem como o parecer do MPTCU (peça 88).

Em razão do caráter sigiloso de parte das manifestações das unidades técnicas, o Acórdão determinará a preservação do sigilo deste Relatório.

A instrução da SecexConsenso (peça 82):

I. INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de solicitação de solução consensual (SSC), prevista na IN-TCU 91/2022, formulada pelo Diretor Geral da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) para resolução de controvérsias do Contrato Concessão oriundo do Edital 004/2013 – BR-060/153/262/DF/GO/MG, sob responsabilidade da Concessionária das Rodovias Centrais do Brasil (Concebra). 2. Após admissibilidade, foi instituída uma Comissão de Solução Consensual (CSC) que desenvolveu uma proposta de solução que consiste na continuidade da relicitação do trecho da Rota Sertaneja, que estava suspensa desde 2024, a modernização do contrato da Rota do Pequi, com realização de processo competitivo, que implica a substituição obrigatória da controladora atual, o encerramento das discussões e pagamento de valores relativos a haveres e deveres, além de encerramento dos litígios em andamento. A solução equaciona os passivos da SPE Concebra e a TPI compromete-se a assumir os valores dos Processos Administrativos Sancionadores (PAS), de R\$ 228,7 milhões; a realizar um aporte de capital de R\$ 308 milhões na conta do contrato, relativo à dívida do BNDES; a pagar o valor referente ao passivo relativo à operação da polícia Federal "Infinita Highway" apoiada pelo TCU no ano de 2019; e R\$ 219,7 milhões de saldo de passivo regulatório com descontos.

3. A solução desenvolvida pela Comissão de Solução Consensual está descrita em detalhes na documentação anexa, já com ajustes feitos pós comentários das governanças, composta pela minuta do termo de autocomposição (peça 77), pelo relatório da comissão (peça 78), pelas minutas de termos aditivos (peças 63-78), além das diretrizes para o processo competitivo (peça 66). Os documentos foram submetidos à aprovação das instâncias de governança dos participantes do processo (peças 60-74) que se manifestaram: a empresa Concebra e sua controladora Triunfo Participações (peça 59, 60, 75), ANTT (peças 45-56, AGU Procuradoria Federal junto à ANTT peça 51), Ministério dos Transportes (peça 57 e AGU Conjur ao MT peça 58) e Auditoria Especializada deste Tribunal de Contas da União (peça 41, 42 e 43) que estão acompanhados de diversas notas técnicas e pareceres.

4. A presente instrução não reexamina os documentos que foram elaborados em consenso pelos atores participantes. Trago algumas considerações adicionais sobre a conformidade do processo e sobre a vantajosidade da solução proposta para a seguir propor encaminhamento para definição de relatoria, manifestação do MPTCU e do Plenário do TCU.

II. CONSIDERAÇÕES GERAIS

5. A Secex Consenso já enfrentou diversos casos de repactuação de contratos de concessão de rodovias e nestes três anos de atuação tivemos vários desfechos diferentes. Este foi um caso e uma solução com inúmeras particularidades, talvez um dos mais complexos já enfrentados. Assim, inicio esta instrução explicitando as particularidades deste caso e da solução aqui proposta.

6. Uma das complexidades do contrato com a Concebra é o cenário de partida marcado por um alto grau de litigiosidade. Neste contexto, há uma falta de confiança generalizada entre as partes, tornando a negociação um grande desafio. Nesta seara, há arbitragens de alto valor, processos administrativos e judiciais e o fato de a concessionária estar operando o trecho por decisão judicial. Assim, a “operação da concessionária, desde então, não se baseia mais na vontade das partes, mas sim em cumprimento de decisão judicial, o que acarreta limitações jurídicas e operacionais adicionais” (ANTT, NT Sucon 10.508, peça 50). Com essa situação, surge uma grande divergência entre os atores quanto ao entendimento do status jurídico do contrato e de eventual excedente tarifário. Estas diferenças de perspectiva eram intransponíveis para uma discussão do encontro de contas de haveres e deveres (divergência que se mantém, conforme detalhado pela AudRodoviaAviação em sua manifestação, peças 41 e 42) .

7. Há ainda a questão do fracionamento dos trechos e do estágio de desenvolvimento dos estudos elaborados pela Infra S.A. para viabilizar as relicitações. Ao longo das repactuações rodoviárias realizadas pelo Tribunal, constatou-se que os estudos e os procedimentos de relicitação, previstos na Lei 13.448/2017, avançam em ritmos distintos, com graus variados de maturidade entre os projetos.

8. No caso específico da Concebra, além da particularidade de a concessionária operar o sistema por força de decisão judicial, o conjunto original de 1.176 km já se encontrava, na prática, dividido em três segmentos com situações bastante diferentes entre si:

(i) Rota do Zebu (aprox. 438 km, Betim–Uberaba), cujo processo de relicitação foi concluído e o trecho assumido pela Concessionária Way em março de 2025; (ii) Rota Sertaneja (aprox. 530 km, Hidrolândia/GO–Comendador Gomes/MG), cujo processo estava suspenso, tendo a Comissão deliberado pelo prosseguimento do certame, realizado em 6 de novembro de 2025, e vencido pela Way Concessões S.A com desconto de 24,8% sobre tarifa de pedágio; (iii) Rota do Pequi (trecho Brasília–Goiânia/Hidrolândia), que atualmente é operado pela Concebra, encontra-se totalmente duplicado, mas demanda manutenção intensiva em razão do elevado volume de tráfego, além de ainda possuir a obra do Contorno de Goiânia pendente. Sobre esse trecho, propõe-se, no âmbito da solução consensual, um redesenho contratual voltado à modernização regulatória e realização de processo competitivo, com saída obrigatória da Concebra/ TPI.

9. A particularidade aqui foi um escopo fracionado que endereçou, simultaneamente: (a) o prosseguimento da relicitação da Rota Sertaneja; (b) a modernização contratual da Rota do Pequi; e (c) o encontro de contas envolvendo os três trechos, que permanecia indefinido. Trata-se, portanto, de uma solução peculiar. Embora também envolva redesenho contratual — assim como em outros casos apreciados por este Tribunal, como Eco101, Arteris Fluminense e Régis —, ela incide apenas sobre uma parcela reduzida do sistema original (cerca de 200 km entre Brasília e Goiânia/Hidrolândia), pois os demais segmentos já haviam seguido caminhos distintos dentro da política de relicitação.

10. A principal peculiaridade desta solução consensual reside no fato de que a atual operadora - ou sua controladora - não permanecerá no trecho, diferentemente do que ocorreu nos demais casos rodoviários analisados por esta Secretaria. Trata-se, inclusive, de uma situação distinta daquela verificada no caso Via Bahia, também conduzido pela SecexConsenso. Lá, embora tenha havido a saída da concessionária, os saldos de encontro de contas resultavam créditos a seu favor. Aqui, ao contrário, os valores do encontro de contas são devidos pela SPE, de modo que a atual operadora deixará o sistema efetuando pagamentos à União, mesmo após a sua saída.

II.1 Das Manifestações Das Governanças

11. Findo o prazo dos trabalhos da Comissão com a produção do relatório da Comissão, foram encaminhados e-mail e ofícios endereçados à ANTT, ao Ministério dos Transportes e à Concessionária Concebra (peças 60-74), solicitando manifestação do órgão de governança competente acerca das minutas dos termos de autocomposição (peças 62), e respectivos anexos (peças 63-74), bem como da minuta deste relatório final (peça 61), nos termos da IN TCU N°91/22 e IN TCU N°101/25.

Concebra / TPI

12. A TPI e a Concebra, em sua comunicação de 13 de outubro de 2025 (peça 59), anexaram o cronograma indicativo de pagamentos e apontamentos pertinentes ao relatório e ao termo de autocomposição. As empresas também registraram que não possuíam outros comentários acerca

dos demais documentos enviados, requerendo apenas ajustes referentes a erros materiais para dar continuidade à proposta de solução consensual. Estes ajustes foram avaliados e estão detalhados em tabela ao final da presente instrução.

13. A documentação inicial enviada pela Concebra e TPI (peça 59) não fazia menção explícita sobre a concordância com a solução e tampouco atesta que o acordo foi submetido ou aprovado pelo Conselho de Administração da Companhia. Entramos em contato com os representantes e em 13/11/25 houve complementação da resposta (peça 75).

14. Cabe aqui destacar o entendimento da Secex Consenso que a competência para aprovar o acordo recaí sobre o Conselho de Administração, em conformidade com o estatuto da empresa. O art. 17 do estatuto define a competência do Conselho aprovar a alienação ou cessão de quaisquer ativos, direitos, negócios ou bens (o que incluiria o passivo regulatório ou direitos de compensação) da Companhia, exceto se o valor individual for irrisório (até R\$ 2.500.000,00). O art. 19 do estatuto traz uma possibilidade de representação da Companhia por combinações específicas de diretores ou procuradores, contemplados na resposta complementar (peça 75).

Ministério dos Transportes

15. O Ministério dos Transportes se manifestou (peça 57) por meio de seu Secretário Executivo George Santoro que acompanhou toda comissão e participou pessoalmente de inúmeras reuniões. O MT anexa Parecer Jurídico nº 00242/2025/Conjur-MT (peça 58) que conclui que não há óbices jurídicos para a assinatura do Relatório pela Secretaria Executiva do Ministério dos Transportes. Em relação à vantajosidade do acordo, a Consultoria Jurídica ressalta que não lhe compete adentrar na análise de conveniência, oportunidade ou aspectos técnicos, financeiros ou orçamentários, sendo a avaliação da vantagem um tema eminentemente de conveniência e oportunidade do Administrador Público.

16. Embora a Conjur-MT (peça 58) reconheça que foram apresentados argumentos consistentes de vantajosidade pela área técnica (como a compatibilidade com a Política Pública Setorial e a redução de litigiosidade), ela alerta que o acordo "não é imune a críticas" devido ao "risco moral" gerado pelo alto desconto sobre os passivos regulatórios. O parecer conclui que "como não há balizas jurídicas para cravar de modo peremptório a vantajosidade do acordo, entendemos que deva haver uma deferência à decisão do gestor público".

ANTT

17. A agência reguladora manifestou (peças 45-56) sua aprovação expressa da minuta do Termo de Autocomposição, Relatório e anexos trazendo a aprovação e deliberação da diretoria colegiada (peça 55), acompanhada de notas técnicas da Sucon e Surod (peças 47-50) e parecer de sua Procuradoria, (peças 51-53).

18. Os principais pontos das manifestações da ANTT (Sucon e Surod) atesta que a solução é considerada tecnicamente viável, operacionalmente exequível e institucionalmente recomendável. A Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT), em seu parecer, analisou a vantajosidade da solução consensual e a conformidade jurídica das cláusulas, considerando o acordo vantajoso pois neutraliza riscos de litígios longos e incertos e exige garantias robustas.

AudRodoviaAviação - TCU

19. Por fim, a unidade técnica do TCU, a AudRodoviaAviação faz suas considerações (peças 41-43). A Unidade Técnica (UT) propõe a rejeição da solução consensual e argumenta que não

identifica vantagens frente ao cenário de prosseguimento das licitações. Discute que o acordo concedeu desconto sobre o passivo regulatório bruto que resulta em um valor de perdão que representa grande parte do que entende ser referente ao excedente tarifário. Os valores apontados pela auditoria especializada partem da premissa que há excelente tarifário ao longo de todo período, no entanto, como dito, não há entendimento uniforme sobre o impacto de excedente tarifário no período após a decisão judicial de manutenção da empresa no trecho.

20. A unidade técnica argumenta ainda que existiu a atraso de mais de um ano na licitação da Rota Sertaneja, causado pela expectativa da negociação do acordo. Este ponto também é controverso, vez que o leilão estava suspenso pelo Ministério dos Transportes. No entendimento da Secex Consenso, tal leilão aconteceu ainda esse ano, em novembro de 2025, no contexto das negociações da Comissão de Solução Consensual. Este é outro ponto sobre o qual há divergências de entendimento.

21. A Auditoria Especializada do TCU, baseada em seu entendimento sobre o excedente tarifário, conclui que o valor supostamente recuperado seria inferior aos ganhos da concessionária com o excedente tarifário gerado pelo próprio acordo, tornando o saldo líquido nulo, senão negativo. A instrução do diretor aponta que no cenário de não acordo, existiria a possibilidade de recuperação de algum valor, ponto que também tem interpretações diferentes pelos diferentes atores envolvidos neste processo.

22. Por fim, gostaria de destacar que as diferenças de entendimento foram localizadas, muito construtivas e fortaleceram sobremaneira a solução desenvolvida. Ademais houve intensa colaboração, participação, contribuição e parceria excepcionais e de valor inestimável entre a AudRodoviaAviação, a Secex Consenso e todos os atores desta comissão de solução consensual consolidando e fortalecendo a instituição TCU e Secex Consenso.

II.2 . Do Mérito e Vantajosidade do Acordo

23. A pergunta que se faz em casos de soluções consensuais é se este é um bom acordo, uma boa solução. Acredito que toda solução para questões complexas - em especial as que tem grande assimetria de informações - não é perfeita. Assim, como todo contrato complexo é, por natureza, incompleto e imperfeito. É muito importante ter em mente que a avaliação deste tipo de questão não deve ser feita em comparação com um cenário ideal e, portanto, inatingível, mas sim com a alternativa prática e concreta, com a situação corrente fática.

24. Neste contrato com a Concebra a alternativa ao acordo era a perpetuação de uma batalha judicial e a incerteza sobre a data de entrada de uma nova operadora ou a realização de novos investimentos no trecho, o que implica na degradação da rodovia e prejuízos ao interesse público.

25. Neste contexto, destaco alguns pontos trazidos no parecer da Procuradoria da ANTT que ponderou riscos e benefícios desta solução (peça 51).

53. Para além da indefinição quanto a parte dos valores (de haveres e deveres) em apuração, a Comissão também levou em conta a dificuldade na recuperação futura desses créditos pelo Poder Público, especialmente diante da iminente saída da controladora TPI e do efetivo rompimento da relação contratual com a transferência da concessão a uma nova SPE. A Comissão parte da lógica segundo a qual a certeza de receber montante menor consensualmente pactuado supera, em termos da análise de risco, a mera expectativa de receber valor nominal maior após anos de litígio com desfecho incerto e dificuldades na execução, pelo Poder Público, desses débitos da concessionária.

53. Embora tenham chegado a um desconto bastante expressivo, parece-nos de fato

adequado fazer com que o grupo controlador TPI trouxesse para si as dívidas da concessionária, sabendo ter ele melhores condições de honrar o compromisso de pagamento. De igual forma, o compromisso de oferecer garantia pelo pagamento também amplia - as então bastante reduzidas - perspectivas de recuperação do valor devido ao Poder Público. [...]

54. Esse parece ser um dos aspectos de vantajosidade desse acordo: encerrar agora uma discussão acerca de haveres e deveres (fruto de encerramento antecipado da concessão em razão da relicitação) que muito provavelmente se arrastaria por longos anos a um custo apuratório não desprezível a cargo da ANTT, e que também muito provavelmente seria objeto de novo procedimento arbitral requerido pela concessionária.

56. E há aspecto ainda mais preocupante. Os impasses quanto à definição da indenização pelos bens reversíveis não amortizados poderiam servir de fundamento — ainda que juridicamente frágil e a despeito da vedação expressa prevista na Leide Relicitação — para eventuais demandas judiciais propostas pela concessionária com o propósito tumultuar os procedimentos licitatórios a serem promovidos em relação aos lotes remanescentes do trecho concedido. Mesmo que tais demandas não prosperassem no mérito, sua mera existência poderia fragilizar o procedimento ou, pior, afugentar interessados, o que representaria, em última medida, grave comprometimento e desprestígio ao programa de concessões de rodovias federais e ao interesse público na retomada eficiente dos serviços de manutenção, melhoria e ampliação de capacidade daquela infraestrutura rodoviária.

26. Assim, apesar das circunstâncias, das assimetrias de informação, dos riscos apontados nos pareceres e dos altos valores e descontos envolvidos, entendo que este é um bom acordo, porque ele é melhor do que a alternativa prática, que é a continuidade das disputas (sobre tarifas, encontro de contas, entre outros) e consequente paralisia de investimentos que afetam esta concessão. Ressalto que, ainda que os trechos da Rota do Zebu e da Rota Sertaneja já estejam sob gestão de nova operadora, na ausência da solução aqui proposta, o encontro de contas desses segmentos permanecerá indefinido e sob litígio.

II.3 Conformidade do Processo de Consenso e prazos

27. A instrução da unidade técnica (peça 41) já verificou a aderência geral do processo aos ritos estabelecidos na IN TCU N° TCU nº 91/2022. No entanto, um ponto merece destaque: a dilatação do prazo para a formalização final do acordo.

28. O processo de consenso é regido pela IN TCU N° TCU 91/2022, recentemente atualizada. Ela é um método de trabalho que têm sido reconhecido pelos diferentes atores, tanto da iniciativa privada quanto do poder público, que participam das comissões de solução consensual.

29. Esse modelo não é rígido, e nem poderia ser. Seu objetivo é criar um espaço para a construção de soluções customizadas para problemas complexos, únicos e em circunstâncias muito particulares.

30. Portanto, é natural que, às vezes, o processo se flexibilize, se transforme e se dilate. E foi o que aconteceu aqui. Um acordo com as linhas mestras foi fechado dentro do prazo de 120 dias, mas o registro e a documentação detalhada disso levaram mais de dois meses adicionais, porque havia muitas lacunas a serem preenchidas em um ambiente de pouca confiança e de alta complexidade. No entanto, no papel de mediador e guardião do processo desempenhado pelo Tribunal é preciso registrar (como já apontado, por outros atores nas peças 41,42 e 58) que houve algumas mudanças relevantes neste período.

31. Entendo que, mesmo com essa dilatação formal do prazo, a solução continua sendo vantajosa e que o mérito da solução alcançada é muito maior do que a forma.

32. Cabe à SecexConsenso zelar para que o modelo mantenha coerência, eficiência e previsibilidade, preservando sua capacidade de entregar valor, orientar-se por resultados e, ao mesmo tempo, oferecer a flexibilidade necessária para lidar com controvérsias complexas.

33. Entretanto, destaco a importância de que tais dilatações de prazo e desvios da padronização sejam contidos e aplicados apenas em casos verdadeiramente específicos e excepcionais, de modo a evitar que se tornem a regra. O procedimento de solução consensual possui relevância institucional que transcende este caso específico, e sua credibilidade depende da observância rigorosa de seus parâmetros metodológicos. Ele é um processo relativamente novo, um processo que se aperfeiçoa, e cabe à SecexConsenso zelar para que o modelo mantenha coerência, eficiência e transparência, preservando sua capacidade de entregar valor, orientar-se por resultados e, ao mesmo tempo, oferecer a flexibilidade necessária para lidar com controvérsias complexas

III.4 Ajustes formais nos textos

34. Em suas manifestações (peças 41-75), durante o processo de aprovação das governanças, os participantes da Comissão de Solução Consensual apontaram erros formais e sugestões de ajustes na documentação produzida. Alguns textos foram ajustados, conforme detalhado na tabela a seguir. As solicitações que foram consideradas ajustes de mérito não foram incorporadas e também estão registradas. As versões finais dos documentos foram atualizadas no processo e se encontram nas peças 77 e 78 (anexos peças 63-74 e 76).

	Origem do apontamento	Documento	Sugestão de ajuste/ ajuste realizado
1	Ministério dos Transportes – Conjur (peça 58)	Termo de Autocomposição	Foi sugerida inclusão da participação do MT na fase 2 do processo competitivo, com sugestão de cláusula: 5.15 Caso não haja sucesso na primeira sessão pública de leilão da FASE 2 do processo competitivo, a ANTT poderá, com a aquiescência do Ministério dos Transportes, alterar o projeto para ampliar a atratividade e lançar novamente no formato da cessão de posição contratual ou de nova concessão, em caso extrapolação da data limite prevista no item 3.2. item e. 5.16 As repetições da FASE 2 poderão incluir aprimoramentos do projeto, alterações nas condições econômico-financeiras ou outros ajustes que a ANTT considere necessários para ampliar o interesse do mercado, desde que haja concordância do Ministério dos Transportes. Por se tratar de inclusão não prevista no âmbito CSC, no momento, tal sugestão não foi incorporada nos documentos, sem prejuízo de que tal dispositivo seja incluído, em acordo entre MT e ANTT.
2	ANTT Sucon NT 10.370 item 7 (peça 47) Annt Procuradoria (peça 51, parágrafo 40)	MEF	Foi apontada inconsistência/ erro material na composição do tráfego projetado para 2026 (houve uma equivocada inversão entre as categorias de tráfego de veículos leves/ pesados). Tal ajuste repercute no valor da

			<p><i>tarifa</i></p> <p><i>Por conveniência do poder público, por se tratar de um erro formal e de uma premissa do leilão que impacta exclusivamente o poder público, esta correção será realizada nos documentos antes da consulta pública. A medida será tomada em consonância com o Ministério dos Transportes.</i></p>
3	<i>ANTT Despacho Sucon (peça 49)</i>	<i>Relatório parágrafo 74</i>	<i>Custo do contorno de Goiânia foi ajustado para R\$ 516 milhões e o de projetos e desapropriações R\$ 270 milhões</i>
4	<i>ANTT Despacho Sucon (peça 49)</i>	<i>Relatório parágrafo 107</i>	<i>A data para o limite de transição da Concebra for corrigida para 16/12/2026</i>
5	<i>ANTT Sucon NT 10370 ANTT (peça 47)</i>	<i>Relatório parágrafo 89</i>	<i>Os valores referentes a mecanismo de compartilhamento do risco de demanda foram ajustados no relatório para corresponder ao termo aditivo, tendo sendo pactuada a banda de amortecimento de 10%, e havendo sua superação, o compartilhamento de 50% do risco de tráfego alocado ao Poder Concedente e 50% para a concessionária.</i>
6	<i>ANTT Procuradoria (peça 51, parágrafo 115)</i>	<i>Termo Aditivo</i>	<i>Foi sugerido compatibilizar o termo aditivo com o Termo de Autocomposição, por meio de incluir que nos casos de redução (ocorridos e a ocorrer) da extensão do trecho rodoviário administrado pela Concessionária, a ANTT reduzirá de forma proporcional o valor da verba anual de fiscalização. Tal documento deverá ser ajustado pela ANTT antes da consulta pública/ publicação do edital.</i>
7	<i>ANTT Procuradoria (peça 51, parágrafo 116)</i>	<i>Termo Aditivo de Transição e Termo de Autocomposição</i>	<i>Foi sugerida a inclusão de frequência com que serão feitos os monitoramentos do pavimento no período de transição, seja para orientar a fiscalização da Agência seja para garantir a previsibilidade à concessionária. Por se tratar de inclusão não prevista no âmbito CSC, no momento, tal sugestão não foi incorporada nos documentos, sem prejuízo de que tal dispositivo seja incluído, caso haja concordância da empresa e da ANTT.</i>
8	<i>Concebra</i>	<i>Relatório – Resumo – o que o acordo envolve</i>	<i>Ajustado o valor do PAS para 228,7 milhões e dos passivos regulatórios para 219,7 milhões, pois estavam invertidos. Conforme sugestão, acrescentou-se as hipóteses de valores do aporte, a depender de negociação da dívida financeira do BNDES, compatibilizando o resumo com o que já consta no parágrafo 116 do relatório.</i>
9	<i>Concebra</i>	<i>Relatório parágrafo 63</i>	<i>Ajuste de texto do relatório de forma a ficar compatível com o acordado e registrado no termo aditivo de transição, explicitando a responsabilidade da Concebra na Rota</i>

			<i>Sertaneja pela conservação e operação.</i>
10	<i>Concebra e Sucon NT 10.370 item 7 (peça 47)</i>	<i>Relatório parágrafo 79</i>	<i>O gráfico com valores de investimento foi atualizado e compatibilizado com a previsão de obras nos primeiros anos, conforme conferido no MEF e no PER.</i>
11	<i>Concebra</i>	<i>Relatório parágrafo 123</i>	<i>Foi incluído no relatório o texto da cláusula 4.14 do Termo de autocomposição que prevê que caso o valor da infinita Highway exceda os R\$30 milhões, a TPI exercerá o amplo direito ao contraditório e ampla defesa.</i>
12	<i>Concebra</i>	<i>Relatório parágrafo 128</i>	<i>Foi incluído no texto do relatório texto sobre garantias do Termo de Autocomposição, inclui o seguro garantia e conforme detalhado em cada pagamento.</i>
13	<i>Concebra</i>	<i>Relatório parágrafo 138</i>	<i>Sobre cumprimento mínimo de parâmetros de desempenho, foi incluída redação “em comparação com a monitoração inicial (baseline - 4º trimestre de 2025 - enforcement para que não ocorra queda maior do que 30% na evolução do parâmetro), com ajuste posterior em função do tráfego realizado.</i>
14	<i>Concebra</i>	<i>Relatório parágrafo 139, 206, 211 e apêndice b, 15</i>	<i>Foi excluída referência equivocada a apêndice.</i>
15	<i>Concebra</i>	<i>Relatório parágrafo 166/ Termo de Autocomposição 4.35</i>	<i>Por se tratar de inclusão não detalhada no âmbito CSC, no momento, tal sugestão não foi incorporada. O texto do relatório está compatível com Termo de Autocomposição 4.35 sobre índice de reajuste do passivo regulatório.</i>
16	<i>Concebra</i>	<i>Relatório parágrafo 179 a 181</i>	<i>Ajustado para tendo como base o Termo Aditivo de transição sobre o monitoramento IRI a ser realizado pelo poder público trecho a trecho por segmento, inclusive marginais arroladas, no quarto trimestre de 2025.</i>
17	<i>Concebra</i>	<i>Termo de Autocomposição 4.13</i>	<i>Por se tratar de inclusão não detalhada no âmbito CSC, no momento, tal sugestão não foi incorporada. Já existe detalhamento no relatório.</i>
18	<i>Concebra</i>	<i>Termo de Autocomposição 4.27/ Anexos</i>	<i>Foi enviado detalhamento de fluxo de pagamentos, incluído como novo Apêndice 12 ao termo de autocomposição.</i>
19	<i>Concebra</i>	<i>Termo de Autocomposição 6.5</i>	<i>Excluída referência à cláusula inexistente</i>
20	<i>Concebra</i>	<i>6.21b, e 6.22</i>	<i>Referências às cláusulas ajustadas.</i>

35. Assim, os erros formais foram ajustados. As sugestões 15 e 17 não foram incorporadas por se tratar de inclusões/ alterações não discutidas/ previstas no âmbito CSC. Os apontamentos 2 e 7, por conveniência do poder público, serão realizadas nos documentos antes da consulta pública, e em consonância com o Ministério dos Transportes. As sugestões 2 e 6 não foram feitas, mas podem ser feitas com concordância dos envolvidos.

III. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

36. Diante do exposto, conclui-se que a solução por consenso alcançada representa, nas atuais circunstâncias, e com as informações disponíveis, a melhor alternativa para o interesse público. O processo, ainda que tenha exigido flexibilidade em seus prazos, demonstrou a potência do diálogo mediado para resolver controvérsias de alta complexidade que paralisam a administração pública.

37. Assim, entende-se pela submissão da minuta de Termo de Autocomposição, Relatório da Comissão de Solução Consensual, acompanhado de seus Anexos, à consideração superior, propondo:

- a. encaminhar processo à Presidência do TCU para definição sobre a relatoria dos autos, previamente ao envio à manifestação do MPTCU;
- b. encaminhar o processo ao Ministério Público junto ao TCU, nos termos do art. 8º da IN TCU N°91/2022, para que se manifeste sobre a proposta do Relatório da Comissão de Solução Consensual e do Termo de Autocomposição;
- c. encaminhar para o Plenário para apreciação da proposta de solução desenvolvida, nos termos dos arts. 11 e 12 da Instrução Normativa 91/2022, autorizando, se for o caso, a assinatura, pela Presidência do TCU, do "Termo de Autocomposição";
- d. retirar a chancela de sigilo das peças sigilosas dos presentes autos, em caso de homologação do acordo;
- e. autorizar a realização de monitoramento da execução do termo de autocomposição, conforme previsão do art. 13 da IN TCU N°91/2022;
- f. expedir comunicações aos responsáveis do processo, informando a decisão adotada.
- g. arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do RITCU.

A instrução da AudRodoviaAviação (peça 41):

I - INTRODUÇÃO

1. Trata-se de solicitação de solução consensual (SSC) apresentada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) ao Tribunal de Contas da União (TCU), conforme previsto no inciso II do artigo 2º da Instrução-Normativa TCU 91/2022.

2. A solicitação tem como objetivo resolver controvérsias relacionadas ao Contrato de Concessão firmado entre a União, representada pela ANTT, e a Concessionária das Rodovias Centrais do Brasil S.A. (Concebra).

3. O contrato foi assinado em 31 de janeiro de 2014, com início da operação em 5 de março do mesmo ano e duração de 30 anos, com término previsto para 31 de janeiro de 2044. Regido pelo Edital 4/2013, o contrato previa, originalmente, a operação de 1.176,5 km de rodovias entre Brasília (DF) e Betim (MG).

4. O contrato foi objeto de pedido de relicitação (acompanhado no TC 005.373/2022-0). No âmbito da relicitação o trecho foi dividido em três segmentos, denominados "Rota do Zebu" (438,9 km) e "Rota Sertaneja" (530,0 km), cujos projetos foram avaliados e aprovados no Acórdão 1.062/2024-TCU-Plenário, e o trecho Brasília-Goiânia (207,6 km) que constava de projeto em desenvolvimento da Rota do Pequi.

5. Embora os trechos das Rotas do Zebu e Sertaneja estivessem aptos a serem licitados concomitantemente – o que era o planejamento original do Poder Concedente –, o Ministério dos

Transportes (MT) e a ANTT optaram por licitar apenas a Rota do Zebu (edital em 23/7/2024, leilão em 31/10/2024, contrato assinado em 14/2/2025 e assunção do trecho em 21/3/2025), mantendo a Rota Sertaneja sob a administração da Concebra em razão da expectativa de negociação na Comissão de Solução Consensual (CSC).

6. Atualmente, o segmento sob gestão da Concebra abrange apenas o trecho entre Brasília e Uberaba (733 km), após o desmembramento do segmento Betim–Uberaba — conhecido como “Rota do Zebu” —, que foi relicitado e transferido a uma nova concessionária em março de 2025.

7. Nesse contexto, foi instituída a Comissão de Solução Consensual por meio da Portaria-Segecex 7, de 19 de março de 2025 para, no prazo de 120 dias (até 17/7/2025), já considerando a prorrogação concedida pelo Despacho do exmo. Ministro Presidente, apresentar relatório sobre a solução da controvérsia.

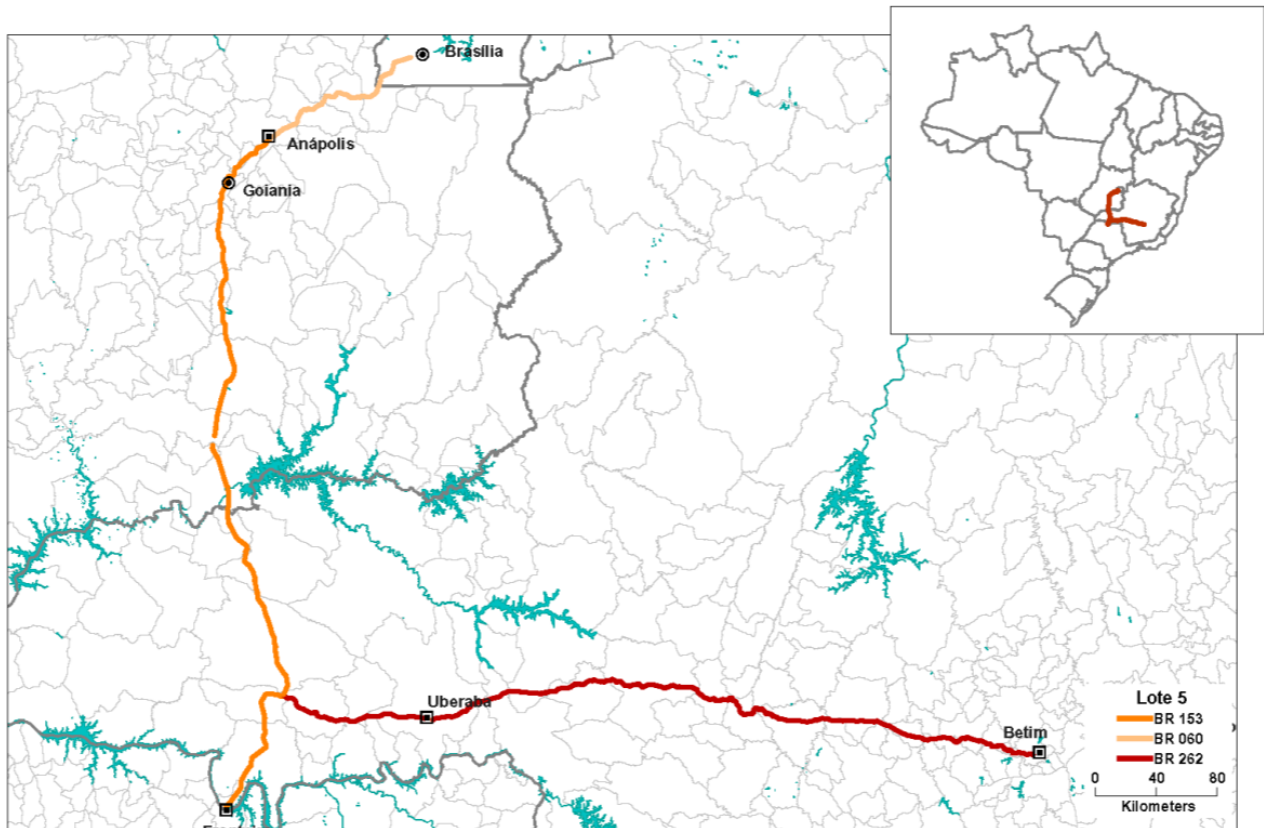
8. Esta instrução tem como objetivo cumprir o que está previsto no § 6º, art. 7º da Instrução-Normativa TCU 91, de 22 de dezembro de 2022.

II – HISTÓRICO

9. Em 2013, o governo federal leiloou a concessão para exploração de um trecho de 1.176,5 km das rodovias BR-060, 153 e 262, que ligam Brasília (DF) a Betim (MG) via Goiânia (GO) e Uberaba (MG). A empresa vencedora, Triunfo Participações e Investimentos S.A. (TPI), criou a Concessionária das Rodovias Centrais do Brasil S.A. (Concebra) para administrar o contrato. A proposta vencedora ofereceu uma tarifa de pedágio 52% menor que o valor máximo estipulado no edital.

10. O contrato, com validade de 30 anos, foi assinado em janeiro de 2014, e a cobrança de pedágio começou em junho de 2015. O trecho concedido é um corredor logístico estratégico, conectando importantes cidades como Brasília, Goiânia, Uberlândia, Uberaba e Belo Horizonte, além de fazer a ligação de São Paulo com essa região, com um fluxo médio anual de 84 milhões de veículos.

Figura 1 - Trecho concedido à Concebra



Fonte: Estudos atualizados EBP – disponível em: *Processo de Licitação — Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT [ESTUDOS ATUALIZADOS EBP > evtes - br 060 153 262 (1 de 3) > L5_Vol.1Tomol > Lote5 - Volume1_Tomol_20130611.pdf, p. 4]*, acesso 8/10/2025.

11. Apesar de sua importância econômica, a rodovia enfrentou grandes desafios especialmente por consequência da não execução das melhorias previstas no contrato, como a infraestrutura incompatível com o intenso fluxo de veículos, gargalos em trechos urbanos e um número significativo de acidentes. Esses problemas limitavam a capacidade da rodovia e comprometiam a segurança dos usuários.

12. Diante desse cenário e alegando incapacidade de cumprir todas as obrigações contratuais, a Concebra solicitou em abril de 2020 a devolução amigável da concessão, processo conhecido como relicitação, previsto na Lei 13.448/2017.

13. Após aprovação da ANTT, do Ministério da Infraestrutura e do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), foi assinado, em fevereiro de 2022, um Termo Aditivo (TA) ao contrato. Esse aditivo suspendeu as obrigações de grandes investimentos e estabeleceu que a Concebra deveria focar apenas nos serviços essenciais de manutenção, conservação e operação da rodovia por um prazo de 24 meses, enquanto o governo preparava novos leilões para o trecho.

14. Contudo, ao final desse prazo, em novembro de 2023, os novos leilões ainda não haviam sido concluídos. Uma decisão judicial determinou a prorrogação do termo aditivo, garantindo que a Concebra continuasse operando a rodovia até que uma nova empresa assumisse ou que o contrato fosse repactuado – Ação Civil Pública (ACP) 1009673-31.2023.4.06.3802:

(...)

Assim sendo, **DEFIRO PARCIALMENTE OS PEDIDOS DE LIMINAR** formulados pelo MPF, para:

a) *determinar a prorrogação dos efeitos previstos no 2º Termo Aditivo do Contrato de Concessão (Edital nº 004/2013 – Parte VII) do empreendimento público federal BR-060/153/262/DF/GO/MG até que se ultime a conclusão do processo de relicitação estabelecido pela Lei nº 13.448/2017 e assunção do sistema rodoviário pelo novo contratado, ou até eventual repactuação da concessão nos termos da Portaria nº 848, de 25/08/2023 do Ministério dos Transportes;*

b) *determinar à CONCEBRA - CONCESSIONÁRIA DAS RODOVIAS CENTRAIS DO BRASIL S.A que dê continuidade à prestação dos serviços de manutenção, conservação, operação e monitoração e à execução dos investimentos essenciais do empreendimento público federal BR-060/153/262/DF/GO/MG, nas condições estabelecidas no 2º Termo Aditivo do Contrato de Concessão (Edital nº 004/2013 – Parte VII), até a conclusão do procedimento de relicitação, a assunção do sistema rodoviário pelos futuros contratados e a finalização da transição tratada no Anexo II do 2º Termo Aditivo (Procedimentos para a transição operacional e dos ativos), ou até eventual repactuação da concessão nos termos da Portaria nº 848, de 25/08/2023 do Ministério dos Transportes;*

c) *determinar à CONCEBRA - CONCESSIONÁRIA DAS RODOVIAS CENTRAIS DO BRASIL S.A que, no prazo de 90 dias, a Garantia de Execução do Contrato prevista na Cláusula Sétima do 2º Termo Aditivo, com prazo de vigência de doze meses, comprovando nos autos, se for o caso, eventual negativa da Seguradora em proceder ao aditamento da apólice vigente;*

d) *determinar à União Federal e à Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, que adotem todas as medidas administrativas necessárias para a continuidade da prestação dos serviços de manutenção, conservação, operação e monitoração e à execução dos investimentos essenciais do empreendimento público federal BR-060/153/262/DF/GO/MG, nas condições estabelecidas no 2º Termo Aditivo do Contrato de Concessão (Edital nº 004/2013 – Parte VII), até a conclusão do procedimento de relicitação, a assunção do sistema rodoviário pelos futuros contratados e a finalização da transição tratada no Anexo II do 2º Termo Aditivo (Procedimentos para a transição operacional e dos ativos), ou até eventual repactuação da concessão nos termos da Portaria nº 848, de 25/08/2023 do Ministério dos Transportes;*

e) *determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT que defina, no prazo de 30 (trinta) dias, os valores das Tarifas de Pedágio a serem praticadas, reajustadas para incorporar a variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), na forma da subcláusula 5.3 do 2º Termo Aditivo, mantendo-se as condições do 2º Termo Aditivo no que se refere às Tarifas de Pedágio praticadas até a definição dos valores reajustados; (TC 006.189/2022-9, peça 230, p. 10, grifos originais)*

(...)

15. No planejamento da nova concessão, o governo decidiu dividir o trecho original da Concebra em três novos lotes:

a) *Rota do Zebu (BR-262/MG): Já foi leiloada em outubro de 2024, e a nova concessionária (Way-262) assumiu a operação em março de 2025;*

b) *Rota Sertaneja (BR-153/262/GO/MG): O leilão, inicialmente suspenso para avaliação de um possível acordo com a Concebra, foi retomado após a constatação da inviabilidade desse*

entendimento. Assim, em 24 de julho de 2025, a ANTT publicou o Edital de Concessão 4/2025 para a Rota Sertaneja, com leilão marcado para 6 de novembro de 2025; e

c) Rota do Pequi (BR-060/153/DF/GO): Os estudos para este trecho ainda estão em andamento.

16. Durante o período de relicitação, surgiram diversas divergências entre a ANTT e a Concebra. Os principais pontos de conflito envolvem o cálculo de valores de pedágio (o chamado “excedente tarifário”), a fiscalização dos serviços prestados e a falta de garantias contratuais por parte da empresa. Além disso, a concessionária enfrenta uma situação financeira delicada, com prejuízos acumulados e uma dívida significativa com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

17. Nesse contexto, cabe uma breve contextualização sobre a questão do excedente tarifário (TC 006.189/2022-9, peça 301, p. 3):

18. Quando da celebração do aditivo contratual relativo ao processo de relicitação, a concessionária e a ANTT acordaram que a “tarifa praticada” teria um valor cerca de 124% superior àquele que a concessionária contratualmente faria jus a receber pelos serviços pactuados, que pela nomenclatura utilizada no aditivo seria a “tarifa calculada” (peça 2, p. 2-3). À essa diferença deu-se o nome de “excedente tarifário”. Assim, por exemplo, para veículos de categoria 1 na Praça 1 a tarifa praticada foi fixada em R\$ 6,90 enquanto a tarifa calculada era de cerca de R\$ 3,10, resultando em um excedente tarifário de R\$ 3,80. A existência do excedente, em especial considerando seu elevado valor, encontra-se no cerne da inicial desta representação.

19. Não há controvérsias de que os valores arrecadados pela concessionária a título de excedente tarifário não pertencem à empresa. Nesse sentido, rememora-se que o excedente foi criado sob o argumento de que seria necessário para que a concessionária prestasse adequadamente os serviços aos usuários, considerando a situação econômica em que se encontrava, bem como as necessidades da rodovia. Ademais, os valores recolhidos a maior poderiam ser futuramente compensados de eventual indenização que seria paga à concessionária em decorrência da existência de bens reversíveis ainda não amortizados ou depreciados.

18. Diante desse impasse complexo, com disputas judiciais e arbitrais em andamento, as partes iniciaram um processo de negociação para uma solução consensual. A proposta inicial, baseada na Portaria-MT 848/2023, busca otimizar e modernizar o contrato original, permitindo que a Concebra permaneça operando os trechos da Rota Sertaneja e da Rota do Pequi, mediante a apresentação de um novo plano de investimentos de quase R\$ 12 bilhões para melhorias na malha rodoviária.

19. A concessão de rodovias administrada pela empresa Concebra tem sido marcada por uma série de conflitos e disputas legais com a ANTT. Essa relação conturbada resultou em diversos processos administrativos, judiciais e arbitrais, gerando um cenário de instabilidade que afeta a segurança jurídica, desestimula investimentos e prejudica a qualidade dos serviços oferecidos aos motoristas. Os principais pontos de discórdia incluem o reajuste das tarifas de pedágio, o cumprimento de metas de desempenho e a interpretação de cláusulas contratuais.

20. Uma das principais controvérsias atuais envolve os valores e a aplicação do chamado “excedente tarifário”. Em meio a essa discussão, a ACP 1009673-31.2023.4.06.3802 determinou, em novembro de 2023, que a Concebra deve continuar operando os trechos rodoviários até que o processo de relicitação seja concluído ou um novo acordo seja firmado.

21. *Essa decisão judicial garantiu a continuidade dos serviços, mas gerou controvérsia devido a interpretações diferentes sobre suas consequências. Enquanto a ANTT defende que o excedente tarifário continua válido, a Concebra argumenta que ele não deve ser aplicado.*

22. *Conforme se depreende da Nota Jurídica 00614/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (peça 10), a decisão judicial também gerou um impasse sobre como e quando os trechos seriam devolvidos. O Poder Público, com base em casos anteriores, defendia que a Concebra deveria operar apenas até a primeira parte da rodovia ser assumida por uma nova concessionária, devolvendo o restante ao DNIT. No entanto, a Justiça rejeitou essa tese e determinou que a Concebra é responsável por cada trecho individualmente até que seu respectivo novo operador assuma. Na prática, isso obriga a empresa a continuar prestando todos os serviços de manutenção, conservação e operação em todas as rotas sob sua gestão, incluindo trechos como a “Rota do Pequi”, cuja nova licitação só deve ocorrer no fim de 2026.*

23. *Além desses problemas, outras disputas continuam sem solução, como indenizações por investimentos não recuperados, aplicação de multas, reparos por danos à rodovia e pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro. Segundo avaliação majoritária da comissão, esse cenário de conflitos prolongados gera grande incerteza sobre a transição para as novas operadoras.*

24. *Por fim, registra-se que durante o período regular da comissão, foi proferida, em maio de 2025, a sentença referente ao Procedimento Arbitral 24595/PFF/RLS (Arbitragem 1). Essa sentença julgou o processo parcialmente procedente. Embora tenha acolhido os valores definidos na perícia para alguns pleitos e encaminhado outros pontos para liquidação, a decisão foi, em sua maioria, favorável à ANTT. No entanto, nem todos os valores estavam definidos como líquidos, e ainda havia divergências sobre como contabilizar os créditos dessa Arbitragem 1 no cálculo de haveres e deveres.*

III - ACORDO RESULTANTE DA SOLUÇÃO CONSENSUAL

25. *De acordo com a Cláusula 3 da Minuta do Termo de Autocomposição e o Capítulo 3 do Relatório da CSC, a solução consensual inclui: a realização de um processo competitivo para conceder o trecho da Rota do Pequi, com a substituição obrigatória da controladora atual (TPI), o equacionamento de dívidas e o encerramento de todas as disputas judiciais e administrativas.*

26. *O trecho conhecido como Rota Sertaneja seguirá o processo de relicitação já em andamento, que funciona como uma devolução amigável do trecho. O edital para este processo foi publicado em julho de 2025. Enquanto um novo operador não assume, a Concebra permanecerá responsável pela manutenção, operação e investimentos essenciais, de forma provisória. A atual controladora, Triunfo Participações e Investimentos (TPI), está legalmente impedida de participar da nova licitação para este trecho.*

27. *Para a Rota do Pequi, o contrato será modernizado para adiantar investimentos e garantir tarifas justas. As principais variáveis do novo contrato são:*

a) *Investimentos (Capex): O contrato modernizado prevê um investimento total de R\$ 4,2 bilhões (data-base: julho de 2023). A principal obra é o Contorno de Goiânia, cujo custo é estimado em R\$ 1,3 bilhão (data-base: julho de 2023) e sua entrega será antecipada do 8º para o 6º ano da concessão (de 2034 para 2031). Outras obras incluem passarelas, correções de traçado, faixas adicionais e marginais.*

b) *Custos Operacionais (Opex): O contrato será adaptado ao padrão dos contratos mais recentes da ANTT (5ª etapa), com atualização dos parâmetros de desempenho do pavimento, tempos de atendimento e introdução de padrões socioambientais.*

c) *Projeção de Demanda de Tráfego: No acordo, o tráfego inicial foi atualizado para o valor real atual, com uma projeção de crescimento de 1,86% ao ano. Foi definido também um mecanismo de compartilhamento de risco: variações de até 2% na demanda não são compartilhadas; acima disso, o Poder Concedente assume 90% do risco e a concessionária, 10%. O modelo financeiro baseia-se no da Rota do Pequi, ajustado para o trecho da concessionária Concebra, utilizando dados de tráfego de abril de 2024.*

d) *Taxa Interna de Retorno (TIR): Para garantir o equilíbrio do contrato, foi definida uma TIR de 12,33% ao ano em termos reais. Esse valor, que representa a rentabilidade do projeto, foi calculado com base na metodologia WACC (custo médio ponderado do capital) e um nível de risco classificado como 2. Essa taxa não será alterada após a assinatura do termo aditivo, exceto em caso de novos investimentos.*

e) *Prazo do Contrato: O novo prazo será de 28 anos, sendo 18 anos remanescentes do contrato original mais 10 anos adicionais.*

f) *Tarifa: A tarifa quilométrica (TKM) inicial será de R\$ 0,11676/km, valor inferior à média de outros estudos de concessão. Haverá um mecanismo de reclassificação tarifária, vinculando aumentos na tarifa à entrega de obras específicas, como a duplicação e o Contorno de Goiânia.*

g) *Modernização Regulatória: O contrato passará a incluir uma nova matriz de riscos, contas vinculadas para cobrir contingências, e incentivos econômicos para o cumprimento de metas. Também prevê a presença de um Verificador Independente e a isenção de tarifa para motocicletas.*

28. *Para garantir a melhor proposta e mitigar riscos, será realizado um processo competitivo para selecionar um novo operador para a Rota do Pequi, com a substituição obrigatória da TPI. O processo será supervisionado pela ANTT e conduzido em sessão pública na B3, com o critério de menor valor tarifário. O processo ocorrerá em duas fases:*

a) *Fase 1 – Troca de Controle Acionário da SPE Concebra: O objetivo é a venda de 100% das ações da SPE Concebra para um novo controlador.*

b) *Fase 2 – Transferência do Contrato de Concessão: Caso a Fase 1 não tenha sucesso, será realizada a transferência integral do contrato para uma nova operadora sob uma nova SPE.*

29. *A apuração dos valores devidos entre a concessionária e o poder público foi um ponto central da negociação (Encontro de Contas: Haveres e Deveres). Diante da grande divergência nos cálculos (a ANTT apontava um saldo devedor de R\$ 3 bilhões pela concessionária, enquanto a empresa alegava ter saldo positivo), a solução foi a aplicação de um desconto comercial sobre os passivos apurados pela agência.*

30. *A comissão entendeu que um desconto de 65% sobre os passivos regulatórios, seguido do reconhecimento da dívida pela concessionária, seria vantajoso para a Administração Pública, garantindo o recebimento de valores que poderiam se perder em longas disputas judiciais.*

31. *Em consequência, a atual controladora, TPI, assumiu as seguintes obrigações financeiras para viabilizar o acordo (Cláusula 4 da Minuta do Termo de Autocomposição e Capítulo 3 do Relatório da CSC):*

a) *Aporte de Capital: Na Fase 1, a TPI fará um aporte de R\$ 308,2 milhões em uma conta vinculada para quitar a dívida da SPE com o BNDES e tornar o negócio atrativo para novos investidores. A depender de negociação da TPI com o BNDES o valor do aporte será reduzido para R\$ 168.942.020,01. Ambos os valores com data-base: maio de 2025.*

b) *Pagamento do Passivo Regulatório: A TPI quitará um saldo de R\$ 219,7 milhões (data-base: março de 2025), valor obtido considerando o desconto de 65% aplicado.*

c) *Pagamento de Multas (PAS): A TPI assumirá a dívida de R\$ 228,7 milhões (data-base: março de 2025) referente a Processos Administrativos Sancionadores (PAS) com decisão definitiva transitada em julgado.*

d) *Pagamento “Infinita Highway”: A TPI pagará o valor de R\$ 30 milhões (data-base: março de 2025) relacionado ao passivo da Operação Infinita Highway. Esse valor poderá ser aumentado caso a apuração final aponte um valor superior a R\$ \$ 30 milhões (data-base: março de 2025).*

32. *Será assinado um Termo Aditivo (TA) de Transição que definirá as obrigações da Concebra até que os novos operadores assumam os trechos referentes as Rotas Sertaneja e do Pequi. Durante este período, a concessionária deverá garantir a conservação do pavimento e a qualidade dos serviços, sob fiscalização da ANTT. Para assegurar o cumprimento dessas obrigações, será exigida uma garantia contratual de R\$ 100 milhões. Os parâmetros de qualidade do pavimento a serem mantidos foram definidos como a condição atual em que se encontra o pavimento.*

33. *Um fundamento do acordo é o encerramento dos litígios. A concessionária renunciará de forma ampla, definitiva e irrevogável a todos os processos administrativos, judiciais e arbitrais contra o poder público. Em contrapartida, um conjunto de garantias foi estruturado para proteger o Poder Público, incluindo garantias financeiras para o passivo regulatório (R\$ 219,7 milhões) e para o período de transição (R\$ 100 milhões), além de garantias jurídicas de que a TPI se responsabiliza por passivos ocultos de sua gestão.*

34. *A seguir, serão examinados pontos relevantes da proposta de solução, com foco no modelo econômico-financeiro (MEF), nas premissas da Portaria–MT 848/2023, no detalhamento do aspecto financeiro e, por fim, a análise crítica da solução.*

IV – EXAME TÉCNICO

1) Modelo-econômico-financeiro (MEF)

35. *O Modelo Econômico-Financeiro apresentado inicialmente pela concessionária Concebra para iniciar o processo de solução consensual é muito diferente do MEF adotado pela Comissão de Solução Consensual (CSC).*

36. *Na proposta de solução consensual, foram analisadas duas opções. A primeira incluía 738 km de rodovias, conforme a extensão atualmente sob a gestão da Concebra. A segunda opção somava esses 738 km com a BR-040/DF/GO entre Brasília/DF e Cristalina/GO, contemplando todo o trecho que vinha sendo estudado para a Rota do Pequi, totalizando 842,10 km.*

37. *Durante os trabalhos da comissão, essas opções foram descartadas. O acordo final considera apenas o trecho definitivo da Rota do Pequi, entre Brasília/DF e Goiânia/GO, que tem uma extensão total de 211,600 km.*

38. *Embora não tenha sido utilizado, é importante registrar que a ANTT identificou várias inconsistências na proposta inicial (peça 9, p. 21-56). Por exemplo, os valores sugeridos para as tarifas de pedágio estavam acima da média dos estudos em andamento. Em algumas praças, os aumentos poderiam ultrapassar 100%. Além disso, a metodologia de cálculo usada pela concessionária não seguia os padrões da ANTT e não incluía degraus tarifários para o período de transição.*

39. *A ANTT também encontrou problemas em outras áreas, como: Investimentos (CAPEX); Custos Operacionais (OPEX) e Análise Paramétrica; Cronograma de Obras e Nível de Serviço; Tráfego e demanda projetados; e Licenciamento e Meio Ambiente.*

40. Sobre o MEF acordado para a Rota do Pequi, a comissão realizou várias reuniões bilaterais para ajustar o modelo às premissas da Portaria–MT 848/2023 e às normas da ANTT. O resultado desse trabalho está nos anexos 1 e 2 da Minuta do Termo de Autocomposição: Anexo 1: Modelo Econômico-Financeiro (MEF); e Anexo 2: Programa de Exploração da Rodovia (PER).

41. O MEF adotou preços unitários baseados nos estudos em desenvolvimento pela Infra S.A. para a Rota do Pequi. Além disso, a equipe técnica da ANTT precisou fazer vários ajustes até chegar ao modelo final.

42. Nesse contexto, não se identificou impedimento para a aceitação do modelo econômico-financeiro proposto. Os principais elementos do MEF estão descritos nas alíneas “a” até “f” do parágrafo 27 desta instrução.

2) Premissas da Portaria 848/2023 do Ministério dos Transportes

43. A Portaria–MT 848/2023 estabelece a política pública e os procedimentos para a readaptação e otimização dos contratos de concessão de rodovias federais. O art. 3º lista as premissas para os estudos de vantajosidade (art. 2º). Nesse contexto, o artigo 3º assume papel central ao detalhar as premissas obrigatórias que devem nortear esses estudos, servindo como um roteiro para a reestruturação contratual. As exigências, que vão desde a modernização do contrato e a renúncia de litígios existentes até o início imediato de obras e a definição de garantias e sanções, funcionam como os pilares para que a repactuação atinja os objetivos de interesse público visados pela política.

44. Nesse contexto, será efetuada a análise das premissas frente à proposta de solução consensual com objetivo primeiro de identificar se a proposta se conforma à premissa e depois se tal fato caracteriza vantajosidade decorrente da proposta de acordo frente ao não acordo.

45. Nesse sentido, o cenário de não acordo considerado como base é o prosseguimento da licitação da Rota do Pequi a partir do projeto da Infra S.A. – o mesmo que serviu de base para o MEF do acordo – e o prosseguimento das pendências administrativas, arbitrais e judiciais pelas vias normais.

46. O prosseguimento da licitação da Rota Sertaneja não será considerado na comparação, uma vez que será semelhante tanto no cenário de acordo quanto no de não acordo.

Inciso I - Atualização e modernização contratual conforme a política pública vigente

47. A solução consensual proposta contempla a modernização do arcabouço contratual para o trecho da Rota do Pequi, promovendo sua migração para o padrão regulatório da 5ª Etapa do Programa de Concessões de Rodovias Federais (Procofe).

48. Como decorrência dessa migração, a título ilustrativo, a minuta do Termo Aditivo de Modernização (Anexo 5 da Minuta do Termo de Autocomposição) redesenha a alocação de riscos entre as partes (Cláusula 22), tornando-a mais equilibrada e objetiva, mitigando fontes de litígios futuros.

49. Além da modernização da gestão de riscos, a proposta incorpora agenda de sustentabilidade. A Cláusula 27 do Termo Aditivo 1 e a Seção 5 do Programa de Exploração da Rodovia (PER) 1 estabelecem obrigações claras em matéria Ambiental, Social e de Governança (ESG), incluindo a implementação de um Programa Carbono Zero e a adesão aos Padrões de Desempenho de Sustentabilidade da International Finance Corporation (IFC).

50. As modernizações regulatórias também contemplam: estrutura de contas vinculadas; benefícios de isenções para motos; descontos para usuários frequentes; descontos para usuários que adotam o pagamento por tag; etc.

51. *Todavia, as inovações já se encontram presentes nos novos contratos celebrados a partir de leilões, incluindo aqueles decorrentes de processo de relicitação. No caso, os editais da Rota do Zebu e da Rota Sertaneja já contemplam tal regulamentação.*

52. *Nesse cenário, especificamente quanto à adoção de dispositivos regulatórios mais modernos, não se vislumbra diferenças significativas entre o prosseguimento da relicitação e a realização da repactuação almejada, pois ambos os casos resultariam em um contrato com regras da 5ª etapa. Dessa forma, não se entende caracterizada, nesse aspecto, vantajosidade na solução proposta pela CSC.*

Inciso II - Renúncia de todos os processos judiciais, administrativos e arbitrais existentes

53. *A proposta de solução consensual endereça adequadamente esta premissa. Em resumo, segundo a Cláusula 9 da Minuta do Termo de Autocomposição:*

54. *A Concessionária renúncia de forma completa, definitiva e irrevogável a todos os processos judiciais, administrativos e arbitrais existentes (listados no Anexo 7 da Minuta do Termo de Autocomposição) e a quaisquer futuras ações sobre o mesmo objeto ou período anterior ao acordo. Isso inclui todos os pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro, indenizações e questionamentos sobre penalidades.*

55. *A empresa tem 30 dias, a partir da assinatura do acordo, para protocolar a desistência em todos os processos em andamento. Os custos processuais para o encerramento dessas ações serão pagos pela própria Concessionária.*

56. *A partir da assinatura, todos os prazos dos processos envolvidos ficam suspensos até que a renúncia seja formalizada em cada um deles. No entanto, a aplicação de novas penalidades por eventos futuros não será suspensa.*

57. *As partes se comprometem a não usar a justiça para impedir ou atrasar a transferência da concessão, a transição operacional ou novas licitações. Futuros conflitos decorrentes do acordo deverão ser resolvidos por meio de perdas e danos, e não por medidas que impeçam as ações acordadas.*

58. *Todavia, a renúncia não se aplica a: direitos e obrigações criados pelo próprio termo de acordo; Processos cíveis, trabalhistas e ambientais não relacionados ao contrato de concessão; direitos da Concessionária contra terceiros (como fornecedores ou usuários); obrigações tributárias e previdenciárias.*

59. *Por fim, os efeitos da renúncia são definitivos e irrevogáveis, não podendo ser revogados mesmo em caso de descumprimento do termo. Os valores objetos de renúncia não poderão ser pleiteados novamente pela Concessionária ou seus controladores, atuais ou futuros, em qualquer tempo ou sob qualquer fundamento. Além disso, a renúncia vincula os sucessores da Concessionária, seja por transferência de controle societário ou cessão da posição contratual, garantindo que o novo controlador ou nova Sociedade de Propósito Específico (SPE) esteja vinculado aos termos deste capítulo.*

60. *O clausulado constante da proposta atende a premissa (art. 3º, inciso II da Portaria–MT 848/2023) e caracteriza vantajosidade comparativamente a um não acordo o que implica retorno ao regime de relicitação.*

Inciso III - Início imediato de execução de obras, preferencialmente, de ampliação de capacidade e segurança viária

61. *Com base no “Programa de Exploração da Rodovia – Volume II”, a premissa de “início imediato de execução de obras, preferencialmente, de ampliação de capacidade e segurança viária” não é atendida.*

62. *As obras de maior vulto, como a implantação de faixas adicionais e novas interseções, possuem um cronograma de entrega a partir do terceiro ano. Existe um cronograma específico para diversas intervenções, incluindo:*

a) Obras de Ampliação de Capacidade:

a.1) Faixas Adicionais: A implantação de 17,7 km de faixas adicionais na BR-060/DF está programada para o 3º ano da concessão;

a.2) Contorno de Goiânia: A implantação do contorno de 43,522 km na BR-153/GO está prevista para o 6º ano;

b) Obras de Melhorias (Segurança Viária): Um volume significativo de obras de segurança está programado para ter início, com entregas a partir do 3º ano:

b.1) Vias Marginais: Estão previstas implantações na BR-060/GO e BR-153/GO a partir do 3º ano;

b.2) Correção de Traçado: Uma correção de traçado vertical na BR-060/GO está programada para o 3º ano;

b.3) Iluminação de Curvas: Diversos pontos nas rodovias BR-060/DF e BR-060/GO receberão iluminação a partir do 3º ano;

b.4) Interseções: Estão programadas para o 3º ano a implantação de duas interseções do tipo “Trombeta” na BR-060/DF e uma na BR-060/GO, além de uma interseção do tipo “Diamante com rotatória” também na BR-060/GO; e

b.5) Passagens Inferiores e Passarelas: Há previsão de implantação de uma passagem inferior na BR-060/GO no 3º ano e de múltiplas passarelas nas BR-060/DF e BR-060/GO a partir do mesmo ano.

63. *Adicionalmente, o Volume I do PER, que estabelece os parâmetros gerais, prevê um “Plano dos 100 Dias” para tratamento emergencial de pontos críticos e um ciclo intensivo de recuperação de pavimento e sinalização com metas obrigatórias já no primeiro ano, garantindo uma melhoria perceptível da segurança viária em curtíssimo prazo.*

64. *Outros acordos decorrentes de SSC estipulam metas de execução de investimentos (Capex) a partir do 1º ano do novo contrato, exatamente com o intuito de atender essa exigência da Portaria–MT 848/2023.*

65. *Compreende-se que esse novo projeto não tenha considerado isso, uma vez que em nenhuma hipótese este contrato prosseguirá sob a administração da concessionária atual. Entretanto, essa compreensão não implica em atendimento. O cronograma do novo contrato é absolutamente semelhante ao de novos contratos, com período de execução de Capex iniciando no terceiro ano, e diferente das demais soluções consensuais, que preveem Capex no 1º ano ou até antes, durante a fase de transição.*

66. *Portanto, se evidencia o não cumprimento da premissa de início imediato da execução de obras, com priorização das obras de ampliação de capacidade e segurança viária*

Inciso IV - Antecipação do cronograma de execução de obras

67. *A antecipação das obras, no que se refere à modelagem do projeto em aspectos internos e não dependentes da solução consensual, pode ser livremente replicada pelo poder público em caso de continuidade da relicitação. Por exemplo, no caso do empreendimento mais relevante — o*

Contorno de Goiânia — nada impede que, na ausência de acordo, a modelagem adotada na relicitação incorpore marcos temporais semelhantes aos propostos na solução consensual.

68. A solução consensual, de fato, permite antecipar a assinatura do aditivo em relação ao desfecho da relicitação. Como consequência, isso poderia antecipar o início do cronograma de execução. No entanto, no presente caso, a solução consensual não exerce papel determinante na definição do cronograma em si.

Inciso V - Previsão de ciclo de execução de obras de manutenção e restauração de pavimento e sinalização em todo trecho, de forma a reestabelecer as condições mínimas de segurança e trafegabilidade no primeiro ano do termo aditivo

69. Com base na análise do PER Volume I, Anexo 2 a Minuta do Termo de Autocomposição, a premissa é atendida. O Programa de Exploração da Rodovia (PER) estabelece um conjunto de obrigações e metas a serem cumpridas integralmente no primeiro ano para restaurar as condições de segurança e trafegabilidade. Os principais pontos são:

a) Plano dos 100 Dias: O PER prevê um plano de ação intensivo para os primeiros 100 dias da concessão, com foco no “mapeamento e o tratamento emergencial dos pontos críticos da rodovia”. As atividades incluem explicitamente “reparos nos pavimentos, sinalização horizontal e vertical, roçada e limpeza da faixa de domínio”;

b) Conservação de Pavimento: A “FRENTE DE CONSERVAÇÃO” estabelece que defeitos críticos como “buracos” e “painéis” devem ser eliminados em até 24 horas após sua identificação, uma obrigação que vigora desde o início do contrato;

c) Parâmetros de Desempenho para Sinalização: A tabela de parâmetros de desempenho para sinalização exige, já no “1º Ano”, a “Ausência de dispositivos de contenção viária danificados” e a “Ausência de locais com sinalização vertical em desacordo com o CTB”; e

d) Parâmetros de Desempenho para Pavimento: A mesma tabela estabelece, para o “1º Ano”, um limite máximo de 5 cm para o desnível entre a faixa de tráfego e os acostamentos.

70. Essas regras são aplicáveis para o novo contrato, com previsão não anterior a janeiro/2027. Não implicam em melhoria imediata do pavimento enquanto não estiver realizada a transição da administração do trecho.

71. O Atendimento a tal premissa da Portaria não está relacionada exclusivamente ao acordo. Tais condições fazem parte dos contratos-padrão de 5ª etapa e podem ser adotadas na modelagem do projeto, mesmo que a solução consensual proposta não se efetive.

Inciso VI - Previsão de ciclo de execução de sinalização e restauração de pavimento, de natureza estrutural, em até três anos, nos trechos que apresentem parâmetros inferiores ao estabelecido

72. Com base no Programa de Exploração da Rodovia (Volume I), a premissa não é atendida.

73. O documento estabelece uma “Frente de Serviços Estruturais” que inclui uma fase de Recuperação, a qual se estende até o final do 5º ano da concessão. Dentro deste período, são definidos parâmetros de desempenho com metas específicas e obrigatórias a serem alcançadas até o terceiro ano.

74. *A tabela de “Parâmetro de Desempenho” para o pavimento, na seção 3.1.1, define metas de recuperação estrutural que devem ser cumpridas progressivamente até o quinto ano, com metas intermediárias para o 1º e para o 3º ano:*

Tabela 1 – Parâmetros de pavimento

Parâmetro de Desempenho		Aplicabilidade em Pavimento		Pista ⁽¹⁾	Recuperação			Manutenção
		Rígido	Flexível		1º Ano	3º Ano	5º Ano	6º ao 28º ano
1	Flechas nas trilhas de roda ⁽²⁾		x	Principal	12 mm		7 mm	
				Marginal	12 mm		12 mm	
2	Percentual de trincas FC-2+FC-3 - avaliada em segmentos de 1 km		x	Principal e Marginais	20% da área do seg. 1 km		15% da área do seg. 1 km	
3	Desnível entre a faixa de tráfego e os acostamentos (externo e interno) (tolerância máxima)	x	x	Principal e Marginais	5 cm ⁽³⁾			
4	Ausência de desnível entre faixas de tráfego paralelas	x	x	Faixas de tráfego paralelas	x			
5	IRI - Irregularidade Longitudinal Máxima ⁽⁴⁾	x	x	Principal	3,5 m/km	2,7 m/km em 60% da rodovia; e 3,5 m/km em 40% da rodovia	2,7 m/km	
				Marginal	3,5 m/km	3,0 m/km em 60% da rodovia; e 3,5 m/km em 40% da rodovia	3,0 m/km	
6	ICP - Ausência de amostras inferiores a:	x		Principal e Marginais	55	70 em 60% das amostras/55 em 40% da rodovia	70 em 100% das amostras	
7	Deflexão inferior à Deflexão Admissível (Dadm) determinada em função do VDMc		x	Principal e Marginais			x	Avaliação Quinquenal
8	IFI (International Friction Index)	x	x	Principal e Marginais	> 0,13		> 0,2	

Fonte: PER, Volume I, p. 14, Anexo 2 a Minuta do Termo de Autocomposição.

75. De forma similar, a seção 3.1.2 estabelece um ciclo de recuperação para a sinalização e dispositivos de segurança, com metas claras para o quinto ano e metas intermediárias para o 1º e para o 3º ano:

Tabela 2 – Parâmetros de sinalização

ITEM	PARÂMETRO DE DESEMPENHO	RECUPERAÇÃO			MANUTENÇÃO
		1º ANO	3º ANO	5º ANO	6º ao 28º ANO
1	Ausência de dispositivos de contenção viária danificados, sem a devida ancoragem, transição ou balizadores retrorrefletivos	X			
2	Ausência de locais com sinalização vertical em desacordo com o CTB e resoluções do CONTRAN	X			
3	Ausência de sinalização horizontal com índice de retrorreflexão – medido em mcd/lx/m² – menor do que:	100 para pintura branca e 80 para amarela, em 100 % da rodovia	130 para pintura branca e 110 para amarela, em 50 % da rodovia	130 para pintura branca e 110 para amarela, em 100 % da rodovia	
4	Ausência de sinalização vertical ou aérea suja ou danificada	X			
5	Ausência de sinalização vertical e aérea com índice de retrorreflexão – em relação ao valor inicial – das películas inferior a (conforme especificado na NBR 14644):	80%		85%	
6	Implantação e substituição de tachas refletivas em toda a rodovia, de acordo com o Manual de Sinalização Rodoviária do DNIT e NBR 14636 em suas versões atualizadas	X			
7	Implantação de sinalização vertical de segurança nos Pontos Críticos (conforme Relatório de Riscos Iminentes e Tráfego da Rodovia, ou relatório similar, previsto em regulamento)	X			
8	Implantação/complementação, no sistema de sinalização vertical, de placas educativas e indicativas, conforme diretrizes do CONTRAN.	X			
9	Instalação das placas antecedendo as Unidades Operacionais e Delegacias da PRF, indicativas de serviços ao usuário e da Ouvidoria da ANTT	X			

Fonte: PER, Volume I, p. 17, Anexo 2 da Minuta do Termo de Autocomposição.

76. *Compreende-se que esse novo projeto não tenha considerado essa premissa, uma vez que se baseou no padrão de contratos da 5ª etapa, já que o resultado será, em qualquer hipótese, a assunção de um novo contrato por um novo controlador. Entretanto, essa compreensão não implica em atendimento. O cronograma do novo contrato é absolutamente semelhante ao de novos contratos.*

77. *As condições previstas no PER decorrente da CSC não são exclusividade do acordo. Tais condições serão adotadas na modelagem do projeto, mesmo que a solução consensual proposta não se efetive, pois são o padrão da atual etapa de concessões.*

Inciso VII - Tarifa de pedágio menor que as previstas nos estudos em andamento ou da média dos estudos em andamento já levados à audiência pública

78. *Com base nos documentos em análise, é possível concluir que a proposta de solução consensual respeita a premissa de modicidade tarifária estipulada pelo artigo 3º, inciso VII, da Portaria–MT 848/2023. A norma estabelece que os estudos de otimização contratual devem visar uma tarifa de pedágio menor que as previstas nos estudos em andamento ou da média dos estudos em andamento já levados à audiência pública.*

79. *A análise dos valores apresentados no Relatório Final da Comissão de Solução Consensual demonstra que as tarifas negociadas para a Rota do Pequi são, de fato, mais vantajosas quando comparadas aos parâmetros exigidos pela portaria. O acordo resultou em uma tarifa quilométrica (TKM) inicial de R\$ 0,116/km e uma tarifa homogênea de R\$ 0,1592/km.*

80. *O relatório da CSC destaca que a tarifa inicial de R\$ 0,116/km e a homogênea de R\$ 0,1592 são inferiores à média das tarifas em estudos com editais já publicados, que é de R\$ 0,1739/km.*

81. *O Relatório da CSC destaque o patamar tarifário como uma das principais vantagens da solução consensual.*

82. *Trata-se de uma conclusão equivocada, baseada numa premissa inverídica de que o patamar tarifário do projeto ainda em desenvolvimento pela Infra é o valor que seria licitado. O projeto ainda não havia sido apresentado ao Ministério e os critérios de política pública, dentre eles o de valor de tarifa, não haviam sido aplicados – o que faz parte do processo normal de todos os novos projetos de concessão rodoviária.*

83. *O projeto de partida é substancialmente diferente do projeto oriundo da Solução Consensual. O projeto da CSC resulta em tarifa menor porque exclui muitos dos investimentos previstos no preliminar da Infra S.A. Essa exclusão, inclusive, não decorre de negociação de escopo com a Concebra, já que ela possui influência decisória reduzida por, conforme os termos acordados, sequer poder participar do processo competitivo.*

84. *A definição da tarifa seguiu parâmetros semelhantes aos de uma estruturação pública e seria obtida com ou sem a realização das negociações.*

85. *Desse modo, a CSC não pode avocar para si uma suposta vantagem que, além de inexistente, não decorre do processo de solução de controvérsia com o particular.*

Inciso VIII - Previsão do mecanismo de reclassificação tarifária vinculada à execução de obras

86. *A premissa constante do inciso VIII do art. 3º da Portaria–MT 848/2023 foi atendida. O Termo Aditivo ao Contrato de Concessão estabelece um mecanismo detalhado de reclassificação tarifária vinculado à execução de obras.*

87. A Cláusula 19.3 da Minuta do Termo Aditivo de Modernização, intitulada “Reclassificação Tarifária”, especifica como o mecanismo funcionará:

88. Nesse contexto, ressalta-se previsão de que a ANTT autorizará a reclassificação tarifária após a aceitação da entrega de obras em um determinado Trecho Homogêneo, grupo de Trechos Homogêneos ou de contornos. O próprio contrato define “Reclassificação Tarifária” como a alteração da tarifa para trechos “cuja obra de referência tenham sido concluídas”.

89. O contrato detalha os percentuais de incremento tarifário que serão aplicados conforme a conclusão de diferentes tipos de obras de ampliação de capacidade, tais como:

- a) Pista dupla: 30%;
- b) Faixa adicional em pista dupla: 5%;
- c) Contorno de Goiânia: 12%; e
- d) Conjunto de obras de melhorias: 5%.

90. Dessa forma, a Minuta do Termo Aditivo de Modernização não apenas prevê, mas detalha as condições, os percentuais e a metodologia para a aplicação da reclassificação tarifária, vinculando-a diretamente à conclusão e entrega das obras de ampliação e melhorias previstas no Programa de Exploração da Rodovia (PER).

91. Por fim, a conformidade com a premissa em análise não está relacionada exclusivamente ao acordo. Tais condições podem ser adotadas na modelagem do projeto, mesmo que a solução consensual proposta não se efetive, mesmo porque se trata de mecanismo presente, por padrão em todos os contratos da 5ª etapa do Procrofe.

Inciso IX - Previsão de prorrogação contratual de, no máximo, quinze anos

92. Essa premissa também foi atendida. Para garantir tarifas acessíveis, amortizar o investimento e viabilizar o financiamento do projeto, foram criados cenários para definir o prazo do contrato. No final, foi proposto um prazo de 28 anos. Esse período inclui os 18 anos restantes do contrato original da Concebra, acrescidos de mais 10 anos.

93. Como se verifica, o projeto totalmente renovado, tem um prazo total a partir da assinatura do termo aditivo de 28 anos, bastante semelhante ao prazo dos novos contratos de concessão que vêm sendo firmados, de 30 anos. Portanto, não se verifica diferença relevante entre o resultado do acordo e o da situação sem acordo.

Inciso X - Garantia de execução das obras

94. A premissa “garantia de execução das obras”, constante do inciso X do art. 3º da Portaria–MT 848/2023, foi endereçada por meio de diversos mecanismos estabelecidos na Minuta do Termo Aditivo de Modernização (Anexo 5 da Minuta do Termo de Autocomposição).

95. A Cláusula 11 da Minuta do Termo Aditivo exige que a concessionária mantenha uma “Garantia de Execução do Contrato” em favor da ANTT. O valor inicial dessa garantia é de R\$ 206.586.240,93, e sua redução está condicionada à conclusão de 90% das Obras de Ampliação de Capacidade e Melhorias descritas no PER (Garantia de Execução do Contrato).

96. A Cláusula 26.3 impede que o controlador da concessionária se retire do controle societário antes da conclusão das metas estabelecidas para a Frente de Serviços Estruturais (Recuperação e Manutenção) até o 12º mês da concessão. Isso assegura o compromisso do investidor durante a fase inicial e crítica das obras (Restrições à Transferência de Controle).

97. Restrições à distribuição de dividendos: A Cláusula 28.6 estabelece que, caso o “Indicador de Inexecução Acumulada (IIA)” ultrapasse 20%, a concessionária será obrigada a limitar a distribuição de dividendos. Essa medida vincula a remuneração dos acionistas ao efetivo cumprimento das obrigações de obras.

98. O Termo Aditivo de Modernização torna obrigatório o cumprimento dos prazos estabelecidos no Programa de Exploração da Rodovia (PER). O PER, por sua vez, detalha em cronogramas específicos o “Ano de concessão” para a entrega de cada obra (Cronograma de Obras Vinculado).

99. O contrato prevê mecanismos de penalização em caso de atraso ou não execução das obras, como a aplicação do “Desconto de Reequilíbrio (Fator D)” e multas financeiras específicas para o não cumprimento dos marcos de cada tipo de obra (Penalidades por Inexecução).

100. Esses mecanismos, em conjunto, formam um sistema de garantias tendente a assegurar o cumprimento das obrigações de obras pela concessionária, atendendo à premissa da Portaria 848/2023 do MT.

101. Todavia, são cláusulas padrão dos contratos de 5ª etapa, não se configurando, assim, vantagem em relação ao não acordo.

Inciso XI - Acompanhamento e fiscalização diferenciados, por meio do cronograma de execução e obras e parâmetros de desempenho

102. A premissa constante do inciso XI do art. 3º da Portaria 848/2023 foi parcialmente atendida. A Minuta do Termo Aditivo de Modernização e demais anexos a Minuta do Termo de Autocomposição estabelecem um sistema de acompanhamento e fiscalização, baseado em cronogramas de execução, parâmetros de desempenho e na atuação de um verificador independente.

103. A Cláusula 9 da Minuta do Termo Aditivo de Modernização institui a figura do “Verificador”, um organismo de inspeção que deve ser contratado preferencialmente pela Infra S.A., com os custos ressarcidos pela Concessionária. O escopo de atuação do Verificador, detalhado na subcláusula 9.10, inclui:

- a) Inspeção de projetos executivos e da conclusão de obras;
- b) Verificação anual do cumprimento dos Parâmetros de Desempenho; e
- c) Auditoria das receitas da concessionária.

104. O contrato é estruturado com base em Parâmetros de Desempenho detalhados no Programa de Exploração da Rodovia (PER). O não atendimento a esses parâmetros resulta na aplicação de penalidades e no “Desconto de Reequilíbrio (Fator D)”, o que demonstra seu uso como ferramenta central de fiscalização.

105. O PER (Anexo 2 a Minuta do Termo de Autocomposição) estabelece um cronograma detalhado para a execução de todas as obras, especificando o ano de conclusão para cada intervenção. O cumprimento desses prazos é uma obrigação contratual e objeto de fiscalização.

106. Esses mecanismos não estão exclusivamente relacionados a solução consensual e podem ser implementados em qualquer estruturação de projeto a critério do poder público, mesmo porque já fazem parte dos contratos-padrão da 5ª etapa.

107. O inciso XI da Portaria–MT 848/2023 exige acompanhamento e fiscalização diferenciados tendo em vista o pressuposto de que, por se estar oportunizando para um contrato que não performa uma solução alternativa ao encerramento contratual nos moldes previstos em lei, são necessários mecanismos extras para garantir que a solução resultará em performance adequada doravante.

108. Por essa razão é que em outros casos discutidos em CSC previu-se a fiscalização trimestral por 3 anos com possibilidade de encerramento imediato em caso de descumprimento de metas de performance.

109. Como o presente acordo não admite a continuidade da concessionária atual, tais exigências não se justificam para uma nova concessionária que não possui o histórico de descumprimento da atual.

110. A única disposição específica presente nesse acordo diz respeito aos recursos aportados pela Concebra para fazer frente ao empréstimo do BNDES no caso da Fase I.

111. A Cláusula 13 da Minuta do Termo Aditivo de Modernização preconiza que os recursos são transferidos da “Conta de Aporte” para a “Conta de Livre Movimentação” da Concessionária em três aportes anuais, cada um correspondendo a um terço do valor total mais os rendimentos acumulados. A principal condição para a liberação de cada parcela anual é o desempenho operacional da concessionária. A transferência só é autorizada após a ANTT apurar que a concessionária atingiu, no mínimo, 90% das metas previstas no PER para o respectivo ano.

112. Entretanto, é de se observar que o MEF prevê poucas obrigações nos três primeiros anos. Elas são principalmente relacionadas a trabalhos iniciais e à recuperação parcial do pavimento. A plena recuperação do pavimento e a execução dos principais investimentos estão previstos para serem entregues a partir do 3º ano. Portanto, as exigências para liberação dos recursos impactam sobre poucas obrigações e não tem efeito sobre a execução dos principais investimentos.

113. Essa sistemática de liberação gradual e condicionada do valor aportado para equalizar a dívida com o BNDES está vinculada a solução consensual proposta. Entretanto tem baixa abrangência sobre a execução dos investimentos mais relevantes. Por isso, esse modelo atende parcialmente ao sistema de acompanhamento e fiscalização diferenciado mencionado na Portaria do MT.

Inciso XII - Regras objetivas para eventual descumprimento

114. A premissa constante do inciso XII do art. 3º da Portaria-MT 848/2023, que exige “regras objetivas para eventual descumprimento”, foi atendida por meio de um sistema de penalidades e consequências automáticas detalhado na Minuta do Termo Aditivo de Modernização.

115. A proposta estabelece múltiplas camadas de regras objetivas para lidar com o não cumprimento das obrigações:

116. A Cláusula 21.3 da Minuta do Termo Aditivo de Modernização apresenta uma tabela detalhada com valores predefinidos para diversas infrações. Para cada tipo de descumprimento (ex: não atendimento aos parâmetros do pavimento), a tabela especifica um “Valor Inicial”, uma “Mora diária” e um “Valor Máximo” da multa, criando um sistema de penalidades financeiras claro e objetivo.

117. A proposta institui o “Fator D” como um mecanismo de reequilíbrio automático em caso de atraso ou inexecução de obras e serviços. Esse redutor é aplicado de forma automática sobre a receita da concessionária, independentemente da apuração de culpa, funcionando como uma consequência financeira direta e objetiva pelo descumprimento dos prazos e parâmetros.

118. A Cláusula 37.1.14 da Minuta do Termo Aditivo de Modernização estabelece uma regra quantitativa para a instauração do processo de caducidade (extinção do contrato por culpa da concessionária). Foi criado o “Indicador de Inexecução Acumulada (IIA)”, que mede a relação entre o descumprimento acumulado (Fator D aplicado) e as obrigações totais exigíveis. Se este indicador

ultrapassar 30%, o contrato prevê a notificação para saneamento das irregularidades, que é o primeiro passo para a decretação da caducidade.

119. Tal como observado em relação a outras premissas constantes do art. 3º da Portaria-MT 848/2023 a sua implementação não está vinculada exclusivamente à solução consensual proposta podendo ser replicadas em outros contratos, mesmo porque fazem parte das regras-padrão dos contratos de 5ª etapa.

120. Em suma, a grande maioria das premissas beneficia o interesse público e deve ser vista como a consolidação de boas práticas regulatórias em novos contratos. O cumprimento dessas regras não confere uma “vantagem” à solução consensual.

Consolidação das análises

Tabela 3 – Resumo da análise de vantajosidade segundo a Portaria-MT 848/2023

Premissa de vantajosidade (art. 3º da Portaria-MT 848/2023)	Atendida	Vantajosa frente ao MASA ⁽¹⁾
<i>I – Atualização e modernização contratual conforme a política pública vigente</i>	✓	–
<i>II – Renúncia de todos os processos judiciais, administrativos e arbitrais existentes</i>	✓	✓
<i>III – Início imediato de execução de obras, preferencialmente, de ampliação de capacidade e segurança viária</i>	✗	–
<i>IV – Antecipação do cronograma de execução de obras</i>	✗	–
<i>V – Previsão de ciclo de execução de obras de manutenção e restauração de pavimento e sinalização em todo trecho, de forma a reestabelecer as condições mínimas de segurança e trafegabilidade no primeiro ano do termo aditivo</i>	✓	–
<i>VI – Previsão de ciclo de execução de sinalização e restauração de pavimento, de natureza estrutural, em até três anos, nos trechos que apresentem parâmetros inferiores ao estabelecido</i>	✗	–
<i>VII – Tarifa de pedágio menor que as previstas nos estudos em andamento ou da média dos estudos em andamento já levados à audiência pública</i>	✓	–
<i>VIII – Previsão do mecanismo de reclassificação tarifária vinculada à execução de obras</i>	✓	–
<i>IX – Previsão de prorrogação contratual de, no máximo, quinze anos</i>	✓	–
<i>X – Garantia de execução das obras</i>	✓	–
<i>XI – Acompanhamento e fiscalização diferenciados, por meio do cronograma de execução e obras e parâmetros de desempenho</i>	–	–
<i>XII – Regras objetivas para eventual descumprimento</i>	✓	–

Legenda ⁽¹⁾: MASA: Melhor Alternativa ao Acordo Negociado

Fonte: Elaboração própria

121. Verifica-se, portanto, que, dentre os itens de avaliação da Portaria, quase todos foram observados, à exceção do início imediato de obra, da antecipação da execução de obras e do ciclo de sinalização e restauração de pavimento, de natureza estrutural, em até três anos.

122. Além disso, a única vantagem que o acordo apresenta em relação ao não acordo é a renúncia dos processos judiciais, administrativos e arbitrais – vide anexo 7 a Minuta do Termo de Autocomposição. De resto, tudo que se obtém do acordo nos aspectos da Portaria-MT 848/2023 se obtém também com a licitação normal dos trechos restantes.

3) Detalhamento do aspecto financeiro

123. Este tópico se destina a detalhar a proposta em sua dimensão financeira, de modo a permitir o pleno entendimento dos principais valores envolvidos na negociação, subsidiando uma avaliação transparente quanto à vantajosidade da solução proposta.

3.1. Haveres e Deveres (Encontro de Contas)

124. O equacionamento de Haveres e Deveres, também conhecido como encontro de contas, é um processo fundamental para determinar o valor de compensação a ser pago ou recebido por uma concessionária em casos de extinção antecipada de contratos de concessão, como em processos de relicitação. O principal objetivo é realizar um acerto de contas justo entre o Poder Concedente e a concessionária, apurando a situação econômico-financeira do contrato para liquidar a relação contratual e definir um valor de saída para o controlador.

125. No cálculo para a relicitação do trecho da Concebra, a indenização considera os Haveres (ativos), como o valor de bens reversíveis que ainda não foram amortizados ou depreciados, e subtrai os Deveres (passivos), que incluem multas, excedente tarifário e outros valores devidos pela concessionária ao Poder Concedente. Esse processo visa quantificar as obrigações e os créditos de ambas as partes para estabelecer as condições financeiras da troca de controle societário ou do encerramento definitivo do contrato.

126. Apesar de sua importância, o processo foi marcado por grandes divergências entre a ANTT, a União e a Concessionária, que não chegaram a um consenso sobre os valores. Os pontos de desacordo recaíram sobre todos os itens desse cálculo, incluindo o montante dos bens reversíveis não amortizados, a existência e o valor do excedente tarifário (objeto de uma Ação Civil Pública), a apuração de danos ao sistema viário, a contabilização de créditos de arbitragens e o valor de multas e outros passivos sancionadores. A falta de acordo persistiu mesmo após os 120 dias de trabalho da comissão dedicada à busca de uma solução consensual.

3.1.1 Passivo Regulatório (Deveres)

127. Mesmo sem haver concordância da Concebra em relação aos valores, a base para toda a negociação financeira foi a apuração, pela ANTT, do montante total de passivos (“deveres”) atribuídos à concessionária. Este valor bruto, consolidado representou o ponto de partida para o acerto de contas e foi composto por diversas categorias de obrigações não cumpridas. A tabela abaixo detalha a composição dessa dívida, que totalizou R\$ 2.999.747.890,46 (data-base: março de 2025).

Tabela 4 - Detalhamento do Passivo Regulatório “Bruto” (Pré-Desconto)

Componentes do Passivo	Valor (R\$)
Dano ao sistema viário (pavimento, sinalização etc.)	784.077.989,26
Montantes recebidos a maior por decisão cautelar	403.729.607,41
Excedente tarifário	1.434.663.676,52
Processos Administrativos Sancionadores (PAS) ativos	377.276.617,27
Total Bruto para fins de negociação	2.999.747.890,46

Fonte: Elaboração própria a partir do Anexo 8 a Minuta do Termo de Autocomposição

128. Cada um desses componentes representava uma frente de litígio potencial ou já em curso. O “dano ao sistema viário” refere-se à degradação da infraestrutura por falta de manutenção adequada. O “excedente tarifário” e os “montantes recebidos a maior” foram valores cobrados dos usuários que, segundo a agência, não correspondiam ao nível de serviço prestado, especialmente durante o período de relicitação. Corresponde à diferença entre o valor da tarifa calculada (necessária para manter os parâmetros de desempenho durante a relicitação) e o valor da tarifa cobrada, conforme acordado no Termo Aditivo de Relicitação e tratado no TC 006.189/2022-9. Por fim, os “PAS ativos” representam multas em processo de apuração por descumprimentos contratuais diversos.

129. O elemento mais significativo do acordo financeiro foi a aplicação de um desconto comercial de 65% sobre o total dos passivos regulatórios brutos para fins de negociação. Esta concessão foi substancial e sua vantajosidade será analisada em seção específica mais adiante.

130. Segundo entendimento majoritário da comissão, a racionalidade que levou à concessão desse desconto, conforme detalhado no relatório da Comissão de Solução Consensual, baseou-se em três pilares principais:

a) *Mitigação de Risco Jurídico*: A manutenção do litígio representava um risco elevado de não recuperação dos valores para o poder público. As disputas poderiam se arrastar por anos em esferas administrativas, judiciais e arbitrais, com resultado incerto, especialmente considerando que a concessionária operava sem uma garantia de execução válida.

b) *Certeza e Liquidez do Crédito*: O acordo trocou uma pretensão de crédito de alto valor, mas de baixa certeza e liquidez, por um crédito de valor menor, mas com reconhecimento expresso da dívida pela devedora e um cronograma de pagamento garantido. Isso conferiu “certeza e liquidez ao crédito público”, uma vantagem considerada substancial pela administração.

c) *Eficiência e Celeridade*: O desconto foi o instrumento que viabilizou o fim imediato das disputas, permitindo que o foco se voltasse para a transição da concessão e a retomada dos investimentos. A alternativa, de acordo com o Relatório, seria a “perpetuação do ambiente de litigiosidade”, com custos processuais e paralisia contínua da infraestrutura.

131. O impacto financeiro do desconto foi direto e de grande magnitude, conforme detalhado na Tabela 5 adiante.

Tabela 5 - Desconto Comercial e Passivo Regulatório “Final” (Pós-Desconto)

Descrição	Valor (R\$)
Total de Passivos Regulatórios Brutos	2.999.747.890,46
Taxa de Desconto Comercial	65,00%
Valor Monetário do Desconto	(1.949.836.128,80)
Passivo Regulatório “Final” (Pós-Desconto)	1.049.911.761,66

Fonte: Elaboração própria a partir do Anexo 8 da Minuta do Termo de Autocomposição.

132. Assim, na apuração dos Deveres (Passivo Regulatório), foi acordado um desconto comercial em favor da Concebra, no valor aproximado de R\$ 1,95 bilhões, com data-base: março de 2025.

3.1.2 Valores devidos não estão sujeitos ao desconto comercial de 65%

133. As seguintes rubricas não receberam descontos e foram computadas em sua integralidade em desfavor da TPI:

a) *Processos Administrativos Sancionadores (PAS) com Trânsito em Julgado*: Referem-se a multas por infrações contratuais cujos processos administrativos já haviam sido concluídos e não

cabia mais recurso na esfera administrativa. O valor total assumido pela TPI foi de R\$ 228.776.479,63; e

b) Passivo "Infinita Highway": Este passivo foi fixado em R\$ 30.000.000,00, a ser pago integralmente pela TPI.

3.1.2.1. Informações adicionais sobre o Passivo "Infinita Highway"

134. Esse passivo diz respeito a um valor que a Concebra se propôs a pagar no âmbito do acordo em função das questões tratadas no TC 039.581/2019-5, em andamento no TCU.

135. Sobre o processo em questão, com base na instrução da peça 304 (TC 039.581/2019-5), é importante registrar, de forma resumida, que a Operação Infinita Highway foi iniciada pela Polícia Federal em 11/4/2019. O objetivo da operação é investigar possíveis crimes relacionados à cobrança indevida de tarifas de pedágio. Esses crimes teriam origem na elaboração de laudos fraudulentos sobre a qualidade das rodovias. A operação teve como alvo três concessionárias de rodovias federais, dentre elas a Concebra.

136. Documentos apreendidos durante a Operação "Infinita Highway" foram compartilhados com o TCU, mediante autorização judicial. A utilização desses documentos em processos de controle externo foi autorizada pelo juízo competente.

137. Sobre a situação atual do processo, em 1º/10/2021, a Unidade Técnica (UT) concluiu a instrução de mérito (peça 304). Em 18/7/2024, por meio de despacho na peça 345, o relator devolveu os autos para que a UT analisasse novos elementos (memoriais) apresentados pela Concebra (peças 333-344). Atualmente, o status do processo no e-TCU é "Aguardando distribuição para instrução", enquanto se aguarda o deslinde das negociações da CSC.

138. Embora a análise dos novos elementos possa alterar as conclusões da UT, é importante destacar que, na instrução de mérito (peça 304), foi proposto encaminhar os autos:

a) à Secretaria da Receita Federal do Brasil e ao Ministério Público Federal para apurar condutas previstas no Código Penal relacionadas à Construtora Triunfo e à Concebra;

b) à Controladoria-Geral da União (CGU) para instauração de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) contra a Concebra, com base em atos lesivos à Administração Pública identificados;

c) ao Ministério Público Federal (MPF) para ajuizamento de ações de responsabilização cível e penal que forem consideradas cabíveis;

d) à Superintendência da Polícia Federal em Goiás, considerando as investigações criminais já conduzidas pela Polícia Federal;

e) ao Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea) e aos conselhos regionais competentes para apurar a conduta dos profissionais envolvidos na elaboração dos laudos fraudulentos.

139. Além disso, foi proposta uma determinação para que a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) instaure um processo administrativo contra a Concebra. O objetivo é apurar as condutas evidenciadas nos autos, relacionadas às fraudes contratuais observadas na BR-060/153/262.

140. Embora um valor de R\$ 30.000.000,00 (data-base: março de 2025) tenha sido estipulado no Termo de Autocomposição para liquidação deste passivo, a análise das irregularidades não possui avaliação definitiva.

141. Por fim, destaca-se que o Termo de Autocomposição prevê que eventuais outras apurações sobre a "Infinita Highway" que não constem no TC 039.581/2019-0 não são objeto do

acordo, bem como a TPI se compromete a arcar integralmente com qualquer valor que eventualmente exceda o montante estimado de R\$ 30.000.000,00, após regular processo administrativo e respeitado o contraditório e a ampla defesa.

3.1.3 Ativo Regulatório (Haveres)

142. Para o acerto de contas, o acordo também reconheceu um conjunto de ativos (“haveres”) em favor da concessionária. A composição desses créditos foi objeto de intensa negociação, mas acabou ancorada em valores auditados e específicos, evitando a inclusão de pleitos mais especulativos que ainda estavam em disputa arbitral. O valor total dos ativos reconhecidos para fins de compensação foi de R\$ 830.174.245,47.1 (data-base: março de 2025).

Tabela 6: Resumo dos Ativos Reconhecidos da Concessionária (Haveres)

Categoria do Ativo	Descrição	Valor (R\$)
Bens Reversíveis Não Amortizados	Valor apurado por Verificador Independente conforme Resolução ANTT n. 6.063/2025.	776.875.402,00
Pleitos de Reequilíbrio	Compensações por alterações tributárias (CIDE), normativas (RFB), efeitos da pandemia e atrasos em revisões tarifárias.	29.986.374,47
Projeção de Receita	Receita futura estimada decorrente do acréscimo de 25 km no trecho de cobertura da Praça de Pedágio P2 (condicionada ao desempenho).	23.112.469,00
Total de Ativos Reconhecidos		830.174.245,47

Fonte: Elaborado com base nos dados do Termo de Autocomposição.

143. Embora a concessionária tivesse apresentado uma avaliação divergente e o trabalho do verificador independente não estivesse totalmente concluído, as partes concordaram em utilizar o último produto entregue (relatório preliminar – Produto P2C) como referência.

144. O valor apurado pelo Verificador Independente, referente aos Bens Reversíveis Não Amortizados, foi de R\$ 776.875.402,00, tomando como data-base: março de 2025.

145. Essa quantificação seguiu a Resolução 6.063 de 13 de fevereiro de 2025. De modo geral, o cálculo da indenização para investimentos vinculados a Bens Reversíveis, não amortizados ou depreciados, deve observar a Resolução ANTT 5.860, de 3 de dezembro de 2019, e suas alterações. O montante foi avaliado considerando o custo amortizado à curva de tráfego, ajustado pela diferença do critério de amortização linear e atualização do IPCA até 30 de junho de 2024.

146. No curso do acompanhamento do processo de relicitação da concessão da Concebra, o TCU avaliou o trabalho do Verificador Independente, inclusive determinando a realização de correções (TC 005.373/2022-0). O valor considerado pela CSC já incorpora correções realizadas após a análise do TCU.

147. Para realizar o encontro de contas, foi utilizado um mecanismo de liquidação contábil, sem pagamentos em dinheiro. O Termo de Autocomposição definiu que os R\$ 830,2 milhões em ativos reconhecidos seriam usados para uma liquidação parcial e compensação do passivo regulatório (Deveres) que, após o desconto concedido, havia ficado em aproximadamente R\$ 1,05 bilhão.

148. A Figura 2 apresenta uma representação visual do mecanismo de liquidação envolvendo os Haveres e Deveres da Concessionária.

Figura 2 – Mecanismo de liquidação Contábil



Fonte: Elaboração própria

149. O valor de R\$ 219.737.516,19, resultante da compensação contábil, constituiu a obrigação final de pagamento em dinheiro da TPI referente ao principal bloco de passivos regulatórios. O acordo não exigiu um pagamento à vista. Em vez disso, foi estruturado um plano de parcelamento de longo prazo, com uma combinação de parcelas mensais e anuais, para ser quitado ao longo de vários anos.

150. Na expectativa de garantir o cumprimento desta obrigação, o Termo de Autocomposição exigiu que a TPI apresentasse garantias financeiras, como fiança bancária ou seguro-garantia, no valor total da dívida. Essas garantias poderão ser executadas imediatamente pela ANTT em caso de inadimplência, assegurando a recuperação dos fundos públicos mesmo em um cenário de default da controladora (TPI).

151. Este procedimento de “baixa contábil do ativo financeiro” foi uma peça de engenharia financeira com um duplo propósito. Primeiro, formalizou a extinção dos créditos da concessionária contra o poder concedente. Segundo, reduziu a dívida a um valor residual em dinheiro, simplificando a obrigação de pagamento final da TPI. Do ponto de vista de um potencial investidor no processo competitivo, essa operação “limpou” o balanço da SPE, eliminando ativos e passivos regulatórios e tornando a empresa mais fácil de avaliar.

3.2. Equacionamento do efeito da dívida com o BNDES.

152. O ponto de partida para a análise é o reconhecimento da situação crítica da concessionária. A Concebra enfrentava um cenário financeiro desafiador, com um prejuízo acumulado de R\$ 182 milhões e uma dívida bruta com o BNDES que se aproximava de R\$ 1,1 bilhão em meados de 2024, com uma concentração significativa de vencimentos a curto prazo. Este quadro de insolvência iminente exigiu uma solução estruturada para garantir a continuidade operacional da concessão e, fundamentalmente, para atrair novo capital privado para o projeto “Rota do Pequi” com o aproveitamento da SPE.

153. O mecanismo central do acordo é uma troca de controle acionário compulsória. A atual controladora, Triunfo Participações e Investimentos S.A. (TPI), se compromete a realizar um aporte de capital (aporte) em uma conta vinculada, segregada do fluxo de caixa operacional. É

crucial notar que este aporte não constitui um pagamento direto da dívida ao BNDES, mas sim uma recapitalização do projeto. O objetivo é sanear a estrutura de capital da Sociedade de Propósito Específico (SPE) Concebra, tornando-a uma entidade viável e atrativa para um novo controlador.

154. Conforme a estrutura desenhada, o novo controlador herda o contrato de concessão e a dívida existente junto ao BNDES. Contudo, o faz com o benefício de um aporte substancial que funciona como um colchão de liquidez e capital de giro, mitigando o risco inicial da operação.

155. O cálculo do valor que a TPI deve aportar, tanto na Hipótese 1 quanto na Hipótese 2, foi baseado em uma metodologia de engenharia financeira. Essa metodologia busca reduzir o valor da dívida original para um montante bem menor. As premissas usadas nesse cálculo são as seguintes:

Premissa (A) - Valor Presente Líquido (VPL) da Dívida BNDES: O ponto de partida é o saldo devedor junto ao BNDES. Em vez de considerar o valor total da dívida, foi simulado um refinanciamento do saldo devedor por um período de 10 anos, com parcelas anuais constantes (Tabela Price) e uma taxa de juros de 9,15% a.a. O VPL desse fluxo de pagamento futuro foi então calculado utilizando uma taxa de desconto de 19,07 %, que representa o Custo de Capital Próprio da empresa (metodologia do WACC regulatório – Nota Técnica 7681/2022/GEMEF/SUCON/DIR/ANTT). Este procedimento efetivamente reduz o valor da dívida a ser considerada no cálculo.

Premissa (B) - VPL do Benefício Fiscal (“Tax Shield”): A dívida gera despesas com juros, que por sua vez reduzem a base de cálculo do Imposto de Renda (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Este benefício fiscal, conhecido como “Tax Shield”, foi calculado considerando uma alíquota de 34% sobre os juros anuais do refinanciamento simulado. O VPL deste benefício foi então subtraído do valor da dívida, diminuindo ainda mais o montante do aporte.

Premissa (C) - VPL do Benefício do Prejuízo Acumulado: A empresa possui um saldo de prejuízo acumulado que pode ser utilizado para abater lucros futuros, reduzindo o pagamento de impostos. O impacto positivo deste prejuízo no fluxo de caixa da empresa foi calculado e seu VPL também foi deduzido do valor da dívida.

156. Em suma, o valor do aporte é o resultado do VPL da simulação da dívida refinanciada, subtraindo-se os benefícios fiscais futuros que a empresa obteria com os juros dessa dívida e com o uso de seus prejuízos acumulados.

157. A tabela abaixo resume os valores calculados para cada hipótese, com data-base em julho de 2023, e o valor final do aporte atualizado para as datas de março e maio de 2025.

Tabela 7 – Resumo do cálculo do aporte

Item	Hipótese 1 (R\$)	Hipótese 2 (R\$)	Descrição (Data-base: julho de 2023)
Dívida Inicial de Referência	769.724.277,51	549.803.055,36	Valor da dívida considerada em cada hipótese.
(A) VPL da Dívida BNDES	522.646.382,34	373.318.844,89	Valor presente da dívida após simulação de refinanciamento.
(B) VPL do Benefício Fiscal	77.536.34,71	55.383.072,65	Valor presente do benefício fiscal gerado pelos juros.

Item	Hipótese 1 (R\$)	Hipótese 2 (R\$)	Descrição (Data-base: julho de 2023)
(C) VPL do Prejuízo Acumulado	163.710.072,19	163.710.072,19	Valor presente benefício gerado p/ prejuízo acumulado.
Valor Aporte (jul./2023)	281.400.008,94	154.225.700,05	Cálculo: (A) - (B) - (C)
Valor Aporte (mar/2025)	306.135.628,56	167.804.203,31	Valor aporte final atualizado para março de 2025.
Valor Aporte (maio/2025)	308.251.389,93	168.942.020,01	Valor aporte final atualizado para maio de 2025.

Fonte: Elaboração própria a partir da aba “Passivo” da planilha do MEF, Anexo 1 a Minuta do Termo de Autocomposição

158. Em cada hipótese, a economia para a empresa é calculada pela diferença entre o valor inicial de referência da dívida e o valor do aporte. Para, mais adiante facilitar a comparação, todos os valores serão atualizados para a mesma data-base usada no encontro de contas (haveres e deveres), que é março de 2025.

159. Na Hipótese 1, a dívida inclui o Subcrédito A e o Subcrédito B, somando R\$ 769.724.277,51 na data-base: julho de 2023. Quando atualizada para março de 2025, essa dívida chega a R\$ 837.384.569,93.

160. Na Hipótese 2, a dívida considera apenas o Subcrédito A, com valor de R\$ 549.803.055,36 na data-base: julho de 2023. Atualizada para março de 2025, o total é de R\$ 598.131.835,67.

161. A Hipótese 2, que desconsidera o Subcrédito B, está condicionada a negociações da Concebra junto ao BNDES para que o banco não exija aquela parcela da dívida.

162. Para realizar essa atualização, foi usado o índice da célula C234 da aba “Passivo” da planilha MEF, Anexo 1 a Minuta do Termo de Autocomposição. Esse índice reflete a inflação acumulada entre julho de 2023 e março de 2025.

163. A solução consensual (FASE 1), com a metodologia de cálculo adotada para equacionar a dívida com o BNDES, gera uma economia significativa para a empresa em ambos os cenários. Ela transfere uma dívida de grande monta mediante um aporte bem menor. A economia é da ordem de 63% na Hipótese 1 (considerando os Subcréditos A e B) e de cerca de 72% na Hipótese 2 (considerando apenas o Subcrédito A). Em valores aproximados, a economia chega a R\$ 430 milhões na Hipótese 1 e R\$ 530 milhões na Hipótese 2. Ambos os valores têm como data-base março de 2025.

Tabela 8 – Economia Concebra em relação à dívida do BNDES (data base março/2025)

Hipótese	Dívida – valor inicial de referência (R\$)	Valor do Aporte (R\$)	Economia (R\$)	Economia (%)
1	837.384.569,93	306.135.628,56	531.248.941,37	63,44%
2	598.131.835,67	167.804.203,31	430.327.632,35	71,95%

Fonte: Elaboração própria

3.3 Obrigações Financeiras assumidas pela TPI – Cláusula 4 da Minuta do Termo de Autocomposição

164. O acordo estabelece que a empresa Triunfo Participações e Investimentos (TPI) deve cumprir obrigações financeiras. Essas obrigações são divididas em duas fases, que dependem do

sucesso em encontrar um novo controlador para a concessão. Uma fase exclui a outra. O objetivo principal é resolver as dívidas e facilitar a transição do contrato.

165. As responsabilidades da TPI mudam conforme o resultado desse processo.

166. Na FASE 1 (Sucesso na escolha de um novo controlador para assumir a SPE Concebra) a TPI precisa fazer pagamentos para tornar a concessão mais atrativa antes da licitação. As obrigações são:

- a) Aportar o valor referente ao equacionamento da dívida com o BNDES;*
- b) Quitar a dívida regulatória com a ANTT;*
- c) Pagar as multas de Processos Administrativos Sancionadores (PAS) com decisão definitiva;*
- d) Pagar a dívida decorrente das apurações da Operação “Infinita Highway”.*

167. Na FASE 2, que será executada no caso de insucesso da transição pelas regras da FASE 1) a ANTT publicará um novo edital de licitação para a escolha de um novo operador mediante uma nova SPE. A grande diferença é que não haverá o aporte de capital da TPI. Mesmo assim, a TPI ainda precisará cumprir as seguintes obrigações:

- a) Quitar a dívida regulatória;*
- b) Pagar as multas dos PAS transitados em julgado;*
- c) Pagar a dívida decorrente das apurações da Operação “Infinita Highway”.*

168. Neste cenário, uma nova empresa (SPE) será criada para assumir a concessão. Por isso, a SPE Concebra deixa o contrato original e segue sob o controle da TPI juntamente com seus ativos e passivos, e o aporte de capital não é mais necessário, já que a nova empresa não terá relação com a dívida junto ao BNDES.

169. A seguir, são detalhadas as condições de pagamento das obrigações assumidas pela TPI.

Aporte de Capital (Apenas na FASE 1)

170. A TPI fará um aporte de R\$ 308,2 milhões na SPE Concebra. Esse valor considera que a dívida da Concebra com o BNDES continuará com a concessionária.

171. O aporte pode ser reduzido para R\$ 168,9 milhões. Isso acontece se a TPI negociar e assumir diretamente parte da dívida com o BNDES (o “Subcrédito B”), liberando a SPE Concebra dessa responsabilidade.

172. O pagamento do aporte será em parcela única. A TPI deve depositar o valor em uma conta controlada pela ANTT até três dias úteis antes da publicação do edital.

173. Se o aporte for feito, mas a FASE 1 fracassar, o dinheiro não será devolvido. Metade do valor será usada para diminuir a dívida regulatória, e a outra metade para pagar débitos da SPE Concebra com o BNDES.

174. É importante notar que a TPI não quitará a dívida principal da Concebra com o BNDES. Essa dívida continuará existindo em qualquer uma das fases.

Dívida Regulatória (FASE 1 e FASE 2)

175. A TPI assumirá a dívida regulatória de R\$ 219,7 milhões. Essa obrigação vale para as duas fases. O pagamento será feito em parcelas mensais e anuais:

- a) 10 parcelas mensais: Nove de R\$ 1 milhão e a última de R\$ 11 milhões;*

b) 7 parcelas anuais: Quatro de R\$ 4,24 milhões, duas de R\$ 37,4 milhões e a última de R\$ 52 milhões.

176. Para isso, a TPI deve apresentar uma garantia, como fiança bancária, no valor total do débito. A garantia diminui conforme os pagamentos são feitos. Se a TPI não cumprir os pagamentos ou não renovar a garantia, a dívida vencerá antecipadamente.

Multas de Processos Administrativos (PAS) (FASE 1 e FASE 2)

177. A TPI pagará R\$ 228,7 milhões em multas de processos com decisão definitiva. Essa obrigação também vale para ambas as fases. O processo funcionará assim:

a) A TPI assumirá formalmente o débito;

b) A ANTT inscreverá a TPI na Dívida Ativa;

b) A TPI solicitará o parcelamento da dívida à Procuradoria-Geral Federal (PGF) em até 60 meses.

Dívida das irregularidades identificadas na Operação “Infinita Highway” (FASE 1 e FASE 2)

178. O valor acordado para esta dívida é de R\$ 30 milhões. Se a apuração final pela ANTT indicar um valor maior, a TPI também pagará a diferença. O pagamento pode seguir duas opções:

a) Padrão: R\$ 10 milhões antes do edital e R\$ 20 milhões até dezembro de 2026.

b) Alternativa: Se a TPI conseguir parcelar as multas (PAS) em 120 meses, o pagamento será de R\$ 12 milhões antes do edital e o restante em parcelas mensais de R\$ 2 milhões.

179. O valor total das obrigações financeiras assumidas pela TPI depende do resultado do processo competitivo e da eventual negociação do Subcrédito B com o BNDES. A tabela abaixo apresenta os três cenários possíveis, com data-base em março de 2025:

Tabela 9 – Obrigações assumidas nos três cenários possíveis (data-base: março/2025)

Obrigaçã Financeira	Fase 1 - Aporte normal (R\$)	Fase 1- Aporte reduzido (R\$)	Fase 2 (R\$)	Condições e Observações Principais
Aporte de Capital na SPE	308.251.386,93	168.942.020,01	-	Somente Fase 1. O desconto será aplicado se a TPI assumir o “Subcrédito B” c/ o BNDES.
Pagamento do Passivo Regulatório	219.737.516,19	219.737.516,19	219.737.516,19	Em todos os cenários. Exige apresentação de garantia financeira integral.
Quitação dos PAS Julgados	228.776.479,63	228.776.479,63	228.776.479,63	Em todos os cenários. Parcelamento após inscrição junto à PGF em Dívida Ativa.
Passivo “Infinita Highway” (TCU)	30.000.000,00	30.000.000,00	30.000.000,00	Em todos os cenários. Valor mínimo, sujeito a eventuais acréscimos apurados.
VALOR TOTAL	786.765.382,75	647.456.015,83	478.513.995,82	-

Fonte: Elaboração própria.

180. As obrigações financeiras da TPI variam conforme o cenário. No caso de sucesso da Fase 1 com aporte integral, o valor total é de R\$ 786.765.382,75. Se houver sucesso da Fase 1 com aporte reduzido, por conta da assunção direta da dívida com o BNDES (Subcrédito B), o valor cai

para R\$ 647.456.015,83. Já no cenário de insucesso da Fase 1, em que o aporte é descartado e se aplica a Fase 2, o total das obrigações é de R\$ 478.513.995,82, mas a dívida com o BNDES é levada com a SPE sob o controle da TPI.

181. Por fim, todos os valores serão corrigidos pelo IPCA até a data de pagamento. As parcelas futuras da dívida regulatória serão ajustadas pela taxa SELIC. Se a TPI não cumprir qualquer obrigação, a ANTT poderá executar as garantias e o processo passará automaticamente para a FASE 2.

3.4 Saldo da negociação

182. A empresa Concebra alcançou uma economia significativa na negociação de seus passivos regulatórios e da dívida com o BNDES. Essa economia pode ser dividida em dois grandes blocos:

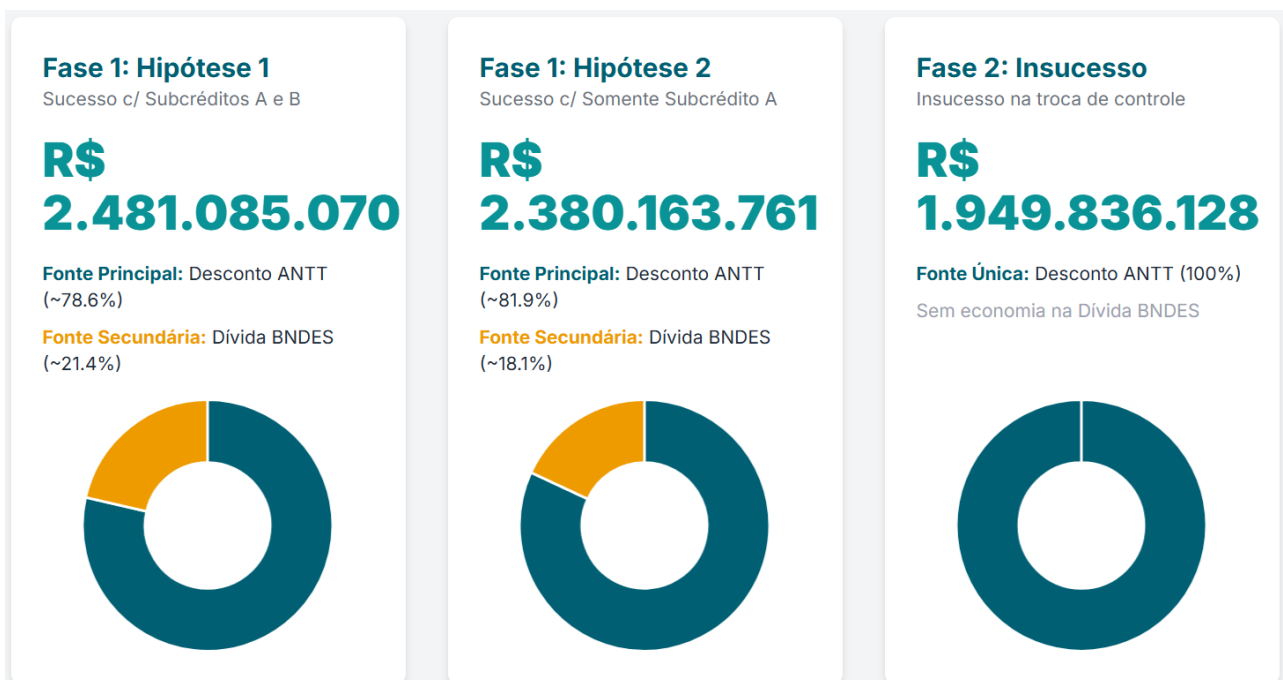
a) Desconto no passivo regulatório: Obrigações perante a ANTT; e

b) Economia gerada pelo sistema de aporte para equacionar a dívida com o BNDES.

183. A economia total obtida pela concessionária é a soma do desconto no passivo regulatório, que foi de R\$ 1.949.836.128,80, com a economia gerada pela diferença entre o valor da dívida com o BNDES e o valor do aporte calculado para equalizar essa dívida. Esse valor varia conforme a hipótese considerada.

184. Assim, há três resultados possíveis, dependendo da hipótese analisada. A figura 3 apresenta a economia estimada em cada cenário.

Figura 3 – Economia Total Estimada Obtida pela TPI/Concebra



Fonte: Elaboração própria.

185. O primeiro grande ganho da Concebra vem do perdão de 65% dos passivos regulatórios, resultando em quase R\$ 2 bilhões de desconto.

186. Além disso, a metodologia adotada quanto a dívida com o BNDES trouxe outra vantagem, reduzindo a obrigação financeira para menos da metade do valor original. Essa redução varia entre R\$ 430 milhões e R\$ 530 milhões, dependendo do cenário analisado (Hipótese 1 ou 2).

187. Somando o perdão dos passivos regulatórios e o alívio na dívida com o BNDES, a economia total da concessionária varia entre R\$ 2,38 bilhões e R\$ 2,48 bilhões, com base na data de março de 2025. Na hipótese menos vantajosa para a TPI (FASE 2), a economia corresponde ao desconto obtido nos passivos regulatórios, que é de cerca de R\$ 1,95 bilhões.

188. Em resumo, a Concebra obteve um desconto expressivo nos passivos regulatórios e uma redução relevante na dívida bancária. Essa economia total viabiliza a continuidade operacional da empresa e torna o projeto mais atrativo para novos investimentos. Além disso, reduz o risco de litígios prolongados para todas as partes envolvidas.

4. Análise Crítica da Proposta

189. A arquitetura financeira do Acordo revela a magnitude das concessões outorgadas à TPI/Concebra, configurando um resgate financeiro em detrimento de uma negociação equilibrada. A análise dos componentes do “encontro de contas” expõe um padrão de perdão de dívidas e subsídios que não se justificam perante os benefícios relacionados diretamente a consecução do acordo.

190. O núcleo do arranjo financeiro é a aplicação de um desconto negocial de 65% sobre um passivo regulatório bruto de R\$ 2.999.747.890,46 (data-base: março de 2025). Essa medida resulta em um perdão de dívida no montante de R\$ 1.949.836.128,80.

191. Em que pese não haver acordo sobre os valores apurados pela ANTT, esses passivos não são cifras abstratas; representam danos concretos e cobranças indevidas, incluindo R\$ 784 milhões por “dano ao sistema viário”, R\$ 403 milhões por “montantes recebidos a maior por decisão cautelar” e, notavelmente, R\$ 1,43 bilhão a título de “excedente tarifário”.

192. A justificativa apresentada para tal desconto — a mitigação de riscos jurídicos e a garantia de certeza do crédito — no presente caso, não se mostra suficientemente justificada e justa. A escala do abatimento transforma-o de uma tática negocial em uma abdicação quase completa do dever do Estado de reaver fundos e buscar reparação por danos. Na prática, socializa-se os prejuízos decorrentes de problemas de gestão da concessionária.

193. O acordo aborda a dívida de aproximadamente R\$ 1 bilhão da empresa com o BNDES não por meio de pagamento direto, mas através de um “aporte” calculado da controladora TPI. Este aporte é significativamente inferior à dívida real, sendo calculado a partir do Valor Presente Líquido (VPL) da dívida refinanciada, do qual se subtrai o VPL de benefícios fiscais futuros (“Tax Shield”) e o VPL dos benefícios decorrentes do uso de prejuízos acumulados. Essa metodologia resulta em uma economia para a empresa estimada entre R\$ 430 milhões e R\$ 531 milhões, a depender do cenário considerado (data-base: março de 2025).

194. Este mecanismo constitui uma forma sofisticada de subsídio. Uma liquidação direta exigiria que a devedora (TPI/Concebra) quitasse sua obrigação com o credor (BNDES). Em vez disso, o Acordo engendra uma fórmula na qual a obrigação da devedora é reduzida. Essa redução ocorre pela utilização do potencial de geração de retorno esperado para contrato pós aditivo, cuja execução estará a cargo de um novo controlador.

195. Nesse passo, em que pese os potenciais benefícios advindo do acordo, forçoso reconhecer que o acordo proposto não envolve executor contratual reconhecidamente diligente, e, de uma certa forma recompensa um histórico de inadimplemento grave e sistemático. Nesse caso em particular, avalia-se restar caracterizado um perigoso precedente no qual o descumprimento contratual e litigiosidade acabam por se constituir em estratégia de negócio.

196. O histórico de inexecução da TPI/Concebra pode ser verificado pelos expressivos valores das multas aplicadas pela ANTT, pela instauração do processo de pré-caducidade e em processos de controle externo, a exemplo do TC 039.581/2019-5, relacionado à Operação Infinita Highway. Mais recentemente, a Concebra foi multada pelo Procon Goiás em R\$ 1,4 milhão por má

prestação de serviço (Procon Goiás multa Triunfo Concebra em R\$ 1,4 milhão – PROCON, acesso 10/10/2025). A solução proposta não pondera adequadamente esse histórico e trata a parte inadimplente como um parceiro negocial merecedor de concessões bilionárias.

197. A relação entre os potenciais benefícios decorrentes do acordo e as condições financeiras estabelecidas passam a mensagem que o inadimplemento sistêmico, combinado com uma litigiosidade estratégica, não é um caminho para o fracasso, mas sim para uma saída em condições favoráveis patrocinada pelo Estado.

198. Apesar de haver espaço para interpretações que apontem para a defesa de interesses legítimos, o histórico de litígios da TPI/Concebra na execução do Contrato revela uma ambiguidade que, na prática, interferiu sobremaneira na regular execução do contrato de concessão rodoviária. A aceitação tácita dessa postura, especialmente diante de investigações em curso (Infinita Highway), pode gerar efeitos indesejados sobre a credibilidade da Administração Pública e sua capacidade de negociação.

199. O maior componente individual dos passivos sujeitos ao desconto de 65% é o “excedente tarifário” de R\$ 1,43 bilhão. Esse montante origina-se da cobrança de tarifas em patamares superiores aos contratualmente calculados durante o período de relicitação. O “excedente tarifário” é, em sua essência, um crédito da Administração Pública contra a concessionária, pois consiste em dinheiro arrecadado indevidamente dos usuários que deveria ser devolvido, seja por meio de modicidade tarifária ou de compensação ao Tesouro.

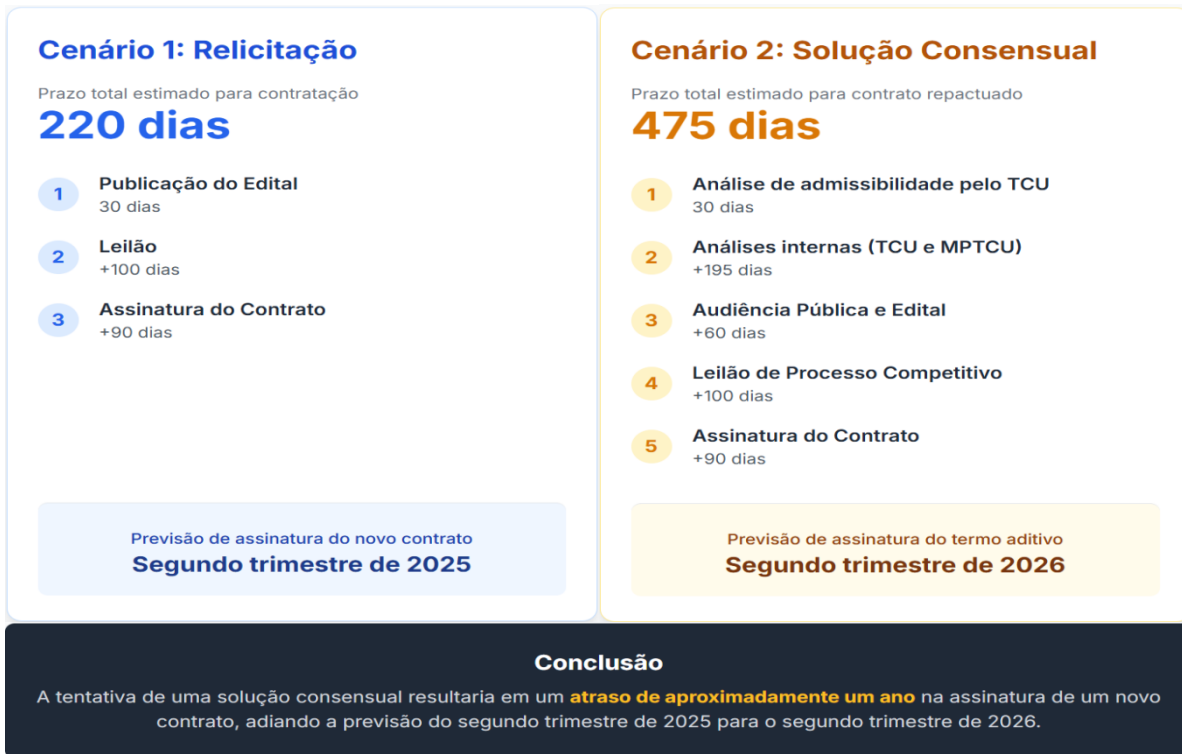
200. Paralelamente ao processo da Rota do Zebu, o segmento da Rota Sertaneja já havia avançado significativamente. Em 2024, o Tribunal de Contas da União (TCU) aprovou o processo de licitação por meio do Acórdão 1.062/2024-TCU-Plenário, sob relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues. Os estudos estavam concluídos e prontos para a publicação do edital.

201. No entanto, esse procedimento foi suspenso por solicitação do Ministério dos Transportes.

202. Antes do início do processo de solução consensual, a possibilidade de atraso na Rota Sertaneja já era conhecida. O parecer elaborado pela Superintendência de Concessão da Infraestrutura da ANTT (peça 9, p. 58-59) já trazia pertinentes informações sobre o assunto.

203. A figura 4 abaixo resume os dados disponíveis à época em que se optou pela solução consensual, em vez da relicitação da Rota Sertaneja.

Figura 4 – Comparativo de prazos para a assinatura de um novo contrato



Fonte: *Elaboração própria a partir das informações do Parecer da SUCON/ANTT (peça 9, p. 58-59).*

204. *Esta decisão contrasta fortemente com o destino do trecho Rota do Zebu, parte da mesma concessão original, que foi leiloado com sucesso em outubro de 2024, com um novo operador assumindo a operação da rodovia em março de 2025.*

205. *Fica evidente que, para a Rota Sertaneja a solução consensual consistiu em um obstáculo direto a uma solução de mercado, concreta e já chancelada pelo órgão de controle. Enquanto uma parte da concessão foi relicitada com sucesso, outra foi retida para tentar acordo com a concessionária litigiosa e inadimplente, em detrimento de uma solução mais célere e benéfica para a sociedade.*

206. *Durante o período de atuação da Comissão, ficou evidente a impossibilidade de incluir o trecho referente à Rota Sertaneja em um eventual acordo. Diante disso, foi pactuada — ainda que essa decisão estivesse dentro das prerrogativas do Poder Público e sem nenhum impedimento prático para ocorrer — a retomada do processo licitatório para esse trecho.*

207. *Em 24 de julho de 2025, a ANTT publicou o Edital de Concessão 4/2025, referente à Rota Sertaneja, com leilão previsto para o dia 6 de novembro de 2025.*

208. *Além disso, a proposta é apresentada como vantajosa por incorporar modernizações regulatórias, como a migração para o padrão da 5ª Etapa de Concessões, nova matriz de riscos, reclassificação tarifária e garantias de execução. Contudo, a análise técnica demonstra que não há vantagem real nestes pontos quando comparados ao cenário de não acordo (prosseguimento da relicitação).*

209. *Essas cláusulas já são o padrão nos novos contratos de concessão, incluindo os decorrentes de processos de relicitação, como os da Rota do Zebu e Rota Sertaneja. Portanto, o Poder Público obteria um contrato igualmente moderno por meio de uma licitação convencional, sem a necessidade de conceder os enormes benefícios financeiros à TPI/Concebra.*

210. Nesse contexto, é legítimo questionar se o valor negociado com a TPI —mais de R\$ 2,0 bilhões em descontos e benefícios — se justifica.

211. Embora cada processo de solução consensual seja único e as condições pactuadas não vinculem negociações futuras, é fato que as decisões tomadas em cada caso não permanecem totalmente isoladas. Inevitavelmente, elas acabam sendo incorporadas como referência em discussões posteriores. Nesse sentido, não há registro que no âmbito de soluções consensuais pretéritas o desconto comercial sobre o passivo ainda sob gestão da ANTT tenha alcançado 65%. A referência frequentemente utilizada foi de 40% de desconto. Do mesmo modo, a consideração integral de suposto benefício fiscal independentemente de sua materialização, é novidade que extrapola em muito o que foi feito em outros casos. Na Régis, Bittencourt, por exemplo, acordou-se contabilizar apenas uma parte do benefício fiscal e o remanescente será compartilhado entre a nova concessionária e a concessionária atual, se ele se efetivar no futuro.

212. O atraso no leilão da Rota Sertaneja prolonga o período em que a concessionária Concebra continua operando o trecho em condições não ideais.

213. Esse cenário gera um custo duplo. Primeiro, há um impacto financeiro direto: a receita tarifária acumulada diariamente não pertence à concessionária e representa um ônus para os usuários. Segundo, há um custo de oportunidade social e econômico. Um novo operador, selecionado por meio de leilão competitivo, já poderia estar realizando os investimentos necessários para melhorar a qualidade e a segurança da rodovia.

214. Para fins ilustrativo, apresenta-se estimativa do valor do excedente tarifário que pode ser vinculado ao processo de solução consensual. Para tanto, foram adotadas as seguintes premissas:

a) Valor diário do excedente tarifário (antes da licitação da Rota do Zebu)

215. O valor diário estimado é de R\$ 1.039.704,92. Esse número foi calculado com base em informação que ANTT apresentou ao TCU no processo TC 006.189/2022-9 (peça 233, p. 52), que indicou um excedente de R\$ 379.492.297,07 em 12 meses. Logo, $R\$ 379.492.297,07 \div 365 \text{ dias} = R\$ 1.039.704,92$ por dia.

216. Assim, partindo-se da arrecadação anual por praça de pedágio entre 2021 e 2024, foi possível calcular a participação de cada rota na arrecadação total. Esse percentual foi aplicado ao valor médio diário do excedente tarifário para estimar o valor diário por rota. A tabela abaixo apresenta os resultados.

Tabela 10 – Excedente Diário por Rota

Rota	Arrecadação 2021–2024 (R\$)	Proporção (%)	Excedente Diário Total (R\$)	Excedente Diário por Rota (R\$)
Pequi	489.259.459,65	31,34%		325.894,62
Sertaneja	650.502.034,29	41,68%	1.039.704,92	433.297,93
Way 262 (Zebu)	421.127.960,03	26,98%		280.512,38
TOTAL	1.560.889.453,97	100,00%	1.039.704,92	1.039.704,92

Fonte: Elaboração própria – vide peça 40 -planilha de cálculo

b) Datas relevantes para fins de determinação de intervalos de tempo

217. Em relação ao Processo licitatório da Rodovia BR-262/MG – Rota do Zebu: Edital: 23/7/2024; Leilão: 31/10/2024; Assinatura do contrato: 14/2/2025; e Assunção da rodovia: 14/2/2025.

218. Em relação ao Processo licitatório da Rodovia BR-153/262/GO/MG – Rota Sertaneja: Edital: 25/7/2025 e Leilão: 6/11/2025.

219. Em relação a proposta de solução consensual, a saída da Concebra da Rota do Pequi em 16/12/2026.

220. Com base nas premissas mencionadas, se o edital da Rota Sertaneja tivesse sido publicado junto com o da Rota do Zebu, em 23/07/2024, o leilão teria ocorrido em 31/10/2024. No entanto, o edital foi publicado apenas em 25/07/2025, com o leilão previsto para 6/11/2025. Esse intervalo de 371 dias gerou um excedente tarifário estimado em R\$ 160.753.531,65, calculado como: 371 dias x R\$ 433.297,93 por dia.

221. Para Rota do Pequi foram consideradas duas projeções. Na primeira, considera-se que o DNIT teria assumido o trecho após a relicitação da Rota do Zebu (situação que a decisão judicial impediu). Na segunda considera-se que o edital para licitação da Rota do Pequi tivesse sido publicado um ano após a relicitação da Rota do Zebu.

No Cenário 1 – DNIT assume após relicitação da Rota do Zebu

222. Nesse cenário, considera-se que o DNIT teria assumido o trecho após a relicitação, o que não ocorreu devido a decisão judicial. O intervalo entre a assunção da Rota do Zebu (14/02/2025) e a saída da Concebra (16/12/2026) seria de 635 dias. O valor estimado para esse período é de R\$ 206.943.081,09, calculado como: 635 dias x R\$ 325.894,62 por dia.

Cenário 2 – Licitação da Rota do Pequi um ano após a Rota do Zebu

223. Nesse cenário, o edital da Rota do Pequi teria sido publicado em 23/07/2025, com o leilão realizado em 31/10/2025, assinatura do contrato em 14/02/2026 e assunção da rodovia em 21/03/2026. Com a saída da Concebra prevista para 16/12/2026, o intervalo seria de 270 dias. O valor estimado para esse período é de R\$ 87.991.546,29, calculado como: 270 dias x R\$ 325.894,62 por dia.

224. Assim, em termos totais temos duas projeções para o excedente tarifário cada uma vinculada a um cenário específico.

Tabela 11 – Excedente por Cenário

Cenário	Rota Sertaneja (R\$)	Rota do Pequi (R\$)	Total (R\$)
DNIT assume após relicitação	60.753.531,65	206.943.081,09	367.696.612,75
Licitação do Pequi após 1 ano da relicitação	160.753.531,65	87.991.546,29	248.745.077,95

Fonte: Elaboração própria.

225. A análise das estimativas demonstra que a opção pelo acordo e a não publicação simultânea dos editais geraram impactos financeiros significativos. O excedente tarifário estimado varia entre R\$ 248,7 milhões e R\$ 367,6 milhões, dependendo do cenário considerado.

226. Considerando a existência desse excedente tarifário, é possível avaliar que parte dos recursos que a empresa utilizará para cumprir suas obrigações financeiras tem origem em valores indevidamente recebidos. Esses valores foram ampliados pelo atraso na relicitação da Rota Sertaneja, causado pela tentativa de solução consensual.

227. A busca por esse acordo, portanto, acabou prejudicando o interesse público. Optou-se por manter um status quo desfavorável — que beneficia exclusivamente a parte inadimplente — em detrimento de uma solução de mercado já disponível, que poderia trazer novos investimentos, melhores serviços e encerrar a perda financeira representada pelo excedente tarifário.

Pontos positivos

228. *Em que pese a opinião desfavorável ao acordo, registra-se que a solução consensual proposta estabelece um conjunto de mecanismos jurídicos, financeiros e regulatórios satisfatoriamente calibrados para induzir o cumprimento das obrigações assumidas, evitar a frustração do acordo e garantir a saída definitiva da Concebra até 16 de dezembro de 2026. Vejamos.*

229. *O passivo regulatório será pago em parcelas mensais e anuais até 2032, com exigência de garantia anual renovável (fiança bancária, seguro garantia, caução ou título de capitalização). A ANTT poderá executar a garantia em caso de inadimplemento, sem necessidade de notificação prévia.*

230. *A Concebra deve constituir e manter, em favor da ANTT, Garantia de Execução do Contrato (período de transição) no valor de R\$ 100 milhões*

231. *A não renovação das garantias implica vencimento antecipado das dívidas cobertas, permitindo execução imediata.*

232. *Após 16/12/2026, a TPI não poderá permanecer no trecho, salvo autorização excepcional da ANTT em caso de sucesso da Fase 1 e necessidade de transição operacional.*

233. *Está prevista “Cláusula de Não Judicialização” visando blindar o cronograma de transição contra ações judiciais protelatórias. As partes comprometem-se a não buscar provimentos judiciais ou arbitrais que possam impedir ou atrasar a transferência de controle, a transição operacional, a licitação da Rota Sertaneja ou da Rota do Pequi, ou que busquem prolongar a permanência da Concebra no trecho.*

234. *O reconhecimento do valor do ativo regulatório de R\$ 23.112.469,00 (referente ao acréscimo de 25 km no Trecho de Cobertura por Praça P2) está condicionado ao cumprimento de no mínimo 70% dos parâmetros de desempenho previstos no Termo Aditivo de Transição. Este mecanismo de disciplina contratual vincula o reconhecimento de receita provisória ao desempenho operacional efetivo, prevenindo a degradação intencional do ativo. Em caso de descumprimento superior a 30% das obrigações, o valor será recalculado e acrescido ao saldo dos passivos regulatórios da TPI.*

235. *Condicionamento do desconto do Passivo Regulatório à cooperação na saída. A tentativa de prolongar a permanência no trecho por meio de “pretensão resistida” reverterá o desconto de 65%, implicando a retomada da cobrança integral do passivo de R\$ 1,049 bilhão. Este custo de oportunidade de litigar atua como uma barreira financeira contra a inação ou deslealdade contratual, garantindo que o custo de sair pacificamente é significativamente menor do que o custo de prolongar o litígio.*

236. *Parte da argumentação favorável ao acordo se apoia em uma aparente dicotomia: ou se aceita esta solução consensual, ou se permanece indefinidamente em um caos ingovernável.*

237. *Ocorre que embora a Ação Civil Pública (ACP) 1009673-31.2023.4.06.3802 tenha determinado a prorrogação dos efeitos do termo aditivo da Concessionária Concebra, resultando na permanência da empresa no trecho por um período superior ao previsto pela Administração Pública, a própria ação estabelece um caminho claro para o encerramento da relação contratual.*

238. *O desfecho está claramente delimitado: a prorrogação se mantém até que seja concluído o processo de relicitação e o sistema rodoviário seja assumido por um novo contratado, ou até que ocorra uma eventual repactuação da concessão, conforme os termos da Portaria-MT 848/2023. Dessa forma, a decisão judicial não cria um impasse indefinido, mas sim incorpora as soluções administrativas já previstas — a relicitação ou a repactuação — como os gatilhos para sua própria extinção.*

239. *Nesse contexto, avalia-se que a proposta de solução consensual deve ser rejeitada, pois configura um resgate financeiro em detrimento do interesse público e estabelece um precedente*

perigoso para a regulação de concessões. O ponto central da crítica reside no desconto negocial de 65% aplicado sobre o passivo regulatório bruto da Concebra, que totalizava aproximadamente R\$ 3 bilhões (data-base: março de 2025). Essa concessão resultou no perdão de cerca de R\$ 1,95 bilhão em dívidas, incluindo R\$ 1,43 bilhão de “excedente tarifário” e R\$ 784 milhões por “dano ao sistema viário”. A justificativa de mitigar riscos jurídicos não se sustenta diante da magnitude do abatimento, que, na prática, socializa os prejuízos decorrentes da má gestão da concessionária.

240. Além do perdão de passivos (R\$ 1,95 bilhões), o acordo oferece um subsídio sofisticado no equacionamento da dívida da Concebra com o BNDES. A metodologia de aporte de capital utilizada reduz a obrigação da controladora TPI em uma quantia estimada entre R\$ 430 milhões e R\$ 531 milhões. Essas condições parecem recompensar um histórico de inadimplemento grave e sistemático, criando um perigoso precedente onde a litigiosidade estratégica pode ser vista como um caminho para uma saída em condições favoráveis patrocinada pelo Estado.

241. Adicionalmente, a busca pela solução consensual resultou em um atraso indevido no processo de relicitação da Rota Sertaneja, que já estava aprovado pelo TCU e poderia ter tido seu edital publicado em 2024. Esse atraso, de 371 dias, gerou um excedente tarifário adicional de R\$ 160,7 milhões, o que prova que a opção pelo acordo acabou prejudicando o interesse público em detrimento de uma solução de mercado mais célere.

242. Nesse contexto, deve-se seguir com os procedimentos necessários para realizar novos leilões, permitindo que os trechos sejam assumidos por novos operadores uma vez que a decisão judicial – ACP 1009673-31.2023.4.06.3802 – prorrogou a operação da Concebra até a transferência do sistema rodoviário para um novo contratado.

V – CONCLUSÃO

243. O cerne da não-vantajosidade reside na magnitude das concessões financeiras, que se dividem em dois blocos principais, totalizando uma economia para a concessionária entre R\$ 1,95 bilhões e R\$ 2,48 bilhões, frente a real vantajosidade advinda do acordo.

244. Em primeiro lugar, o acordo prevê um perdão de passivo regulatório significativo. Foi concedido um desconto negocial de 65% sobre o passivo regulatório bruto da Concebra, que totalizava aproximadamente R\$ 3 bilhões (data-base: março de 2025). Essa medida resultou no perdão de cerca de R\$ 1,95 bilhão em dívidas, que incluem valores robustos como R\$ 1,43 bilhão de “excedente tarifário” e R\$ 784 milhões por “dano ao sistema viário”. A justificativa apresentada de mitigar riscos jurídicos e garantir a certeza do crédito não se sustenta diante da escala do abatimento, que transforma a tática negocial em uma abdicação do dever do Estado de reaver fundos e buscar reparação, socializando os prejuízos decorrentes da má gestão da concessionária.

245. Em segundo lugar, o acordo oferece um subsídio sofisticado no equacionamento da dívida da Concebra com o BNDES, que se aproxima de R\$ 1,1 bilhão. O mecanismo de aporte de capital da TPI utiliza o Valor Presente Líquido (VPL) da dívida refinanciada, do qual se subtraem os benefícios fiscais futuros (“Tax Shield”) e o VPL dos benefícios decorrentes de prejuízos acumulados. Essa metodologia reduz a obrigação da controladora TPI em uma quantia estimada entre R\$ 430 milhões e R\$ 531 milhões, dependendo do cenário (data-base: março de 2025). Este mecanismo constitui um subsídio que reduz a obrigação da devedora utilizando o potencial de retorno futuro do contrato, cuja execução estará a cargo de um novo controlador, e não da TPI/Concebra, historicamente inadimplente.

246. Adicionalmente, a busca por essa solução consensual demonstrou-se prejudicial ao interesse público ao atrasar indevidamente o processo de relicitação da Rota Sertaneja. O procedimento já estava aprovado pelo TCU e poderia ter tido seu edital publicado em 2024, simultaneamente ao da Rota do Zebu. A suspensão do processo licitatório para tentar o acordo gerou

um atraso de 371 dias e resultou em um excedente tarifário adicional estimado em R\$ 160,7 milhões , o que evidencia que a opção pelo acordo acabou prejudicando o interesse público em detrimento de uma solução de mercado já chancelada. O prolongamento do status quo desfavorável beneficia exclusivamente a parte inadimplente, enquanto onera os usuários e atrasa novos investimentos.

247. Embora a proposta incorpore a modernização regulatória para o trecho da Rota do Pequi e inclua mecanismos de garantia e penalidade (como a garantia de R\$ 100 milhões para a transição , a cláusula de não-judicialização , e o condicionamento do perdão do passivo à cooperação na saída), tais elementos são insuficientes para justificar as vultosas concessões financeiras.

248. Exceto quanto ao encerramento de litígios, o acordo não traz vantagens reais para a Administração Pública quando comparado à continuidade dos procedimentos para novas licitações. As modernizações contratuais propostas, como mecanismo de contas vinculadas, novas garantias e matriz de risco, já são padrão nos novos leilões. O governo pode obter um contrato moderno por meio de uma nova licitação, sem precisar conceder benefícios bilionários a uma empresa inadimplente

249. Portanto, o interesse público é mais bem servido pela rejeição da proposta e pela retomada imediata do caminho que leva a novos contratos. O retorno ao processo de mercado permitirá a contratação de um novo operador, a introdução de investimentos sem o ônus financeiro e risco reputacional que contraindicam o acordo proposto.

VI -INFORMAÇÕES ADICIONAIS

250. A última reunião dentro do prazo regular da Comissão, considerando os 90 dias ordinários e os 30 dias de prorrogação, teve início por volta das 14h do dia 17/07/2025 e se estendeu até aproximadamente 03h00 do dia 18/7/2025. Ao término dessa reunião, os representantes do Ministério dos Transportes, da ANTT, da Secex Consenso e da TPI chegaram a um consenso favorável sobre uma proposta de solução. A estrutura básica do acordo, incluindo valores, premissas e diretrizes, foi registrada no documento intitulado “acordo 17 jul.docx”.

251. Na dimensão financeira, foram definidas as seguintes obrigações de pagamento:

- a) Valor destinado a anular os efeitos da dívida com o BNDES: R\$ 390 milhões;*
- b) Passivo regulatório, após aplicação de um desconto de 65%: R\$ 244 milhões;*
- c) Multas julgadas administrativamente: R\$ 228 milhões;*
- d) Infinita Highway: R\$ 30 milhões.*

252. A quitação referente ao BNDES e ao passivo regulatório foi tratada de forma conjunta, por meio de um aporte de R\$ 452 milhões, sendo R\$ 390 milhões destinados ao BNDES e R\$ 62 milhões ao passivo regulatório, calculados a valor presente líquido (VPL).

253. Os valores relacionados ao BNDES e ao passivo regulatório a VPL foram definidos com base em uma engenharia financeira fundamentada em premissas e cálculos que não foram detalhadamente analisados pelos participantes da última reunião. Essa falta de escrutínio ocorreu, em parte, devido ao avançado da hora, já que a sistemática começou a ser discutida com maior ênfase após as 21h, quando a reunião já havia se estendido por sete horas.

254. Como de praxe, após a definição da solução, ocorreram reuniões subsequentes para ajustar a redação do Termo de Autocomposição e seus anexos, ocasião em que eventuais lacunas são dirimidas e ajustadas. No caso em questão, devido à complexidade da engenharia financeira envolvida na proposta, foram realizadas reuniões adicionais para esclarecer os detalhes e contornos da operação.

255. Em uma reunião realizada no dia 24/7/2025, ficou claro para todos que o valor do passivo regulatório de R\$ 244 milhões seria quitado por meio de um aporte de R\$ 62 milhões, em função da engenharia financeira do acordo.

256. De forma resumida, o racional da operação baseou-se na simulação do pagamento do passivo de R\$ 244 milhões, sem juros, ao longo do prazo do contrato modernizado. Esse pagamento seria realizado em 28 parcelas anuais de R\$ 8,71 milhões. Quando trazido a valor presente líquido (VPL), utilizando como taxa de desconto a TIR do projeto (12,33% ao ano), o montante resultante seria de R\$ 62 milhões.

257. Na proposta apresentada em 17/7/2025, foi determinado financeiramente que o aporte inicial desses R\$ 62 milhões possibilitaria um desconto de aproximadamente 3% na tarifa calculada no Modelo Econômico-Financeiro (MEF), sem comprometer a atratividade do projeto.

258. Entretanto, após esses esclarecimentos, surgiu uma divergência entre alguns participantes. Para alguns, o pagamento do passivo regulatório de R\$ 244 milhões já deveria ser considerado a valor presente líquido (VPL), não fazendo sentido sua redução para R\$ 62 milhões. Essa foi a primeira grande divergência que emergiu após o encerramento do prazo regular da Comissão, resultando na ausência de um acordo consolidado.

259. Diante deste cenário, membros da comissão questionaram a legalidade de continuar as negociações, uma vez que o art. 7º, § 5º, da IN-TCU 91/2022 determina que, ao final do prazo sem uma proposta de solução, o processo deve ser encaminhado para arquivamento.

260. Apesar desse desconforto, as negociações prosseguiram. Após o término do prazo, regulamentar a representação da Unidade Técnica participou de 22 das 24 reuniões agendadas. Algumas reuniões envolveram apenas representantes do poder público (bilaterais), enquanto outras contaram também com a participação da TPI, caracterizando reuniões da Comissão.

261. A última reunião ocorreu, de fato, no dia 26/9/2025, e a proposta de acordo foi enviada para manifestação das governanças por e-mail no dia 28/9/2025, um domingo. Entre o término do prazo regular (17/7/2025) e o envio da documentação, transcorreram 73 dias, período pouco inferior ao prazo ordinário de 90 dias previsto no § 4º do art. 7º da IN-TCU 91/2022. Durante esse tempo, novos valores e diretrizes foram estabelecidos, resultando em uma proposta substancialmente diferente daquela acordada em julho, na prática um novo acordo.

262. O quadro comparativo abaixo ilustra as algumas dessas diferenças.

Quadro 1 – Comparativo entre o acordo de 17 de julho e a proposta atual

Item	Acordo de 17 de julho	Proposta Atual
Multas com transitadas em julgado	Pagamento parcelado em 60 meses diretamente à ANTT.	Inscrição da TPI na Dívida Ativa pela ANTT, com solicitação de parcelamento em até 60 meses junto à Procuradoria-Geral Federal (PGF).
Aporte Financeiro	Aporte de R\$ 452 milhões em três parcelas anuais, unindo BNDES (R\$ 390 milhões) e Passivo Regulatório a VPL (R\$ 62 milhões).	Aporte (BNDES): Parcela única de R\$ 308,2 milhões, com possível redução para R\$ 167,8 milhões (caso negocie o perdão de encargos). Passivo Regulatório: Pagamento segregado de R\$ 219,7 milhões (10 parcelas mensais e 7 anuais).
Tarifa	Desconto de aproximadamente 3% na tarifa devido à engenharia financeira do passivo.	Item não previsto.
Participação da TPI	Não havia restrição explícita.	Vedada a participação da TPI em futuro processo competitivo, mesmo como minoritária em consórcio.
Custas Processuais	Não mencionado.	Custas decorrentes do encerramento de processos serão arcadas pela Concebra e/ou TPI.

Fonte: Elaboração própria.

263. A situação descrita levanta dúvidas sobre a regularidade de um acordo delineado fora do prazo regular da Comissão, à primeira vista visualiza-se possível convalidação pelo TCU.

264. Além disso, esse período extraordinário afetou a programação da Unidade Técnica, uma vez que demandou a atuação de representantes por tempo superior ao previsto no planejamento operacional. Na esfera individual, houve impacto em evento funcional previamente programado, no caso, licença para capacitação agendada no limite do prazo para usufruto, sem possibilidade de reagendamento.

265. Por fim, registra-se que o assunto foi abordado na edição 2.086, de 03/10/2025, do iNFRANotícias - Transportes e Regulação, no artigo intitulado “COMISSÕES REVEEM ACORDOS DE REPACTUAÇÃO DA CONCEBRA E VIA BRASIL APÓS DIVERGÊNCIAS”.

VII - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

266. Ante o exposto, submete-se a presente instrução à consideração superior, propondo

a) rejeitar a proposta de solução consensual elaborada pela Comissão de Solução Consensual;

b) arquivar os presentes autos.

O parecer do MPTCU (peça 88):

Trata-se de Solicitação de Solução Consensual (SSC), formulada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e endereçada a este Tribunal, nos termos da Instrução Normativa-TCU 91/2022. O objetivo da presente SSC é a “resolução de controvérsias do Contrato de Concessão

oriundo do Edital 004/2013 – BR 060/153/262/DF/GO/MG, sob a responsabilidade da Concessionária das Rodovias Centrais do Brasil (Concebra)”, peça 82, p. 1, assinado em 31 de janeiro de 2014.

A Comissão de Solução Consensual (CSC) constituída para atender ao objetivo deste processo foi composta por representantes das partes diretamente envolvidas nas controvérsias – ANTT, Ministério dos Transportes e concessionária Concebra –, além de representantes da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e Aviação Civil (AudRodoviaAviação) e da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso), sendo esta última a responsável pela coordenação e supervisão dos trabalhos.

Com o término dos trabalhos da CSC, foi produzido o relatório final da comissão (peça 78), bem como minutas de termo de autocomposição (peça 77), de termos aditivos (peças 63 a 78), além de diretrizes para processo competitivo (peça 66). Esses documentos contaram com a concordância dos representantes da ANTT (peças 45 a 56), da concessionária Concebra (peças 59 e 75), da SecexConsenso (peças 82 a 84), e do Ministério dos Transportes (peça 57), que propuseram a assinatura do termo para resolução das controvérsias. Quanto ao Ministério dos Transportes cabe acrescentar o posicionamento da respectiva Consultoria Jurídica, que entendeu não haver óbices jurídicos para a assinatura do relatório final da comissão, mas deixou de se manifestar quanto à vantagem do acordo por se tratar, ao seu ver, de tema atinente à conveniência e oportunidade do administrador público, alheio, portanto às suas competências. Ponderou, porém, que a proposta não seria “imune a críticas” devido ao “risco moral” gerado pelo alto desconto de passivos regulatórios. A AudRodoviaAviação, por sua vez, apresentou posicionamento divergente do restante da CSC, propondo recusar a proposta de solução consensual (peças 41 a 43).

Considero relevante destacar que a manifestação deste Ministério Público junto ao TCU decorre do art. 9º da IN-TCU 91/2022, que define que este parquet deve se manifestar em sede de processos de SSC, no prazo de 15 dias, prorrogável por igual período mediante decisão do relator, sobre a proposta apresentada pela respectiva CSC.

De início, observo que, como visto, a presente solicitação de solução consensual objetiva, segundo a instrução da SecexConsenso, peça 82, p. 1, a “resolução de controvérsias”. A instrução da AudRodoviaAviação, peça 41, p.1, também descreve o objetivo desta solicitação como “resolver controvérsias”. Essas controvérsias, em ambos os casos, são apresentadas em contexto histórico complexo, que envolve ocorrências relativas ao descumprimento do contrato pela concessionária, sobretudo no que diz respeito à não execução das melhorias previstas nas rodovias concedidas, à aplicação de diversas sanções, à solicitação pela concessionária de devolução amigável da concessão – a chamada relicitação – a instituição de condições provisórias de operação – inclusive com grande majoração das tarifas cobradas dos usuários das rodovias –, e a litígios administrativos e judiciais.

Contudo, para efeito de examinar a vantagem do acordo ao final apresentada – que concede desconto favorável à concessionária quanto ao passivo regulatório de cerca de R\$ 2 bilhões –, convém, a meu ver, identificar, logo de início, de maneira objetiva e que permita o cotejamento com os benefícios oriundos do acordo para a concessionária, as controvérsias que o acordo se propõe a resolver. Em outras palavras, que controvérsias seriam essas cuja solução tem o custo de R\$ 2 bilhões?

Não se trata de tarefa tão simples. A SecexConsenso descreve o caso vertente como “talvez um dos mais complexos já enfrentados” dentre os diversos casos de repactuação nos quais atuou nos três anos desde sua instituição.

Em essência, observa-se, afinal, que a manifestação da unidade técnica destaca como tais controvérsias, essencialmente, o alto grau de litigiosidade da relação com a concessionária, arbitragens de alto valor, processos administrativos e judiciais e o fato de a concessionária estar

operando o trecho por decisão judicial, da qual decorreria o fato, conforme manifestação da ANTT, de a operação da concessionária, desde então, não se basear mais “na vontades das partes, mas sim em cumprimento de decisão judicial”, o que acarretaria “limitações jurídicas e operacionais adicionais”. A instrução da AudRodoviAviação, por sua vez, menciona, ainda, problemas de desempenho da atual concessionária e seu suposto envolvimento em fraudes – objeto de investigação na operação “Infinita Highway” da Polícia Federal, com desdobramentos ainda em curso no TCU mediante o TC 039.581/2019-5 –, com implicações criminais para seus dirigentes, e dificuldades para o recebimento pelo Poder Concedente do passivo regulatório da concessão, estimado em cerca de R\$ 3 bilhões.

Posto o problema nesses termos, manifesto-me, de pronto, contrário ao acordo proposto, uma vez que, a meu ver, não atende ao interesse público. Primeiro porque não o vejo como necessário para a remoção das “controvérsias” que o justificariam. Segundo porque tais controvérsias não afetam substancialmente e nem impedem a adequada prestação do serviço público concedido. Ao contrário, a própria tentativa de formulação do acordo, como demonstrou AudRodoviaAviação em sua manifestação, peça 41, p. 29, § 205, pode ser mais prejudicial do que elas.

Convém descartar, in limine, qualquer relação entre a decisão judicial acima mencionada e prejuízos à retomada dos padrões de qualidade e preço devidos aos usuários das rodovias objeto da concessão em tela. Como bem observou a AudRodoviaAviação, a decisão judicial não constitui impedimento para nova licitação e a normalização da operação. Não é esse tipo de limitação que a decisão judicial impõe. Ao contrário, há boas chances de que as negociações para a celebração do acordo tenham elas próprias constituído motivo de atraso para a solução dos problemas de operação das rodovias concedidas, uma vez que serviram de fundamento para a suspensão do processo de relicitação de parte da concessão.

Nesse contexto, e de acordo com a minudente análise promovida pela AudRodoviaAviação sintetizada na tabela à peça 41, p. 17, a vantagem mais proeminente do acordo proposto pela SecexConsenso é o encerramento de todos os litígios. Litígios, porém, infelizmente integram a rotina da Administração Pública. A situação é natural e não deve causar espanto, afinal são incontáveis os interesses particulares cuja realização não pode se dar sem a participação do Poder Público. Por isso mesmo as instituições públicas encarregadas do setor são, em geral, robustas e experientes, contando com pessoas dentre as mais preparadas da Administração Pública.

Situação mais grave e que, com efeito, recomendaria maior esforço para a celebração de solução consensual seria a eventualidade de o imbróglio prejudicar substancialmente a prestação do serviço, o que não restou demonstrado. É verdade que a Procuradoria da ANTT cogita a possibilidade de os impasses quanto à definição da indenização pelos bens reversíveis não amortizados virem a servir de fundamento para novas demandas judiciais por parte da atual concessionária com o propósito de tumultuar os procedimentos licitatórios a serem promovidos, mas ela própria reconhece que se trataria de alegação juridicamente frágil e contrária à vedação expressa na lei de relicitação.

No que concerne, pois, às preocupações centrais da concessão – padrões adequados de qualidade da prestação do serviço e de modicidade tarifárias –, a eliminação dos litígios a que se referem a SecexConsenso não deveriam, a meu ver, influir na celebração do acordo. A retomada do curso ordinário da relicitação – já requerida pela atual concessionária de maneira irretroatável e irrevogável –, é mais vantajosa. Essa opção não eliminaria os litígios relacionados aos passivos regulatórios, mas essa pendência diz respeito meramente a receita de recursos financeiros para o Poder Concedente, elemento de segunda importância quando se trata da concessão de serviços públicos. De qualquer maneira, a Administração deve tomar o caso como referência e alerta para, se ainda não estiver, estruturar-se adequadamente, com recursos humanos, materiais e qualquer outro que seja preciso a deixar claro aos concessionários de serviço público de que não se deixará intimidar e fará uso de todos os meios disponíveis, inclusive judiciais, para não permitir a prestação do serviço

em padrões de preço e qualidade inadequados e muito menos que tomem os usuários do serviço público como reféns cujo preço do resgate é o abandono do interesse público em benefício de interesses privados, ao custo até mesmo de bilhões de reais, como no caso vertente.

A SecexConsenso menciona ainda que a alternativa ao acordo seria “a perpetuação de uma batalha judicial” e a incerteza sobre a data de entrada de uma nova operadora e sobre a realização de novos investimentos no trecho, o que implicaria na degradação da rodovia e prejuízos ao interesse público. Insisto, porém, que a Administração não deve se deixar intimidar por batalhas judiciais, sob pena de constituir incentivo para má conduta generalizadas de concessionários de serviços públicos. No que concerne à incerteza para a conclusão do processo de relicitação da concessão em questão, aplica-se o mesmo raciocínio. As dificuldades inerentes à preparação das concessões são previsíveis e podem ser minimizadas com profissionalização do pessoal encarregado do procedimento, planejamento e com experiência. Essas dificuldades não podem se converter em ferramenta para negociações vantajosas aos interesses privados, mas, ao contrário, o preparo da Administração para superá-las deve servir de advertência aos concessionários quanto à inevitabilidade das consequências do descumprimento dos deveres da concessionária e da permanente necessidade de esforço para a rigorosa observância do contrato e das condições vinculativas do edital da concessão. Quanto à preocupação com a degradação da rodovia, entendo ser vã ante o fato de a concessionária atual estar condicionada à sua operação e manutenção não apenas pelas obrigações inerentes à concessão, mas também por força da decisão judicial que a manteve no trecho até a entrada de nova operadora ou a celebração de um novo acordo.

Outra vantagem destacada pela Secex Consenso, além do encerramento dos litígios e da suposta eliminação de incertezas quanto a novos investimentos no trecho, é a saída com a realização de pagamentos à União pela concessionária, circunstância, segundo ela, pouco comum. Esse aspecto destaca para mim, porém, o lado reverso da moeda. Para a defesa dos interesses públicos, a Administração, nas concessões – não precisa – e de fato esse não deve mesmo ser o foco – de recebimento de dinheiro, mas de favorecer a qualidade do serviço prestado e a modicidade tarifária. O acordo em tela, no entanto, ameaça degradar esses objetivos de maneira generalizada, ante o que as receitas que vierem a ser obtidas com o acordo são comparativamente irrelevantes.

Com efeito, qualquer concessão pode se colocar na mesma situação e esperar obter tão significativas vantagens. As dificuldades são típicas de contratos de concessão, envolvendo interpretação de cláusulas contratuais, cálculos de tarifas e avaliação de bens, serviços e benfeitorias. A Administração não deve se mostrar desestruturada e despreparada para enfrentar conflitos como esses, com o que de nada valeriam e seriam letra morta todas as exigências e condições estabelecidas no leilão e no contrato, constituindo o acordo em discussão incentivo para o seu descumprimento.

Com efeito, a Administração não deve desejar, mas também não deve fugir da litigiosidade se esse for o caminho para impor o cumprimento das cláusulas contratuais e a vinculação ao edital. As cláusulas contratuais, especialmente as ligadas à qualidade do serviço e à modicidade de preços, não são fixadas como meras sugestões de objetivos desejáveis. São parâmetros obrigatórios, derivados de exigências da mais alta hierarquia no ordenamento jurídico, uma vez assentadas na própria Constituição, a serviço dos quais, portanto, deve se por, sem tibieza, a força cogente do Estado, seja por meio do Poder Judiciário, da intervenção ou mesmo da encampação do serviço concedido.

Não é impossível solução consensual que contrarie princípio da Administração Pública se restar demonstrada a preservação de algum outro princípio de igual hierarquia em conflito. A solução ora proposta, embora não declaradamente, se fundamenta aparentemente nesse sentido, buscando a preservação da qualidade do serviço em detrimento da modicidade tarifária – já que transigirá com a apropriação pela concessionária de grande parte do excedente tarifário. Creio, porém, que a emenda

pode sair pior que o soneto, e o acordo em estudo acabar constituindo estímulo para a queda generalizada da qualidade dos serviços prestados aos usuários e o descontrole das tarifas.

Nesse contexto, a meu ver, o acordo em discussão introduz risco significativo para a qualidade do serviço e do atendimento aos usuários das rodovias concedidas em todo o país, endossando, ao mesmo tempo, práticas atentatórias à modicidade tarifária. Sem falar na ofensa ao princípio da moralidade pela concessão de vantagem bilionária a empresa ainda sob investigação da prática de fraudes e de conduta criminosa dos seus dirigentes.

Ademais, frente ao Poder Judiciário, confio que os órgãos competentes serão capazes de preservar os interesses e direitos dos usuários das rodovias. Eventuais delongas nessa seara recairão tão somente sobre questões financeiras, de menor importância, ainda que substanciais, quando comparadas com o exemplo que o presente caso pode constituir para os demais concessionários e interessados nas futuras concessões. Não se deve perder de vista que o caso vertente caracteriza situação peculiar, ainda sem precedentes nessa Corte, podendo-se esperar que o que vier a ser decidido passe a constituir influência sobre as concessões públicas vigentes e futuras. A pretensão de apropriação privada de eventuais lucros e de socialização de prejuízos decorrentes de propostas mal formuladas ou temerárias deve ser definitiva rechaçada.

Por fim, saliento, com as devidas vênias da SecexConsenso, que me alinho sem ressalvas ao parecer divergente da AudRodoviaAviação, acostado à peça 41, por considerar que demonstrou, em minúcias, não haver vantagem para o interesse público na celebração do acordo ora proposto quando comparada com o prosseguimento ordinário da relicitação.

Entendo ser de suma importância a transparência deste processo e a participação deste Ministério Público a fim de assegurar – ou ao menos tentar – uma decisão democrática.

Diante disso, este representante do Ministério Público, com fulcro no art. 9.º da IN/TCU 91/2022, manifesta-se no sentido de desaprovar o termo de autocomposição sugerido e de que sejam arquivados os presentes autos.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de Solicitação de Solução Consensual (SSC) formulada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), com fundamento na IN-TCU 91/2022, com o objetivo de resolver controvérsias relacionadas ao contrato firmado com a Concessionária de Rodovias do Brasil Central S.A. (Concebra), para administrar trechos das rodovias BR-060, BR-153 e BR-262, abrangendo todo o corredor logístico que conecta Brasília, Goiânia, Uberlândia, Uberaba e Belo Horizonte.

A Concebra tem como controladora e única acionista a TPI – Triunfo Participações e Investimentos S.A. (“TPI”) – que participou das negociações na Comissão de Solução Consensual (CSC).

O contrato de concessão, com prazo original de 30 anos, iniciado em 2014, encontra-se em processo de relicitação desde 2020, quando a própria concessionária solicitou a devolução amigável de todos os trechos, nos termos da Lei 13.448/2017, conforme divisão a seguir:

TRECHO	EXTENSÃO	STATUS ATUAL
Rota do Zebu	BR-262/MG (Uberaba-Betim)	Relicitada com sucesso - Nova concessionária assumiu em março de 2025.
Rota Sertaneja	BR-153/GO/MG + BR-262/MG	Relicitada com sucesso - Nova concessionária assumiu em março de 2026.
Rota do Pequi	BR-153/060 (Hidrolândia-DF)	<u>Objeto do acordo</u>

Durante a execução do contrato, a Concebra acumulou passivos regulatórios que totalizam R\$ 2,99 bilhões (a maior parte relativa ao excedente tarifário de R\$ 1,56 bilhão, entre 2021-2024, equivalente a R\$ 1,04 milhão/dia), dívidas com o BNDES de aproximadamente R\$ 1,1 bilhão e multas administrativas de R\$ 228,7 milhões, com trânsito em julgado, ou seja, em valores históricos, o montante de R\$ 4,35 bilhões de reais.

Além disso, em relação à Operação Infinita Highway - na qual a TPI/Concebra é investigada pela Polícia Federal, por fraudes documentais e desvio de recursos - estima-se o dano ao Erário, dolosamente causado pela concessionária, em valor superior a R\$ 30 milhões.

A soma de todos os passivos listados acima é de aproximadamente **R\$ 4,35 bilhões** (R\$ 1,1 bilhão junto ao BNDES + R\$ 3,25 bilhões de passivos diversos com o Erário), o que evidencia a dimensão do prejuízo acumulado ao longo de mais de uma década de má gestão, descaso com o interesse público e descumprimentos contratuais sistemáticos. Além disso, a concessão é objeto de uma série de ações judiciais e arbitrais, as quais demonstram o alto nível de litígio entre as partes envolvidas, sempre respaldando o descumprimento contratual.

Diante desse cenário de inadimplência generalizada, alto grau de litigância e desconfiança entre as partes é que se instaurou o presente procedimento de solução consensual.

A Comissão de Solução Consensual, composta por representantes da ANTT, Ministério dos Transportes, Concebra/TPI, AudRodoviaAviação e SecexConsenso, trabalhou por 193 dias, realizando 24 reuniões após o término do prazo, número significativamente superior a outros casos similares, o que evidencia a complexidade do acordo.

A proposta de acordo consensual, a ser mais bem detalhada adiante, prevê, em síntese:

(i) desconto de 65% sobre o passivo regulatório de R\$ 2,99 bilhões, resultando em perdão imediato de R\$ 1,95 bilhão;

(ii) pagamento de R\$ 478,5 milhões, parcelado em até 8 anos, correspondente ao saldo do passivo regulatório após descontos (R\$ 219,7 milhões), multas administrativas (R\$ 228,7 milhões) e passivo da Infinita Highway (R\$ 30 milhões);

(iii) aporte de capital de R\$ 308,2 milhões pela TPI na SPE, relativo à dívida com o BNDES, para viabilizar o processo competitivo, com troca de controle acionário;

(iv) novo prazo contratual de 28 anos para a Rota do Pequi;

(v) antecipação do contorno de Goiânia de 2034 para 2031; e

(vi) renúncia ampla e irrevogável a todos os litígios pela concessionária, **que não poderá participar do novo leilão.**

Enquanto a AudRodoviaAviação (peças 41-43) e o MPTCU (peça 88) firmaram posição absolutamente contrária ao acordo, a Comissão de solução consensual apresentou relatório com opinião favorável (peça 75), conjuntamente com a SecexConsenso (peças 82-84).

Feito o resumo da situação até aqui encontrada, passo a detalhar a proposta de acordo, bem como as principais manifestações contidas no processo.

II - Da Solução Proposta

A proposta de solução consensual estrutura-se em dois planos interligados: de um lado, o “encontro de contas” financeiro e regulatório, materializado no Termo de Autocomposição; de outro, a reorganização contratual e a transição da concessão para novo operador, disciplinadas pelo Termo Aditivo de Modernização e pelo chamado “processo competitivo”, dividido em Fase 1 e Fase 2.

Em termos gerais, a lógica do acordo é a seguinte: a atual controladora (TPI) assume determinados passivos e realiza aportes e pagamentos; em contrapartida, obtém perdões e descontos expressivos sobre o passivo regulatório, além de condições especiais para quitação de multas e o equacionamento da dívida com o BNDES.

Paralelamente, constrói-se um desenho de transição que permite a entrada de novo operador privado, por meio de processo competitivo organizado pela ANTT, com base em regras da 5ª etapa de concessões, em dois estágios excludentes: **Fase 1**, com a tentativa de manutenção da SPE, mas com troca de controle acionário; **Fase 2**, caso a primeira não produza resultado, com a constituição de uma nova SPE.

Na Fase 1, a ANTT realizará processo competitivo para a troca de controle acionário da SPE Concebra, mediante a alienação de 100% das ações representativas do capital social da empresa. Em outras palavras, procura-se um novo controlador para a SPE já constituída, que assumiria o contrato de concessão nas condições redesenhadas pelo Termo Aditivo de Modernização. Essa fase é realizada uma única vez: publicado o edital, recebidas as propostas e julgadas as ofertas, se houver vencedor habilitado, a SPE Concebra passa a ter novo controlador privado e a TPI deixa definitivamente o controle da concessão, permanecendo apenas com as obrigações assumidas no Termo de Autocomposição.

A ideia dessa fase é que o novo controlador assuma a SPE junto com a dívida que ela possui com o BNDES. Como forma de compensação pela dívida, conforme mais adiante detalhado, a TPI fará aporte na SPE, para que haja fluxo de caixa suficiente a ponto de ser atrativa a assunção da dívida. Caso não haja interessados, passa-se à Fase 2.

Na Fase 2, acionada apenas em caso de insucesso da Fase 1, o foco deixa de ser a venda das ações da SPE existente e passa à transferência do contrato de concessão para a nova SPE. Nesse cenário, a SPE Concebra sairá completamente do contrato, levando consigo suas dívidas e passivos registrados em seu balanço, sob o controle da TPI. O contrato é transferido para uma nova SPE (nova

concessionária), a ser constituída pelo vencedor do novo certame. A TPI arcaria, em todas as fases, com as obrigações financeiras assumidas no acordo proposto.

No plano financeiro, o núcleo do acordo está no tratamento dado a quatro componentes principais: (i) a dívida com o BNDES; (ii) o passivo regulatório; (iii) as multas administrativas já julgadas; e (iv) o passivo relacionado à Operação Infinita Highway.

A dívida com o BNDES é estruturada em dois subcréditos (Subcrédito A e Subcrédito B), ambos com vencimento em dezembro de 2025 e garantidos por aval da controladora e recebíveis da concessão. Em meados de 2024, o saldo devedor bruto somado dos dois subcréditos girava em torno de R\$ 1,07 bilhão, integralmente registrado na SPE Concebra.

A solução consensual parte do pressuposto de que essa dívida deve permanecer na SPE e ser paga com recursos que não impliquem repasse tarifário adicional. Para isso, concebeu-se um aporte de capital a ser realizado pela TPI, em favor da SPE, com valor calibrado para “equalizar” a dívida com o BNDES, quando se considera a remuneração exigida pelo capital próprio, os benefícios tributários (“*tax shield*”) e o uso de prejuízos acumulados.

O cálculo desse aporte possui a seguinte lógica: primeiro, estima-se o valor presente da dívida do BNDES, descontada a uma taxa que incorpora o custo de capital próprio (19,07%), considerando tanto o Subcrédito “A” quanto o Subcrédito “B”. Em seguida, deduzem-se dois benefícios importantes: (i) o benefício fiscal dado pela dedutibilidade dos juros da dívida (o chamado efeito “*tax shield*”); e (ii) o benefício econômico gerado pelos prejuízos acumulados da concessão, descontados a uma taxa igual ao WACC regulatório (12,33% ao ano), que representam créditos fiscais futuros ou redução de carga tributária. A diferença entre o valor presente da dívida e esses benefícios resulta em determinado “valor de saída”, que corresponde ao montante de aporte de capital necessário para que a SPE permaneça com a dívida do BNDES, mas em condições econômicas neutras para o novo investidor.

Esse “valor de saída”, atualizado para maio de 2025, de cerca de R\$ 308,25 milhões, é justamente o aporte de capital que a TPI se compromete a realizar na Fase 1. Trata-se, portanto, de valor calculado com base numa análise de fluxo de caixa descontado, em que a dívida com o BNDES é mantida na SPE, mas economicamente “compensada” por aporte que incorpora o custo de capital próprio e os benefícios fiscais disponíveis. Ao fazer esse aporte, a TPI, por um lado, viabiliza que a SPE Concebra chegue ao processo competitivo com uma estrutura de capital mais equilibrada e, por outro, cria espécie de “colchão” financeiro na empresa, que aumenta a atratividade do ativo para o novo controlador.

O acordo, entretanto, prevê cenário alternativo em que o Subcrédito “B” venha a ser excluído ou exonerado pelo BNDES antes da publicação do edital do processo competitivo da Fase 1. Nessa hipótese, a modelagem é refeita considerando apenas o Subcrédito “A”. O mesmo raciocínio econômico-financeiro é aplicado: calcula-se o valor presente da dívida referente apenas ao Subcrédito “A”, com o mesmo capital próprio de 19,07%, e deduzem-se os benefícios do *tax shield* e dos prejuízos acumulados. O resultado é um novo “valor de saída” – e, portanto, um novo aporte de capital necessário para equalizar a situação.

Assim, o papel do Subcrédito “B” no arranjo é central: se permanecer no contrato de financiamento, o aporte de capital na Fase 1 será de cerca de R\$ 308,25 milhões; se for excluído pelo BNDES, o aporte será reduzido para cerca de R\$ 168,94 milhões. Em ambos os casos, o aporte é pago em parcela única (valores de referência de maio de 2025) e integralmente destinado à Conta de Aporte específica, de titularidade da concessionária, mas com poderes exclusivos da ANTT para movimentação. Essa conta, por sua vez, deve ser utilizada para cumprir obrigações do Termo (incluindo a equalização da dívida financeira e a recomposição do sistema viário), com a ANTT definindo qual parcela permanecerá vinculada, para assegurar o equilíbrio econômico-financeiro e a recuperação do sistema.

O desenho se articula diretamente com o processo competitivo em duas fases. O equacionamento da dívida com o BNDES, em uma eventual Fase 2, depende de entendimentos específicos com o Banco, mas a lógica central do acordo permanece: a TPI arcaria, em todos os cenários, com as obrigações financeiras assumidas no Termo de Autocomposição e com a equalização da dívida financeira, não podendo transferir ao novo operador – nem ao usuário, via tarifa – o ônus de sua situação financeira anterior. Desse modo, o arranjo assegura que o risco e o custo da dívida histórica da Concebra sejam internalizados pelo grupo controlador que deu causa à crise, ao mesmo tempo em que se preserva a atratividade da concessão para novos investidores e a modicidade tarifária para os usuários.

Assim, o principal objetivo desse ponto do acordo seria viabilizar a entrada de um novo controlador da SPE, o qual teria fluxo de caixa suficiente para fazer frente à dívida que possui com o BNDES. Ocorre que isso poderia ser obtido, simplesmente, com a previsão de constituição de uma nova SPE, livre de dívidas, em fase única.

Embora a vantagem do acordo seja ponto a ser analisado mais adiante, essa parte do ajuste envolve **a renegociação de dívida privada, entre a SPE e o banco, que nada interessa à sociedade**. Tanto é assim que, caso a primeira fase do processo fracasse, a Fase 2 deverá ser acionada, com a manutenção integral da dívida pela TPI/Concebra, que deverá negociá-la diretamente com o BNDES. Assim, embora complexa e com muitos arranjos, **a parte do acordo que envolve a dívida com o BNDES não pode ser considerada como ganho da solução consensual, pois em nada se relaciona com a concessão**, em si, sendo absolutamente autônoma.

O passivo regulatório, por sua vez, é um dos itens mais delicados do arranjo. Partindo de um montante total apurado de R\$ 2,99 bilhões – formado por excedente tarifário cobrado indevidamente dos usuários (R\$ 1,43 bilhão), danos ao sistema viário (R\$ 784 milhões), montantes recebidos a maior por decisão cautelar (R\$ 403 milhões) e processos sancionadores ativos (R\$ 377 milhões) – o acordo aplica desconto de 65% ao passivo total, resultando em perdão imediato de R\$ 1,95 bilhão. O valor remanescente, de R\$ 1,05 bilhão, passa ser objeto de compensação adicional com ativos regulatórios reconhecidos de R\$ 830 milhões, restando saldo final de apenas R\$ 219,7 milhões a ser efetivamente pago pela TPI, parcelado em até 8 anos, com correção pela SELIC. Na prática, **cerca de 93% do passivo regulatório seria perdoado ou compensado, com pagamento efetivo de apenas 7% do montante original**.

Caso aprovado o acordo, o passivo regulatório seria assumido pela controladora (TPI), e não apenas pela concessionária, independentemente do sucesso das Fases 1 e 2 do processo competitivo, ou seja, a obrigação será mantida mesmo se não houver nova operadora interessada na Rota do Pequi. A quitação desse saldo é feita por meio de cronograma misto de parcelas mensais e anuais, desenhado para permitir uma transição gradual até a quitação integral do valor devido, em oito anos.

No plano qualitativo, o acordo não se limita ao equacionamento financeiro. O Termo Aditivo de Modernização incorpora um conjunto de obrigações de natureza regulatória, operacional e de sustentabilidade que, na prática, atualizam o contrato original para padrões próximos aos da 5ª etapa do Programa de Concessões de Rodovias Federais. Há previsão do Programa Carbono Zero, bem como compromissos explícitos em matéria ambiental, social e de governança (ESG), com referência a padrões de desempenho de sustentabilidade da International Finance Corporation (IFC).

Ao lado disso, são introduzidos mecanismos de governança e transparência – como o uso de verificador independente e o aperfeiçoamento de sistemas de monitoramento e penalidades – melhorias em dispositivos de modicidade tarifária (com descontos para usuários frequentes, benefícios para uso de *tag* e isenção de tarifas para motocicletas) e reforço em metas e investimentos em segurança viária.

Do ponto de vista operacional, o acordo prevê a utilização de contas vinculadas – como a Conta de Aporte e a Conta de Livre Movimentação – com regras específicas de transferência de recursos

condicionadas ao cumprimento de metas do Programa de Exploração da Rodovia. Em síntese, determinado montante de aporte seria depositado em conta vinculada, e a concessionária só poderia transferir parcelas desse valor para sua conta de livre movimentação se alcançasse determinado percentual de cumprimento de metas (por exemplo, 90%) em ciclos anuais. A unidade técnica, contudo, aponta que as metas dos primeiros anos seriam relativamente modestas, de modo que a condicionante de desempenho, na prática, não representaria barreira robusta à liberação de recursos.

Por fim, o Termo de Autocomposição disciplina o encerramento de litígios, prevendo a renúncia, pelas partes, a processos judiciais, administrativos e arbitrais em curso, relativos a temas abrangidos pelo acordo. Estabelece-se que Concebra e TPI desistirão das ações judiciais e procedimentos arbitrais em que discutem, por exemplo, alegados desequilíbrios contratuais, pleitos tarifários e contestações a sanções aplicadas, enquanto a ANTT e o poder concedente, por sua vez, se comprometem a não instaurar novas demandas sobre os mesmos fatos e a considerarem equacionadas as controvérsias listadas em anexos do acordo.

Essa é, em síntese, a arquitetura da proposta de acordo: perdão substancial de passivo regulatório, equacionamento da dívida com o BNDES via aporte da controladora, redefinição de cronograma e condições de pagamento de passivos regulatórios e multas, quitação de valores relacionados à Infinita Highway, modernização regulatória por meio de um Termo Aditivo abrangente, utilização de contas vinculadas com condicionantes de desempenho relativamente brandas nos primeiros anos e encerramento recíproco de litígios, com vistas a abrir caminho para a transição da concessão a novo operador sob regras da 5ª etapa.

III - Da Manifestação da SecexConsenso

A SecexConsenso, unidade responsável pela coordenação do processo de solução consensual, manifestou-se **favoravelmente à aprovação do acordo**, apresentando extenso relatório justificando a vantagem da solução acordada e sua adesão ao interesse público.

Em sua análise, a SecexConsenso reconheceu inicialmente que *“este foi um caso e uma solução com inúmeras particularidades, talvez um dos mais complexos já enfrentados”* pela unidade em seus três anos de atuação com casos de repactuação de contratos de concessão de rodovias. A Unidade destacou que o processo de consenso não é um modelo rígido, tendo como objetivo criar espaço para construção de soluções específicas para problemas complexos, únicos e em circunstâncias muito particulares.

Quanto ao mérito do acordo, apresentou análise defendendo que a solução consensual representa o melhor caminho disponível diante das circunstâncias fáticas e jurídicas do caso. A unidade argumentou que o acordo viabiliza a continuidade da prestação do serviço público com melhorias significativas de infraestrutura, especialmente com a antecipação de obras importantes como o Contorno de Goiânia, que seria antecipado de 2034 para 2031.

Destacou, ainda, que o acordo prevê investimentos robustos de R\$ 4,2 bilhões na Rota do Pequi, com estabelecimento de tarifa quilométrica inicial de R\$ 0,11676/km e Taxa Interna de Retorno de 12,33% ao ano, parâmetros que considerou adequados para garantir a sustentabilidade da concessão. Enfatizou, ainda, as inovações trazidas pelo acordo, como a isenção de tarifa para motocicletas e a implementação de verificador independente para acompanhamento da execução contratual.

Sobre o desconto de 65% no passivo regulatório, a SecexConsenso argumentou que tal medida seria justificada, pois a Concebra aceitou os valores de passivo regulatório apresentados pela ANTT como corretos e, em contrapartida, obteve desconto superior aos usuais 40%. Diante da discrepância entre os valores defendidos pelas partes, entende que foi a solução possível.

A SecexConsenso ressaltou a importância da renúncia ampla e irrevogável a litígios por parte da concessionária, argumentando que isso traria segurança jurídica e eliminaria riscos de questionamentos futuros que poderiam atrasar ainda mais o processo de melhoria das rodovias. Destacou que todos os participantes da Comissão - ANTT, Ministério dos Transportes, AGU e as empresas envolvidas - manifestaram-se favoravelmente ao acordo, com apresentação de notas técnicas e pareceres jurídicos fundamentados.

Em relação às críticas sobre atrasos no processo de relicitação, a SecexConsenso argumentou que o leilão da Rota Sertaneja estava suspenso pelo Ministério dos Transportes e que sua realização em novembro de 2025 ocorreu justamente no contexto das negociações da Comissão de Solução Consensual, havendo divergências de entendimento sobre se houve efetivo atraso causado pelo processo de negociação.

Por fim, a SecexConsenso defendeu que o processo de solução consensual *“tem sido reconhecido pelos diferentes atores, tanto da iniciativa privada quanto do poder público”* e que sua flexibilidade é essencial para lidar com situações complexas. Ressaltou, contudo, a importância de que *“tais dilatações de prazo e desvios da padronização sejam contidos e aplicados apenas em casos verdadeiramente específicos e excepcionais, a fim de evitar que se tornem a regra”*, reconhecendo a necessidade de preservar a credibilidade institucional do procedimento.

IV - Da Manifestação da AudRodoviaAviação

A AudRodoviaAviação, unidade técnica especializada deste Tribunal, manifestou-se pela **rejeição da solução consensual**, apresentando fundamentação técnica robusta que demonstra a desvantagem do acordo e a ausência de interesse público.

A Unidade Técnica identificou que o desconto de 65% sobre o passivo regulatório representa verdadeira socialização de prejuízos decorrentes da má gestão privada, sem contrapartida adequada que justifique tamanho benefício à concessionária.

Destacou que a alegada mitigação de riscos jurídicos não encontra sustentação fática ou jurídica suficiente para amparar abatimento dessa magnitude, especialmente considerando que a empresa está sendo investigada na Operação Infinita Highway por fraudes em documentos que atestariam o cumprimento de parâmetros contratuais não atendidos.

Ademais, a AudRodoviaAviação demonstrou que o processo de negociação do acordo causou atrasos significativos no cronograma de relicitação, gerando excedente tarifário adicional estimado entre R\$ 248,7 milhões e R\$ 367,6 milhões, valores absorvidos pela concessionária que oneram diretamente os usuários das rodovias. A unidade técnica calculou que cada dia de atraso representa R\$ 433.297,93 em excedente tarifário, montante que beneficia indevidamente a concessionária em detrimento do interesse público.

A Unidade Técnica apresentou análise detalhada demonstrando que o benefício ao BNDES, embora possa ser considerado uma externalidade positiva, não melhora efetivamente o projeto ou o serviço público prestado aos usuários. Alertou que a dívida da concessionária seria transmitida ao próximo controlador com um aporte significativo, onerando o futuro projeto, e que a segurança do financiador estaria sendo garantida às custas da qualidade do projeto e do interesse público.

Quanto ao argumento de redução da litigiosidade, a AudRodoviaAviação demonstrou que este não constitui vantagem clara, uma vez que os litígios existentes não impedem a continuidade das licitações nem o encerramento dos contratos. Destacou que o acordo não prevê recuperação efetiva de valores, *“sacramentando um resultado negativo”* para a Administração Pública. Criticou, ainda, que a segurança jurídica promovida seria não desejada, pois poderia incentivar litigância sem mérito por parte de outros concessionários.

A Unidade Técnica foi enfática ao afirmar que o acordo envolveu “*cessões de dimensões não vistas em nenhum acordo anterior*”, mesmo quando comparado com concessionárias que demonstraram grande adimplemento e postura de esforço em prestar o serviço minimamente adequado. Ressaltou que tais concessões foram feitas sem a correspondente contrapartida de incorporação de benefícios ao acordo, resultando na avaliação de que “*há pouco ou nenhum benefício no acordo proposto*”.

Por fim, a AudRodoviaAviação alertou para o risco de estabelecimento de precedente extremamente negativo para futuras concessões, criando incentivos perversos para que concessionárias descumpram suas obrigações contratuais na expectativa de futuras renegociações benéficas.

V – Do Parecer do Ministério Público junto ao TCU

O Ministério Público junto ao TCU, por meio do Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, também se manifestou, de forma categórica, pela **rejeição do termo de autocomposição**, apresentando parecer contundente que identifica múltiplas violações ao interesse público.

O *Parquet* de Contas destacou que o acordo proposto não atende ao interesse público, representando verdadeira apropriação privada de lucros com socialização de prejuízos. O desconto de aproximadamente R\$ 2 bilhões estaria, segundo o MP, a configurar risco moral inaceitável, criando incentivos para o descumprimento contratual sistemático por parte de futuras concessionárias.

O MPTCU enfatizou que as controvérsias jurídicas existentes não impedem a continuidade da prestação do serviço público mediante o processo ordinário de relicitação, já concluído para a Rota do Zebu concluída e da Sertaneja. Ressaltou, ainda, que o acordo compromete gravemente a moralidade administrativa, especialmente diante das investigações criminais em curso na Operação Infinita Highway, que apuram indícios de fraudes documentais e desvio de recursos públicos.

O representante ministerial foi enfático ao afirmar que “*é fundamental que a decisão que será tomada neste caso sirva às demais concessões públicas federais, estaduais e municipais*”, alertando para a necessidade de “*rechaçar, de forma veemente, a apropriação privada de eventuais lucros e de socialização de prejuízos decorrentes de propostas mal formuladas ou temerárias*”.

O MPTCU destacou, ainda, que a empresa possui histórico preocupante de descumprimentos contratuais e que o grupo controlador já foi objeto de análise crítica por este Tribunal em outras oportunidades, questionando a conveniência de conceder benefício bilionário a grupo empresarial com tal histórico. Argumentou que a aprovação do acordo sinalizaria tolerância institucional com o descumprimento sistemático de obrigações contratuais, comprometendo a credibilidade do sistema regulatório nacional.

VI - Da Decisão

À luz do histórico delineado, cumpre avaliar se o Termo de Autocomposição e o Termo Aditivo de Modernização propostos são vantajosos para o interesse público, quando confrontados com as alternativas de prosseguimento da relicitação ou de adoção de outras medidas ordinárias, como a caducidade.

A SecexConsenso e o Relatório Final da Comissão Concebra apontam como méritos do acordo: (i) a pacificação de controvérsias e a redução do risco de judicialização; (ii) a possibilidade de modernizar o contrato em curto prazo, por meio de regras da 5ª etapa; (iii) a antecipação de investimentos na malha; e (iv) a facilitação da entrada de novo operador por meio de um “acordo de saída”.

No plano teórico, reconhece-se que soluções consensuais podem, em determinadas circunstâncias, constituir alternativa eficiente à litigância, sobretudo quando envolvem agentes com histórico de boa-fé contratual, e desde que as concessões recíprocas sejam equilibradas.

No caso concreto, contudo, essas vantagens supostas não se sustentam diante dos elementos fáticos e financeiros, pois não restou demonstrada a imprescindibilidade do acordo para a continuidade ou melhoria da prestação dos serviços públicos.

As controvérsias existentes não impedem a retomada do equilíbrio contratual ou o prosseguimento da relicitação, que é a via ordinária de solução para concessões inviabilizadas e/ou com desempenho gravemente comprometido pela atuação da concessionária. Ao contrário, a expectativa de celebração do acordo contribuiu para retardar a adoção de providências mais estruturais, como a relicitação, prolongando a situação de inadequação do serviço. Esse entendimento é reforçado pelo fato de que os outros dois segmentos da mesma malha já foram objeto de novos certames, com a realização de leilões e a contratação de novos operadores, demonstrando na prática que a via da relicitação é não apenas juridicamente viável, como concretamente exequível.

Quanto à alegada redução de judicialização, o próprio Relatório da Comissão Concebra reconhece que, mesmo sem acordo, a Administração dispõe de instrumentos para enfrentar litígios, e que as dificuldades técnicas e institucionais da preparação de novas concessões são superáveis com profissionalização e planejamento.

O Ministério Público ressalta, com razão, que a Administração não pode se deixar intimidar por batalhas judiciais, sob pena de transformar a ameaça de litígio em moeda de troca, induzindo a celebração de acordos absolutamente desfavoráveis em troca de mera redução de contencioso. Aceitar tal lógica seria fomentar o risco moral, na medida em que concessionárias passariam a ver na litigância estratégica um instrumento para obter condições mais favoráveis em renegociações futuras.

Em relação ao arranjo contratual para equalização da dívida com o BNDES, entendo que o resultado dessa parte do acordo, para o interesse público, é negativa. **A quitação de dívida do antigo operador não resulta em nenhuma vantagem para a concessão ou para a sociedade.**

Trata-se de questão que deve ser resolvida entre a TPI e o BNDES, duas entidades de direito privado, que podem, sem a interferência deste Tribunal, renegociar a dívida. Aliás, não pode o TCU dispor sobre dívida contratualmente estabelecida entre banco de fomento estatal com empresa privada, concessionária de serviço público, sob pena de gravemente comprometer as operações de crédito da entidade.

O núcleo mais sensível do acordo reside na magnitude das concessões financeiras em favor da concessionária e de sua controladora. O perdão de parcela substancial do passivo regulatório – montante que traduz danos ao sistema e valores recebidos indevidamente – representa renúncia relevante a créditos de natureza reparatória e compensatória. Em cenário em que a empresa Concebra acumula largo histórico de má prestação do serviço, descumprimentos reiterados de contratos e acordos, suspeitas de fraudes e litígios para preservar receitas, esse conjunto de concessões se assemelha a mais uma “recompensa” pela litigância e pelo inadimplemento, exatamente o tipo de sinalização que o Tribunal deve evitar ao mercado.

Analisei detidamente todos os elementos dos autos, as manifestações técnicas e os termos da proposta de solução consensual. **A questão central que se apresenta é se o desconto de R\$ 1,95 bilhão, acrescido de diversas outras benesses, justifica-se diante do objetivo de promover a saída da Concebra do sistema rodoviário federal. A resposta é categoricamente negativa.**

De início, é fundamental esclarecer como se chegou ao monumental percentual de 65% de desconto, ponto central da controvérsia. Segundo o relatório da Comissão de Solução Consensual, havia divergência substancial entre as partes quanto ao encontro de contas: a ANTT apurava saldo devedor de R\$ 3 bilhões pela concessionária, enquanto a empresa alegava, surpreendentemente, ter saldo positivo, ou seja, ser credora do Poder Público.

Diante dessa divergência – que por si só já demonstra a fragilidade dos argumentos da concessionária, posteriormente refutada pela vitória da ANTT em arbitragem – a Comissão optou por aplicar o que denominou “desconto negocial” de 65%. **Não há nos autos nenhuma demonstração técnica, econômica ou jurídica que fundamente especificamente esse percentual.** Trata-se de número aparentemente arbitrário, resultado de negociação sem parâmetros objetivos.

O próprio Relatório da Comissão reconhece que “*não há registro que no âmbito de soluções consensuais pretéritas o desconto negocial sobre o passivo ainda sob gestão da ANTT tenha alcançado 65%*”, sendo que “*a referência frequentemente utilizada foi de 40% de desconto*”. Mesmo nos casos da Régis Bittencourt, onde houve genuíno esforço de cumprimento contratual, o desconto foi inferior.

A justificativa apresentada – evitar longas disputas judiciais e garantir algum recebimento – não se sustenta diante dos fatos. A vitória da ANTT no principal procedimento arbitral, no qual a Concebra obteve apenas 5% do pleiteado, demonstra que eram frágeis os argumentos da concessionária para chegar a valores menores – ou até mesmo a valores positivos – relativos ao passivo regulatório. A alegação de que seria credora do Poder Público enquanto mantinha rodovias em estado precário, cobrava tarifas sem realizar investimentos e acumulava multas milionárias beira o absurdo jurídico e não deveria ter sido considerado um cenário viável nas negociações.

Na prática, o desconto de 65% representa punição negocial ao Poder Público diante de concessionária que, mesmo inadimplente e criminalmente investigada, consegue impor condições desequilibradas e extremamente favoráveis, aproveitando-se da complexidade do processo e da pressão por solução rápida. **Em síntese, não há racionalidade econômica, jurídica ou moral que justifique perdoar R\$ 1,95 bilhão em favor de empresa com histórico tão negativo como o da Concebra (anexo I).**

A análise aprofundada dos termos financeiros do acordo revela que o desconto efetivo ultrapassa ainda os 65% anunciados. Somando-se os 2,9 bilhões de passivos regulatórios, as multas de processos administrativos (PAS) e o débito da Infinita Highway, a TPI pagará efetivamente R\$ 478,5 milhões de um total devido de R\$ 3,25 bilhões ao Poder Público, valor que representa apenas 14,7% do montante original. Ainda assim, esse pagamento será realizado de forma parcelada ao longo de 7 a 8 anos, com correção monetária pela SELIC, sem adicional de risco.

Adicionalmente, pode-se observar que: a) para débitos tributários, a legislação federal estabelece SELIC + 1% ao mês de multa moratória; b) parcelamentos da própria ANTT usualmente aplicam IPCA + juros de 6% ao ano; e c) o BNDES, para a mesma concessionária, cobra TJLP + *spread* que resulta em taxa superior à SELIC.

Assim, a correção apenas pela SELIC representa tratamento mais favorável do que o aplicado a contribuintes em geral ou mesmo a outras obrigações da própria concessionária, configurando subsídio implícito cujo valor pode ser estimado pela diferença entre a SELIC e a TIR do projeto (12,33% a.a.), resultando em perda adicional de dezenas de milhões de reais ao longo do parcelamento.

O argumento principal para justificar tamanho desconto seria a necessidade de promover a saída da Concebra e viabilizar a modernização da concessão. Entretanto, tal **objetivo pode ser plenamente alcançado através do processo ordinário de relicitação previsto na Lei 13.448/2017, sem necessidade de concessões bilionárias.**

A Rota do Zebu e Sertaneja comprovam isso de forma inequívoca: foram relicitadas com sucesso, novas concessionárias assumiram a operação, sem necessidade de nenhum desconto sobre passivos regulatórios. Portanto, não há absolutamente nenhuma razão técnica, operacional ou jurídica que justifique tratamento diferenciado para a Rota do Pequi.

A decisão judicial proferida na ACP 1009673-31.2023.4.06.3802, frequentemente citada como óbice à relicitação, na verdade não cria nenhum impedimento. A decisão apenas determina que a Concebra permaneça operando **até a entrada efetiva do novo operador**.

Trata-se de medida que visa a garantir a continuidade do serviço público, não perpetuar a péssima gestão anterior. A correta interpretação da decisão deveria servir para incentivar uma solução ágil quanto à relicitação, não o contrário.

Ademais, a recente vitória da ANTT no Procedimento Arbitral 24595/PFF/RLS demonstra categoricamente que os pleitos do Poder Público são juridicamente sólidos. A Concebra obteve reconhecimento de apenas 5% do valor originalmente pleiteado, confirmando que não há fragilidade na posição da União que justifique descontos dessa magnitude.

Mesmo se estivéssemos tratando de concessionária com histórico exemplar de execução contratual, desconto de 65% sobre passivos regulatórios seria absolutamente desproporcional. Os precedentes deste Tribunal em soluções consensuais anteriores jamais alcançaram patamares dessa magnitude, sendo **a referência usual de no máximo 40%** para empresas que demonstraram esforço genuíno no cumprimento de obrigações.

No presente caso, contudo, estamos diante de concessionária com histórico de conduta absolutamente reprovável. Durante mais de uma década de execução contratual, a Concebra acumulou R\$ 2,99 bilhões em passivos por descumprimento sistemático de obrigações, manteve as rodovias em estado inadequado, deixou de executar R\$ 433 milhões em obras, criou gargalos urbanos e manteve elevada incidência de acidentes por falta de investimentos em segurança.

Mais grave ainda é o fato de a empresa ser objeto da Operação Infinita Highway da Polícia Federal, que investiga supostas fraudes documentais praticadas para atestar falsamente o cumprimento de parâmetros contratuais não atendidos, a revelar má-fé, além de indícios de desvio de recursos de empréstimos do BNDES, destinados a investimentos na rodovia, conforme também apurado no TC 039.581/2019-5.

A concessão de desconto de R\$ 2 bilhões a empresa sob investigação criminal por fraudes graves contra a própria Administração Pública, tendentes a aumentar-lhe os ganhos, sobre constituir a prática de crime tipificado na lei penal, configuraria precedente incompatível com os mais basilares princípios republicanos.

A aprovação deste acordo estabeleceria precedente devastador para todo o sistema de concessões públicas brasileiro. Estar-se-ia sinalizando ao mercado que quanto pior o desempenho da concessionária, quanto mais graves seus descumprimentos, quanto mais suspeitas suas condutas, maior será o benefício obtido em eventual renegociação. Criar-se-ia verdadeiro incentivo ao descumprimento contratual estratégico, com concessionárias apostando em futuras negociações benéficas em vez de cumprir suas obrigações.

As supostas vantagens de modernização regulatória apresentadas para justificar o acordo não resistem a análise detida. A isenção de tarifa para motocicletas, implementação de verificador independente e descontos por uso de *tags* já estão presentes nos novos contratos celebrados por meio de licitação ordinária, incluindo aqueles das Rotas do Zebu e Sertaneja. A antecipação do Contorno de Goiânia de 2034 para 2031, embora benéfica, pode perfeitamente ser incluída no edital de relicitação ordinária, sem necessidade de perdoar R\$ 2 bilhões em dívidas.

O acordo proposto representa, em essência, a socialização de prejuízos privados em escala bilionária. A sociedade brasileira seria chamada a arcar com as consequências de uma década de má gestão empresarial, enquanto os responsáveis pelos descumprimentos seriam premiados com desconto de 97% sobre suas dívidas.

A relicitação ordinária, caminho natural e juridicamente adequado, garante a saída da concessionária inadimplente, a entrada de novo operador qualificado e a modernização contratual, tudo isso sem abrir mão de recursos públicos bilionários. O processo já demonstrou sua eficácia nas Rotas do Zebu e Sertaneja, não havendo justificativa para tratamento diferenciado na Rota do Pequi.

Nesse sentido, a melhor solução para este processo é a recusa da proposta de solicitação de solução consensual e realização de licitação para a imediata seleção da nova concessionária da Rodovia BR-060, BR-153 e BR-262, objeto da tentativa de solução consensual junto a este Tribunal.

Por fim, em atenção ao ponto suscitado pelo E. Ministro Jorge Oliveira, nos parágrafos 45 e seguintes do voto revisor, esclareço não haver risco de extinção da relicitação da Rota do Pequi, pelas razões a seguir expostas.

O prazo máximo de 48 meses previsto para a relicitação não considera, por evidente, o tempo em que o assunto estava sendo tratado no âmbito da solução consensual neste Tribunal, a exemplo do que ocorreu nos casos dos aeroportos de Viracopos e do Galeão (Acórdão 2316/2025 – Plenário, Relator o E. Ministro Augusto Nardes), nos quais os períodos de negociação foram devidamente expurgados do cômputo do prazo legal. Tratar de forma diversa a presente hipótese implicaria penalizar o Poder Público pelo próprio esforço de construção de uma solução consensual, o que seria manifestamente contrário à lógica do sistema.

Por todo o exposto, acompanho integralmente as manifestações da AudRodoviaAviação e do Ministério Público junto ao TCU, votando pela rejeição da proposta de solução consensual e pelo prosseguimento imediato da relicitação ordinária da Rota do Pequi, com cobrança integral dos passivos regulatórios devidos.

Ante o exposto, voto para que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado, nos termos seguintes:

“9.1. recusar a proposta de solicitação de solução consensual, nos termos do art. 11 da Instrução Normativa TCU 91/2022,

9.2. dar conhecimento deste Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto, ao Ministério dos Transportes e à ANTT, para que promovam a imediata licitação para a seleção da nova concessionária da rodovia BR-153/060 (Rota do Pequi);

9.3. dar conhecimento deste Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto, ao Ministério dos Transportes, à ANTT, à Infra S.A e a todos os demais interessados, bem como à presidência do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, à Comissão de Fiscalização Financeira e de Controle da Câmara dos Deputados, ao Ministério Público Federal e à Polícia Federal, para as providências cabíveis;

9.4. manter o sigilo do relatório que integra a presente deliberação, bem como das demais peças destes autos classificadas originalmente como sigilosas;

9.5. ordenar à Segecex a autuação de processo específico de desestatização, com o objetivo de acompanhar a licitação da nova concessão da rodovia BR-153/060 (Rota do Pequi), mantida a relatoria; e

9.6. arquivar o processo, nos termos do art. 11, § 2º, da IN-TCU 91/2022.”

TCU, Sala das Sessões, em 8 de abril de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ANEXO I

TC 005.373/2022-0	Relicitação BR-060/153/262 (rotas Sertaneja e Zebu — Concebra). Indenização por bens reversíveis.	<ul style="list-style-type: none"> • Ernst & Young apurou indenização de R\$ 1,258 bilhão com múltiplas inconsistências. • EY analisou apenas 43,5% dos gastos declarados (R\$ 678,9 mi de R\$ 1,56 bi). • Todos os erros favorecem exclusivamente a Concebra. • TCU comunicou CVM, CFCCont, MPF e Polícia Federal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Superestimativa de R\$ 1,8 bi de na indenização a ser paga <p>¹ IPCA/IBGE até fev/2026. Sem juros moratórios.</p>
TC 005.862/2018-3	Auditoria contrato ABV–CCV, obras Fase I-B Aeroporto Viracopos. EPC: R\$ 2,843 bi.	<ul style="list-style-type: none"> • Contratação fora de parâmetros de mercado. • aditivos indevidos e pagamentos em duplicidade. • Débito apurado: R\$ 334,1 milhões à Infraero (49% de R\$ 681,8 mi de dano total à SPE, data-base nov/2012). 	<ul style="list-style-type: none"> • Prejuízo Infraero (49%): R\$ 699 mi¹ <p>Não convertido em TCE. Ação de regresso recomendada à Infraero.</p> <p>¹ IPCA/IBGE até fev/2026. Sem juros moratórios.</p>
TC 009.470/2020-4	Relicitação Aeroporto Viracopos. Arquivado e apensado ao TC 022.658/2025-4.	<ul style="list-style-type: none"> • Prazo legal de relicitação (2/6/2025) descumprido. • Solução consensual arquivada sem acordo (out/2024). 	<ul style="list-style-type: none"> • Obrigações vencidas: R\$ 3,41 bi <p>Sem débito calculado neste processo.</p> <p>¹ IPCA/IBGE até fev/2026. Sem juros moratórios.</p>
TC 023.204/2015-0	Nova Subida da Serra (NSS), BR-040 — Concer. Aporte federal R\$ 855 mi. ARQUIVADO — Ac. 2439/2025 (nova concessionária Elovias).	<ul style="list-style-type: none"> • Superestimativa de impostos: R\$ 203,8 mi (mai/2012). • Sobrepreço no orçamento da obra (amostra): R\$ 97 mi (mai/2012). • Sobrepreço no detalhamento do projeto 2017: R\$ 276,9 mi adicionais. • R\$ 115,6 mi orçados como 'verba' — vedado pela Súmula TCU 258; não analisáveis. • Túnel de 4,8 km: sobrepreço (custo 4x maior). • Obra paralisada desde 2016 com ~35% executado; 8 IGPs (Obras com indícios de irregularidades graves) consecutivas (2017–2024). 	<ul style="list-style-type: none"> • Sobrepreço: • TOTAL: R\$ 1,24 bi¹ <p>Sem TCE. Arquivado — Ac. 2439/2025.</p> <p>¹ IPCA/IBGE até fev/2026. Sem juros moratórios.</p>
TC 022.658/2025-4	Caducidade e Comissão de Autocomposição do Aeroporto de Viracopos (Portaria 18266/2025).	<ul style="list-style-type: none"> • Não pagamento de outorgas e ausência de garantia desde 2018. • Descumprimento do prazo das obras Fase I-B. • Recuperação judicial (2018–2020) usada para obstar a caducidade. • Relicitação frustrada — prazo expirado em 2/6/2025. • Comissão de Autocomposição em negociação; prazo até abr/2026 	<ul style="list-style-type: none"> • Obrigações vencidas: R\$ 3,41 bi • Superam indenização de R\$ 2,841 bi → possível devedora líquida <p>Débito potencial em apuração.</p> <p>¹ IPCA/IBGE até fev/2026. Sem juros moratórios.</p>
TC 006.189/2022-9	Cobrança excessiva de pedágio após 2º TA de relicitação da Concebra (BR-060/153/262).	<ul style="list-style-type: none"> • Excedente tarifário de ~124%: tarifa praticada R\$ 6,90 vs. R\$ 2,71 calculada. • Excedente é antecipação dedutível da indenização — que pode ser negativa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dano em 12 meses: R\$ 379,5 mi • Total indevido (UT): R\$ 741 mi (fev/2026; +11,4%)¹ <p>Sem TCE. Se indenização for negativa, todo o excedente vira débito.</p>

			¹ IPCA/IBGE até fev/2026. Sem juros moratórios.
TC 039.581/2019-5	Representação — irregularidades no contrato da Concebra (Operação PF 'Infinita Highway').	<ul style="list-style-type: none"> • Laudos técnicos fraudados de pavimento e sinalização (fator de manipulação: 0,8 a 2,5). • Cobrança de pedágio pleno com base em dados falsos conhecidos internamente. • Desvio de R\$ 15 mi do financiamento BNDES para a Construtora Triunfo. • R\$ 5 mi repassados a campanha eleitoral de 2014 — vedado pelo art. 24, III, Lei 9.504/97. • R\$ 10 mi transferidos a coligadas do Grupo TPI (dividendos disfarçados). • Adiantamentos sem contrapartida: R\$ 129,3 mi (abr/2017). 	<ul style="list-style-type: none"> • Débito total estimado: R\$ 43,4 mi¹ <p><i>Sem acórdão. UT e MPTCU propuseram autuação de processos administrativos pelo BNDES e ANTT.</i></p> <p>¹ IPCA/IBGE até fev/2026. Sem juros moratórios.</p>
TC 010.370/2016-1	Auditoria obras BR-290/RS (Concepa), 13º TA. Superfaturamento: objeto do TC 034.492/2020-8.	<ul style="list-style-type: none"> • Superfaturamento de 21%: FCM = R\$ 233,3 mi vs. Sicro = R\$ 192,7 mi (nov/2013). • Execução divergente do projeto aprovado; burla licitatória via aditivo. • Obstrução ativa (Operação 'Cancela Livre'): documentos negados; obtidos via PF. • Proposta de PAR — Lei Anticorrupção, art. 5º, V 	<ul style="list-style-type: none"> • Superfaturamento: R\$ 166,6 mi <p><i>Débito objeto do TC 034.492/2020-8.</i></p> <p>¹ IPCA/IBGE até fev/2026. Sem juros moratórios.</p>
TC 034.492/2020-8	TCE derivada do TC 010.370/2016-1 — superfaturamento BR-290/RS (Concepa). Parado desde set/2024.	<ul style="list-style-type: none"> • FCM: ISSQN indevido + IRPJ/CSLL com premissas equivocadas — R\$ 59,3 mi. • Preços excessivos e quantitativos fraudados — R\$ 65,8 mi. • Telas de passagem de fauna: pagamento 5x acima do real; documentos fictícios — R\$ 1,8 mi. • Bota-fora: medições topográficas fraudadas — R\$ 3,8 mi. • Gestores da ANTT: quitação plena (LINDB art. 28). 	<ul style="list-style-type: none"> • Débito (Concepa): R\$ 130,7 mi (fev/2023) • → R\$ 149,0 mi <p><i>Parado desde set/2024. Sem acórdão. Multa aplicada (art. 57, Lei 8.443/92).</i></p> <p>¹ IPCA/IBGE até fev/2026. Sem juros moratórios.</p>
TC 008.508/2020-8	Relicitação BR-040 (Via 040) e desestatização BR-040/495/MG/RJ (BH-Rio). Reexame ANTT: negado.	<ul style="list-style-type: none"> • Falha de ~R\$ 28 mi no cálculo do excedente tarifário (fórmulas incorretas de TIR). • Sinalização indevidamente indenizável: R\$ 30,6 mi. • Multas da Via 040 não abatidas do montante indenizável. 	<ul style="list-style-type: none"> • Falha no excedente: ~R\$ 28 mi • Sinalização indevida: R\$ 30,6 mi <p>¹ IPCA/IBGE até fev/2026. Sem juros moratórios.</p>

VOTO REVISOR

Com respeitadas vênias à proposta do relator, o ministro Walton Alencar Rodrigues, considero que este processo demanda um desfecho diferente, além de permitir considerações que extrapolam o caso concreto e aprimoram o instituto da solução consensual no TCU.

2. O voto revisor que submeto a este Colegiado, com fundamento no art. 11 da Instrução Normativa-TCU 91/2022, é no sentido de sugerir alterações à solução elaborada pela comissão de solução consensual. Estou convencido, e procuro demonstrar em meu voto, que, apesar de não ser possível prosperar a solução consensual inicialmente submetida a este colegiado, há evidências contundentes de que a rejeição pura e simples do acordo levaria a prejuízos significativos ao interesse público.

3. Além disso, e esse é o principal objetivo de minha intervenção nestes autos, proponho encaminhar à Comissão Temporária de Acompanhamento dos Procedimentos de Solução Consensual, instituída pelo art. 15 da IN 91/2022, diversas medidas com o objetivo de promover aperfeiçoamentos na referida norma, nos termos que detalharei neste voto.

4. De início, considero importante enaltecer o instituto da solução consensual de controvérsias no âmbito do Tribunal de Contas da União. Esse mecanismo é uma inovação relevante no sistema de controle externo brasileiro, que amplia as ferramentas de atuação do Tribunal por meio de soluções negociadas para problemas complexos. Soluções essas capazes de produzir resultados eficientes, céleres e vantajosos para a administração pública.

5. A criação da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso) foi um avanço para a modernização do TCU, que tem permitido à Corte de Contas atuar de forma eficaz na transposição de litígios prolongados e que acabam por impedir a adequada execução de políticas públicas.

6. Esta atuação do TCU está devidamente amparada no art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb), que autoriza a administração pública a celebrar compromissos para eliminar irregularidades. Também, no Código de Processo Civil, que incentiva a autocomposição para a solução de conflitos, especialmente nos arts. 3º, §§ 2º e 3º, e 165 a 175.

7. Desde a criação desse mecanismo, por meio da Instrução Normativa TCU 91/2022, foram registrados 47 pedidos de instauração de comissões negociais perante o Tribunal. Desses, 47% resultaram em acordos homologados pelo Plenário. Em 19%, a solicitação consensual não foi admitida, enquanto outros 13% não resultaram em acordo no âmbito das comissões ou tiveram a proposta rejeitada pelo Plenário, sendo só 1 acordo nesse último caso. Há ainda procedimentos em tramitação ou aguardando deliberação.

8. Esses dados, por si só, desconstroem o argumento de que a solução consensual seria ferramenta indistintamente aplicada. A verdade é que o Tribunal tem exercido controle adequado sobre a utilização do instrumento, sendo que aproximadamente um terço dos processos submetidos à SecexConsenso resultou na inadmissão ou na rejeição das propostas apresentadas.

9. Não obstante, friso com veemência que a consensualidade não substitui o controle tradicional, mas é sim um instrumento complementar. Portanto, é sabido que a utilização de mecanismos consensuais também envolve riscos institucionais, por potencialmente poder gerar incentivos indesejados para os agentes que contratam com a administração pública.

10. Refiro-me aos riscos morais e sistêmicos, previsto na Instrução Normativa TCU 91/2022 (art. 7º-A, § 7º). O risco moral ocorre quando agentes privados passam a descumprir obrigações contratuais na expectativa de que eventuais dificuldades possam ser resolvidas por meio de renegociações. Já o risco sistêmico manifesta-se quando participantes de licitações apresentam

propostas agressivas ou inexequíveis, apostando na possibilidade de renegociar posteriormente os termos contratuais.

11. Esses riscos são alertas para que o mecanismo de renegociação não seja percebido pelos atores como algo de baixo custo e elevados benefícios. Se os agentes privados passam a acreditar que contratos administrativos poderão ser renegociados sem maiores dificuldades e custos, a disciplina competitiva dos processos licitatórios pode ser enfraquecida, assim como a regular execução das regras e investimentos previstos nos contratos.

II

Histórico da Concessão e Proposta de Acordo

12. Para contextualizar a análise, resumo a seguir o histórico da concessão e os termos da proposta de acordo apresentada.

13. Em 2013, o governo federal realizou o leilão da concessão para exploração do trecho de 1.176,5 km das rodovias BR-060, BR-153 e BR-262, que conectam Brasília/DF a Betim/MG, passando por Goiânia/GO e Uberaba/MG. A empresa vencedora, Triunfo Participações e Investimentos S.A. (TPI), constituiu a Concessionária das Rodovias Centrais do Brasil S.A. (Concebra) para a administração do contrato.

14. O trecho concedido é um corredor logístico relevante, que conecta polos do Centro Oeste ao Estado de São Paulo.

15. Alegando incapacidade de cumprir integralmente as obrigações contratuais assumidas, a Concebra solicitou, em abril de 2020, a devolução amigável da concessão, por meio do procedimento de relicitação previsto na Lei 13.448/2017.

16. No planejamento da nova concessão a ser licitada, o poder concedente optou por segmentar o trecho em três novos lotes, denominados: Rota do Zebu (BR-262/MG), Rota Sertaneja (BR-153/262/GO/MG) e Rota do Pequi (BR-060/153/DF/GO).

17. A Rota do Zebu, desde o início, não foi objeto de discussão no âmbito deste processo. O trecho foi leiloado em outubro de 2024, tendo a nova concessionária, Way Concessões, assumido a operação em março de 2025.

18. Já a Rota Sertaneja foi inicialmente incluída no escopo das discussões da comissão de solução consensual. Contudo, ao longo dos trabalhos da comissão, entendeu-se que a melhor solução seria o prosseguimento do processo de relicitação também para esse trecho. Assim, a rota foi leiloadada em 6 de novembro de 2025, tendo o certame sido igualmente vencido pela empresa Way Concessões.

19. Dessa forma, restou contemplada na proposta de acordo apenas a denominada Rota do Pequi, correspondente ao trecho que liga Brasília a Goiânia.

20. Durante o período de relicitação, iniciado em abril de 2020, surgiram divergências entre a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a Concebra. Os principais pontos de conflito envolveram o cálculo dos valores tarifários, especialmente o chamado excedente tarifário; questões relacionadas à fiscalização dos serviços prestados; e a ausência de garantias contratuais por parte da concessionária. Além disso, a empresa passou a enfrentar situação financeira sensível, marcada por prejuízos acumulados e significativa dívida com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

21. Diante desse quadro, caracterizado por disputas judiciais e arbitrais, as partes iniciaram o processo de negociação voltado à construção de uma solução consensual. A proposta inicial buscava

otimizar e modernizar o contrato, permitindo que a Concebra permanecesse na operação dos trechos da Rota Sertaneja e da Rota do Pequi.

22. No curso das negociações, ante a ausência de acordo, o desenho da solução consensual foi sendo alterado.

23. Assim, a proposta final passou a contemplar a realização de processo competitivo para a concessão do trecho correspondente apenas à Rota do Pequi, com a modernização contratual, a substituição obrigatória da atual controladora, o equacionamento das dívidas existentes e o encerramento das disputas judiciais, arbitrais e administrativas em curso.

24. A apuração dos valores devidos entre a concessionária e o poder concedente foi ponto central das negociações. Diante da significativa divergência nos pleitos de lado a lado – enquanto a ANTT apontava saldo devedor da concessionária estimado em aproximadamente R\$ 3 bilhões, a empresa alegava possuir saldo positivo –, a solução proposta optou pela aplicação de desconto comercial sobre os passivos regulatórios apurados pela agência.

25. A comissão de solução consensual entendeu que a aplicação de desconto de 65% sobre os passivos regulatórios, seguida do reconhecimento da dívida pela concessionária, representaria solução vantajosa para a Administração Pública, ao permitir a recuperação de valores que, de outra forma, poderiam permanecer sujeitos a prolongadas disputas judiciais, com recuperação incerta.

26. Quanto aos créditos da Concebra, o acordo reconheceu ativos da concessionária no montante de R\$ 830,2 milhões, formados principalmente por bens reversíveis não amortizados, pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro e projeções de receita futura. Aqui, não incidiu o desconto comercial.

27. Após a compensação entre haveres e deveres, restaria obrigação financeira residual de cerca de R\$ 219,7 milhões a ser paga pela TPI, em cronograma parcelado e garantido por fiança bancária ou seguro-garantia.

28. A SecexConsenso, a ANTT, o Ministérios dos Transportes e a AGU defendem a vantajosidade do acordo, por possibilitar a saída obrigatória da Concebra, a entrada de novo operador por meio de processo competitivo, a recuperação parcial de créditos de incerta recuperabilidade, a assunção de responsabilidade pela controladora TPI, o encerramento de todos os litígios, e viabilização célere de investimentos pelo novo concessionário.

29. Em sentido contrário, a AudRodoviaAviação, o MPTCU e o Relator rechaçam a proposta. Apontam que o acordo não possui vantagem em relação ao prosseguimento da licitação da Rota do Pequi, pois ambos os cenários levariam a resultados equivalentes. Afirmam que o acordo premia o comportamento oportunista da concessionária, oferece-lhe desfecho excessivamente favorável, sobretudo porque concede desconto expressivo sobre o passivo regulatório sem contrapartida proporcional. Ademais, teria postergado a relicitação, favorecendo aqueles que utilizam a litigância como estratégia negocial.

30. Brevemente historiado, passo a examinar os pontos que considero determinantes sobre a proposta de acordo.

III

Vantajosidade do Acordo

31. Embora a proposta de acordo não seja imune a críticas e aperfeiçoamentos, sua rejeição não se afigura a melhor solução, sobretudo quando comparada ao cenário concreto de não celebração do acordo.

32. Nas circunstâncias do caso, a avaliação da vantajosidade não pode ser feita em abstrato, como se a administração pública pudesse escolher entre um acordo ideal e uma alternativa igualmente eficiente. O parâmetro adequado é outro: é preciso comparar a solução pactuada com a alternativa real disponível. Aqui é relevante observar a melhor alternativa para um acordo negociado. E, nessa comparação, a autocomposição se mostra a melhor alternativa à manutenção do atual quadro de incerteza, litigiosidade e deterioração progressiva da rodovia.
33. A proposta oferece uma solução célere para a Rota do Pequi, ao fixar dezembro de 2026 como prazo para a saída da Concebra e a entrada de um novo operador. Em linhas gerais, a solução construída pela comissão contempla o encerramento dos litígios e das discussões sobre haveres e deveres, a realização de processo competitivo para substituição do controle acionário da SPE da Rota do Pequi e a celebração de um contrato modernizado para esse trecho.
34. Trata-se, portanto, da reorganização da concessão em bases mais estáveis e funcionais, para viabilizar a retomada da normalidade regulatória e da execução contratual.
35. O novo contrato prevê investimentos totais de R\$ 4,2 bilhões. Dentre eles, a construção do Contorno de Goiânia, estimada em R\$ 1,3 bilhão, com entrega prevista para 2031. Também estão contempladas outras intervenções relevantes, como passarelas, correções de traçado, faixas adicionais e vias marginais.
36. O contrato remodelado incorpora instrumentos típicos de concessões mais modernas, como nova matriz de riscos, contas vinculadas para cobertura de contingências, incentivos econômicos voltados ao cumprimento de metas, atuação de verificador independente e isenção de tarifa para motocicletas.
37. Portanto, não se está apenas substituindo o operador atual, mas instituindo um arranjo contratual mais moderno, com melhor distribuição de riscos e maior capacidade de induzir a execução adequada do serviço público.
38. A proposta de acordo também contém mecanismos para assegurar a sua efetividade. Exige-se prestação de garantias pela TPI, estabelece-se cláusula de não judicialização para resguardar o cronograma de transição e se prevê consequência severa para eventual tentativa de prolongamento da permanência da atual concessionária: a perda do desconto negocial de 65%, ou outro que vier a ser acordado, e a retomada da cobrança integral do passivo regulatório.
39. Há, portanto, um esforço de desenhar um acordo que não se limite a intenções genéricas, mas que produza incentivos concretos ao adimplemento e desestimule comportamentos oportunistas ou protelatórios.
40. Esse ponto é importante porque, em concessões rodoviárias, o tempo é elemento chave. O atraso na tomada de decisões produz efeitos financeiros, operacionais e sociais relevantes. A rodovia permanece em uso contínuo, e a ausência de manutenção e de investimentos não preserva o estado do ativo, mas o degrada progressivamente. Isso afeta a qualidade do serviço, compromete a segurança viária e amplia os riscos aos usuários. Em contratos dessa natureza, a demora na solução não é neutra; ela tem custo concreto e crescente.
41. Esse custo associado ao não acordo está, por exemplo, no excedente tarifário que segue crescendo a cada dia, já alcançando cerca de R\$ 1,43 bilhão, correspondente à diferença entre a tarifa efetivamente cobrada e aquela compatível com o nível de serviço prestado. Some-se o adiamento de investimentos para ampliação de capacidade, segurança e modernização da malha.
42. Assim, a não celebração do acordo não significa apenas prolongar uma disputa jurídica. Significa transferir à sociedade o custo da ineficiência logística, da piora do nível de serviço e do aumento dos riscos de acidentes. O problema, portanto, não é apenas patrimonial ou contábil; ele

alcança diretamente o interesse público, especialmente quanto a segurança e da adequada prestação do serviço.

43. No caso da Concebra, a permanência da concessionária na operação do sistema rodoviário e a continuidade da cobrança tarifária em patamar superior ao correspondente ao nível de serviço prestado decorrem, em grande medida, de decisão liminar proferida na Ação Civil Pública 1009673-31.2023.4.06.3802. Diante do iminente término do prazo do 2º Termo Aditivo firmado no contexto da relicitação, sem que houvesse sido concluída a transição para novos operadores, a decisão judicial determinou a prorrogação dos efeitos desse aditivo até a conclusão do processo de relicitação ou eventual repactuação da concessão, assegurando à Concebra a continuidade da operação.

44. Como consequência prática, a concessionária permanece no trecho mantendo também a cobrança da tarifa praticada mesmo com a rejeição do presente acordo. Portanto, os elementos fáticos e jurídicos me levam a discordar do eminente Ministro Walton Alencar de que um breve prolongamento da análise do caso teria o efeito indesejado de manter a arrecadação de “um milhão por dia” pela concessionária, ou mesmo que a rejeição do acordo cessaria tal fato, haja vista que a Concebra permanecerá na gestão do ativo até que a ANTT consiga realizar novo leilão, por força da liminar judicial que lhe foi deferida.

45. É preciso reconhecer que o cenário sem acordo é arriscado. No Parecer 15/2026, elaborado pela procuradoria da ANTT e endossado pelo Ministro Chefe da Advocacia-Geral da União (peça 94 e 112), aponta-se o risco de extinção do processo de relicitação, como ocorreu no caso do aeroporto de Viracopos (Acórdão 431/2025-Plenário, relator ministro Walton Alencar Rodrigues). Naquele processo, o TCU entendeu que o transcurso do prazo máximo de 48 meses sem a conclusão da relicitação pode extinguir o procedimento.

46. Caso esse entendimento venha a ser aplicado à Concebra, a relicitação da Rota do Pequi poderia ser considerada extinta, restando ao Poder Público apenas a via da caducidade, reconhecidamente mais litigiosa, lenta e incerta.

47. Ainda que se considere possível a continuidade da relicitação, persistiria a necessidade de concluir estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental, além de cumprir as demais etapas necessárias a um novo leilão. Segundo a própria ANTT, isso demandaria ao menos mais dois anos (peça 112). **Em consequência, o cenário sem acordo projeta um horizonte indefinido, com a permanência da Concebra na operação da rodovia, a continuidade da cobrança do excedente tarifário, a dificuldade de recuperação dos valores devidos e pelo prolongamento dos litígios.** Trata-se, em suma, de um quadro que adia investimentos, amplia a insegurança e eleva o risco de deterioração da infraestrutura.

48. Em contraste, o acordo contempla a saída obrigatória e rápida da Concebra, além da recuperação parcial de créditos, inclusive garantia de R\$ 100 milhões durante a vigência do termo aditivo de transição. Também se prevê que a TPI, e não apenas a SPE Concebra, assumirá diretamente a responsabilidade pelos passivos regulatórios, ampliando as garantias patrimoniais. O ajuste encerra os litígios em curso, mediante renúncia irretratável.

49. A comparação entre os dois cenários, em bases simples, é: de um lado, indefinição, permanência do conflito e agravamento da situação da rodovia; de outro, prazo certo, transição organizada, garantias e reativação dos investimentos.

50. Quanto ao desconto comercial, é preciso reconhecer que o passivo regulatório bruto estimado pela ANTT não é crédito líquido e certo. Muitas rubricas ainda estão em fase de apuração, não havendo certeza sobre os valores. Nessa perspectiva, não há expectativa de recuperação integral e imediata desse montante.

51. Apesar do desconto, o acordo permite a recuperação certa e célere de parte da dívida, com garantias e responsabilização direta da controladora. A análise correta, portanto, não é a de uma

renúncia de um crédito certo, mas a de uma escolha entre valores em discussão ou uma recuperação parcial, porém efetiva.

52. Nesse sentido, ao endossar a proposta de acordo, o Ministro Chefe da Advocacia-Geral da União Substituto aponta que o acordo não representa a solução perfeita ou ideal para a Administração Pública, mas, nas circunstâncias do caso, o acordo é preferível à alternativa de manutenção de cenário de incerteza prolongada e de resultados potencialmente mais gravosos ao interesse público (peça 94). Assim, ele endossa as conclusões do Parecer 15/2026 da AGU:

“94. O cenário de não celebração oferece perspectiva desfavorável ao interesse público: perpetuação indefinida da Concebra no trecho, com risco concreto de extinção da relicitação por aplicação do precedente Viracopos; continuidade do acúmulo de excedente tarifário que já ultrapassa um bilhão e meio de reais; progressiva deterioração da infraestrutura rodoviária, com riscos mensuráveis à segurança dos usuários; prolongamento de litígios em múltiplas arenas; e perspectiva de recuperação de créditos severamente comprometida pela ausência de garantia contratual e pela insuficiência patrimonial da concessionária.

95. O cenário de celebração do acordo, em contraste, oferece saída obrigatória e certa da Concebra até dezembro de 2026; entrada de novo operador por meio de processo competitivo já validado pelo TCU e pela AGU em ao menos quatro casos anteriores; recuperação parcial de créditos com garantia efetivamente constituída e assunção de responsabilidade pela controladora TPI; encerramento definitivo de todos os litígios; e viabilização de investimentos da ordem de quatro bilhões de reais pelo novo concessionário.” (peça 112)

IV

Alterações Necessária para Homologação do Acordo

53. Ainda que entenda ser a celebração de acordo uma opção vantajosa e judicialmente adequada para a administração pública, **o termo de autocomposição submetido ao Plenário deve sofrer ajustes**, haja vista que há pontos que não estão devidamente amparados em critérios claros, extrapolam condições já pactuadas nos demais acordos homologados por esta Corte e, portanto, induzem a uma maior percepção de riscos moral e sistêmico.

54. Relembro que a IN-TCU 91/2022 foi aperfeiçoada pela recente IN-TCU 101, de 5/11/2025, ocasião em que passou a disciplinar de forma mais adequada a **possibilidade de o Plenário sugerir alterações à proposta de solução elaborada pela Comissão de Solução Consensual**.

55. Com efeito, o art. 11 da referida instrução normativa faculta a esta Corte sugerir modificações à proposta apresentada pela CSC, hipótese em que as partes externas disporão do prazo de 15 dias para se manifestar. Havendo concordância, a SecexConsenso promoverá os ajustes necessários no termo de autocomposição e, posteriormente, o remeterá ao relator. Este, por sua vez, poderá ouvir o MPTCU ou submeter, desde logo, o termo de autocomposição à deliberação do Plenário. Não havendo concordância das partes, porém, o processo deverá ser arquivado.

56. Tendo isso em vista, passo a tratar do encontro de contas contido na proposta de acordo. No termo de autocomposição, a TPI assumiria o pagamento de obrigações financeiras que somam aproximadamente R\$ 787 milhões, da seguinte maneira:

- a) passivo regulatório, acordado em R\$ 219,7 milhões: 10 parcelas mensais e 7 parcelas anuais;
- b) multas com trânsito em julgado administrativo, de R\$ 228,8 milhões, mediante inscrição em dívida ativa e parcelamento junto à Procuradoria-Geral Federal (PGF) em até 60 meses;
- c) aporte de capital de R\$ 308,2 milhões, em parcela única, de modo a neutralizar os efeitos da dívida com o BNDES; e

d) pagamento de R\$ 30 milhões ao passivo associado à Operação Infinita Highway, da Polícia Federal.

57. A parcela mais controversa é a do passivo regulatório. Os valores decorrem do equacionamento de haveres (créditos) e deveres (débitos) da Concebra. Nos haveres estão os bens reversíveis não amortizados e outros créditos reconhecidos em favor da concessionária; enquanto nos deveres estão multas, excedente tarifário, danos ao sistema viário e demais passivos regulatórios.

58. A ANTT aponta passivos regulatórios brutos que somam R\$ 3,0 bilhões, enquanto a Concebra discorda frontalmente, chegando a apontar a existência de crédito em seu favor. Dentre esses valores indicados pela Agência Reguladora, estariam: dano ao sistema viário, de R\$ 784 milhões; valores recebidos a maior por decisão cautelar, de R\$ 404 milhões; o excedente tarifário, de R\$ 1,4 bilhão; e multas sem trânsito em julgado, de R\$ 377 milhões.

59. Os danos ao sistema viário decorrem da degradação da infraestrutura por falta de manutenção adequada. O excedente tarifário e os montantes recebidos a maior são valores cobrados por meio da tarifa de pedágio que, segundo a agência, não correspondem ao nível de serviço prestado, especialmente durante o período de relicitação. Por fim, as multas (os processos administrativos sancionadores – PAS), representam sanções em apuração por descumprimentos contratuais.

60. Ocorreram, portanto, divergências em praticamente todos os componentes do cálculo, especialmente sobre o excedente tarifário, objeto de Ação Civil Pública. O consenso somente foi alcançado com a aplicação de desconto negocial de 65% sobre o passivo regulatório, o que reduziria o passivo final para cerca de R\$ 1,05 bilhão, ou seja, um desconto de R\$ 2,0 bilhões na dívida da concessionária aferida pela ANTT.

61. Para o acerto de contas, o acordo também reconheceu um conjunto de ativos (haveres) em favor da concessionária, ancorados em trabalho de um verificador independente. O valor total dos ativos soma R\$ 830 milhões, composto de: bens reversíveis não amortizados, de R\$ 777 milhões; compensações por alterações tributárias, efeitos da pandemia e atrasos em revisões tarifárias, de R\$ 30 milhões; e projeção de receita, de R\$ 23 milhões. Sobre esses valores, não incidiu o desconto negocial.

62. Da subtração entre passivos descontados (R\$ 1,05 bilhão) e ativos (R\$ 830 milhões), resultaria a obrigação de pagamento de R\$ 220 milhões pela Triunfo Participações.

63. Não obstante os argumentos em favor do acordo, não se deve perder de vista as fundadas críticas lançadas, por exemplo, no Parecer 42/2025 da AGU (peça 104), no Despacho 148/2026 da AGU (peça 97), nos pareceres da AudRodoviaAviação (peças 41-43) e do MPTCU (peça 88).

64. Os passivos imputados à Concebra não são abstratos, mas danos à rodovia e cobranças de pedágio amparadas em decisões judiciais liminares. A maior parcela, a do excedente tarifário, representa um crédito da administração pública em face da concessionária, por valores arrecadados a maior dos usuários.

65. Nesse sentido, é fundamental observar que não há paralelo em soluções consensuais pretéritas de desconto neste patamar, havendo precedentes nas demais soluções consensuais de rodovias em torno de 40% de desconto, e um caso de 50%. Portanto, a concessão de um benefício de R\$ 1,95 bilhões a um operador com histórico de alta litigiosidade e baixo desempenho contratual, seria um precedente potencialmente danoso para a administração pública federal.

66. O desconto de 65% aparenta ter sido inspirado no Programa Desenrola, como apontado pela AGU. Criado pela Lei 14.973/2024, o programa traz a possibilidade de transação na cobrança da dívida ativa de natureza não tributária. Considero que esse normativo não se aplica a este caso, haja vista, dentre outras fragilidades e inadequações, ser uma medida excepcional e temporária, com prazo definido entre 21/10/2024 e 31/12/2024, além de os valores aqui discutidos não estarem inscritos em dívida ativa da União.

67. Mas, ainda que se considerasse por analogia os parâmetros do referido programa, disciplinado pela Portaria Normativa AGU 150/2024, o acordo não estaria aderente. A norma estabelece descontos progressivos que são ampliados em função do tempo de inscrição em dívida ativa e da forma de pagamento, conforme detalhado na tabela a seguir:

		Tempo de inscrição em dívida ativa			
		10 anos ou mais	5 anos ou mais	3 anos ou mais	Menos de 3 anos
Forma de pagamento	À vista	65%	50%	35%	20%
	12 meses	55%	40%	25%	10%
	48 meses	35%	20%	5%	-
	96 meses	15%	0%	0%	-
	120 meses	0%	-	-	-

68. As dívidas da Concebra, sobretudo o excedente tarifário, não possuem mais que 5 anos, o que implicaria desconto máximo de 35% para pagamento à vista. Nas condições pactuadas, com o parcelamento em 7 anos, não seria possível a aplicação de nenhum desconto, segundo a referida portaria. Ainda que se desconsiderasse o tempo de existência da dívida, o desconto de 65% só seria possível para pagamento à vista.

69. Justamente por isso, a manifestação do Ministro Chefe da AGU (peça 94) aponta que, a título de condicionantes e ajustes no acordo, poderão se considerar os seguintes pontos suscitados no Despacho 148/2026 da AGU (peça 97):

i) correção da forma de cálculo do desconto do valor a ser pago pela concessionária por ocasião do encontro de contas entre ativos e passivos, de forma que o percentual de desconto incida sobre o total de passivos e ativos regulatórios;

ii) para manutenção do percentual de desconto de 65%, com base no programa 'Desenrola', a exigência de pagamento integral (não parcelado) do passivo regulatório; ou a redução do percentual de desconto para adequá-lo aos parâmetros da Portaria Normativa AGU nº 130/2024;

iii) a adequação do número de parcelas aos parâmetros usualmente praticados nos parcelamentos da AGU;

iv) a exigência de garantias líquidas, excluindo-se a possibilidade de oferecimento de seguro-garantia ou título de capitalização;" (Peça 97).

70. À frente, tratarei das garantias exigidas no acordo. Agora, porém, entendo que o Plenário deve condicionar a homologação da proposta **à revisão dos valores e das condições de pagamento.**

71. A referida Portaria Normativa AGU 130/2024, por sua vez, prevê os seguintes prazos e descontos:

"Subseção II

Dos créditos irrecuperáveis ou de difícil recuperação devidos por pessoas jurídicas

Art. 23. Serão observados os seguintes parâmetros para a transação de créditos classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação devidos por pessoas jurídicas:

I - pagamento de entrada correspondente a cinco por cento do valor devido consolidado, sem reduções, devendo a quantia remanescente ser:

a) liquidada integralmente, em parcela única, com redução de cinquenta por cento; ou

b) parcelada em até doze meses, com redução de quarenta e cinco por cento;

II - pagamento de entrada correspondente a cinco por cento do valor consolidado, sem reduções, devendo a quantia remanescente ser parcelada em até:

a) vinte e quatro meses, com redução de trinta e cinco por cento;

b) quarenta e oito meses, com redução de vinte e cinco por cento;

c) sessenta meses, com redução de quinze por cento; ou

d) oitenta e quatro meses, com redução de dez por cento.

§ 1º Na hipótese de a aplicação das reduções previstas neste artigo resultar em valor total a ser pago inferior ao montante principal do crédito, as parcelas remanescentes após o pagamento da entrada serão calculadas com base no valor principal do crédito.

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica às microempresas, empresas de pequeno porte, instituições de ensino, santas casas de misericórdia, sociedades cooperativas ou demais organizações da sociedade civil de que trata a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.”

72. Vê-se, portanto, que, nos termos da Portaria da Advocacia-Geral da União, o desconto máximo previsto é de 50% para pagamento à vista, sendo possível ampliar o prazo de pagamento, o que acarreta a redução proporcional dos descontos ofertados.

73. Em manifestação recente nos autos (peça 132), a ANTT sugere, como possível parâmetro para alteração do acordo, a aplicação de desconto de 50% sobre os passivos regulatórios, sob o argumento de que tal solução encontraria amparo na Resolução ANTT 6.053/2024. O art. 88 da referida resolução prevê que:

“Art. 88. O valor das penalidades que envolvam os processos sancionatórios objeto do acordo poderá sofrer desconto máximo nos seguintes percentuais:

I - 50% (cinquenta por cento) para concessionária de classe A ou B;

II - 45% (quarenta e cinco por cento) para concessionária de classe C; e

III - 40% (quarenta por cento) para concessionária de classe D.

§ 1º Os descontos máximos previstos no caput somente serão concedidos caso o acordo abranja a totalidade de processos administrativos sancionadores não administrativa, no momento do protocolo da proposta de acordo, e implica renúncia e a discussão de mérito em todos eles.

(...)

Art. 101. Até a realização da primeira classificação, as concessionárias receberão um tratamento fiscalizatório equivalente à classe B.”

74. Para além dos pertinentes apontamentos da AGU e da sugestão apresentada pela ANTT, entendo que a solução ora examinada deve guardar coerência com os normativos vigentes durante a fase de solução consensual, como também com os precedentes desta Corte em procedimentos de solução consensual relativos a concessões rodoviárias. Embora cada caso apresente particularidades próprias, é possível extrair, do conjunto desses julgados, parâmetros para a aferição da razoabilidade do desconto negocial ora proposto.

75. Em ao menos três casos já apreciados e homologados pelo TCU, adotou-se desconto negocial de 40%: na concessão da Régis Bittencourt (Acórdão 2.206/2025-Plenário), na ViaBahia (Acórdão 199/2025-Plenário) e na Eco101 (Acórdão 1.996/2024-Plenário). Em outros dois precedentes, foram adotadas soluções diversas: na Autopista Fluminense (Acórdão 2.318/2024-Plenário), aplicou-se percentual de 30,9% incidente sobre o ativo intangível da concessão; e, na Via Brasil (Acórdão 11/2026-Plenário), previu-se desconto de 50% sobre as multas aplicadas pela ANTT.

76. Nesse contexto, merece especial destaque que a concessão de descontos, renúncias econômicas ou ajustes em equilíbrio econômico-financeiro de contratos de concessão, mesmo em comissões de solução consensual, não pode ocorrer de forma dissociada da adequada, explícita e consistente fundamentação. A simples indicação de percentuais de abatimento, desacompanhada de robusto racional técnico, jurídico e econômico-financeira que lhe dê suporte, revela-se incompatível

com os princípios da legalidade, da motivação, da impessoalidade e da indisponibilidade do interesse público.

77. Ressalto que a existência de um acordo entre as partes não substitui o dever de motivar o ato pela perspectiva do interesse público. O fato de concessionária, agência reguladora e, eventualmente, Ministério concordarem com uma determinada solução não significa, por si só, que essa solução seja a mais vantajosa para o interesse público, atenda à legalidade e às normas setoriais, observe a jurisprudência consolidada desta Corte, seja proporcional e razoável diante das alternativas possíveis.

78. O acordo é um elemento relevante, mas é apenas ponto de partida. Para poder homologar uma solução consensual, o TCU precisa entender por que a solução é aceitável sob a ótica do interesse público, como os impactos econômico-financeiros foram avaliados, em que medida estão sendo respeitados os normativos aplicáveis e os precedentes do próprio Tribunal, quais alternativas foram consideradas e porque foram afastadas.

79. A consensualidade facilita o caminho para um resultado, mas não dispensa o dever de explicitar, em linguagem técnica e clara, a racionalidade que sustenta a aceitação do acordo. Entendo que o uso de meios consensuais pressupõe uma atuação mais sofisticada, pois o gestor e o órgão de controle deixam de atuar apenas no sentido do “pode ou não pode”, para entrar num ambiente de “como pode”, “até onde pode” e “qual é a melhor solução possível”.

80. Esse espaço ampliado de negociação reforça a responsabilidade de se justificar de maneira clara a adequabilidade do arranjo. Ou seja, quanto maior o espaço de negociação, maior a necessidade de motivação, justamente para evitar o arbítrio, a captura regulatória ou soluções que sacrifiquem indevidamente o interesse público.

81. No caso de concessões, isso é ainda mais sensível, porque há forte assimetria de informação entre regulador e concessionário, têm impacto de longo prazo, que envolve valores financeiros de elevada materialidade e tendem a se tornar parâmetro para outros contratos e revisões, gerando efeitos sistêmicos.

82. E nesse ponto voltamos aos riscos morais e sistêmicos, aos quais me referi no início deste voto. Ao admitir-se, em um caso concreto, a concessão de benefícios econômicos expressivos – seja sob a forma de desconto, que no caso foi de 65%, renúncia de receita ou ajuste negocial equivalente – sem a devida demonstração técnica, jurídica e econômico-financeira de sua necessidade, extensão e adequação, cria-se um perigoso precedente de “flexibilização” discricionária. Isso pode induzir comportamentos oportunistas por parte dos concessionários atuais e futuros, que passam a perceber que decisões relevantes de reequilíbrio ou de alívio econômico podem ser obtidas não necessariamente pelo cabal cumprimento das premissas contratuais e pela comprovação rigorosa do desequilíbrio, mas pela negociação política ou pela pressão circunstancial sobre o poder concedente e o regulador.

83. Esse cenário alimenta o risco moral, na medida em que reduz os incentivos à gestão eficiente dos contratos, à adequada alocação e assunção de riscos pelo privado e à observância estrita das obrigações assumidas no certame, deslocando o foco do cumprimento contratual para a expectativa de futuras “acomodações” negociais. Em dimensão mais ampla, tal postura regulatória produz risco sistêmico, pois sinaliza ao mercado que os parâmetros de equilíbrio econômico-financeiro e de alocação de riscos definidos no edital e no contrato não são rígidos nem previsíveis, mas passíveis de revisão casuística, fragilizando a segurança jurídica, distorcendo a concorrência em novos certames e, por consequência, encarecendo o custo de financiamento e de investimentos em infraestrutura.

84. Em última análise, uma decisão que conceda descontos ou vantagens econômicas sem fundamentação robusta e alinhada aos normativos e precedentes desta Corte não apenas vulnera os princípios da motivação, da legalidade e da isonomia, como também compromete a credibilidade de

todo o modelo de concessões, afetando a confiança de usuários, investidores e financiadores na estabilidade e na racionalidade das decisões estatais nesse setor.

85. Dessa forma, a consensualidade, embora desejável como mecanismo de prevenção e resolução de conflitos, não exonera a Administração – e muito menos este Tribunal – de explicitar, de forma clara e suficiente, as razões pelas quais a solução pactuada se mostra compatível com o marco legal, com os normativos setoriais, com os precedentes já julgados e, sobretudo, com o interesse público. Aceitar que a simples concordância entre regulador e concessionário reduza o grau de exigência quanto à motivação significaria, em última análise, fragilizar o controle sobre o regime de concessões, incentivar soluções negociais pouco transparentes e abrir espaço para risco moral e sistêmico, em evidente contradição com a função constitucional de tutela do interesse público que incumbe a esta Corte.

86. É imprescindível, pois, que os descontos ofertados sejam devidamente justificados com base em critérios objetivos, transparentes, alinhados aos normativos vigentes e em estrita consonância com a jurisprudência desta Corte, de modo a permitir o controle da razoabilidade e da proporcionalidade da solução adotada. A ausência de motivação robusta, especialmente quando se afasta, sem explicitação clara, critérios já consagrados em normas setoriais e em precedentes deste Tribunal para casos análogos, compromete a legitimidade do acordo e fragiliza a segurança jurídica, além de dificultar a verificação do efetivo atendimento ao interesse público que deve nortear a atuação da Administração.

87. Nesse contexto, entendo que a proposta de solução elaborada pela Comissão de Solução Consensual deve ser ajustada para adequar-se aos normativos vigentes e aos precedentes desta Corte, em substituição ao critério atualmente previsto no item 7.8, alínea “b”, da minuta de termo de autocomposição (peça 62). Assim, voto no sentido de que a proposta retorne à ANTT para que a agência, em acordo com a concessionária, adeque o percentual de desconto, motivando o valor adotado e os prazos para seu adimplemento, com base em parâmetros claros, que considerem os normativos vigentes da autarquia, ainda que por analogia, e o histórico de soluções consensuais julgadas por esta Corte, garantindo a transparência e a conformidade com o interesse público.

88. Ademais, por tudo o que aqui se discutiu, proponho encaminhar à avaliação da Comissão Temporária de Acompanhamento dos Procedimentos de Solução Consensual sugestão de inclusão de dispositivos que estabeleçam a necessidade de observância de critérios objetivos, ou, alternativamente, a apresentação de justificativas circunstanciadas para a proposição de descontos incidentes sobre créditos da União, bem como dos prazos para seu pagamento.

V

Extrapolação do Prazo Regulamentar

89. Passo a tratar das **modificações promovidas na proposta de acordo após o encerramento do prazo** regulamentar da Comissão de Solução Consensual.

90. Nos termos do art. 7º-A, *caput* e § 1º, da Instrução Normativa-TCU 91/2022, a Comissão dispõe de 90 dias, contados de sua constituição, para elaborar proposta de solução; prazo prorrogável, a critério do Presidente do TCU, por até 30 dias. “*Ao final do prazo estabelecido no caput deste artigo, e não sendo possível elaborar a proposta de solução, a comissão dará ciência ao Presidente deste Tribunal, que determinará o arquivamento do processo*”.

91. A norma não prevê a possibilidade de tratativas após esse prazo.

92. No presente caso, o prazo de 120 dias encerrou-se em 17/7/2025, tendo sido produzido um documento preliminar contendo diretrizes gerais da solução em discussão. No entanto, após o

encerramento do prazo regulamentar, as negociações prosseguiram e resultaram em alterações relevantes no conteúdo do ajuste.

93. Consta dos autos que, depois de 17/7/2025, realizaram-se ao menos 22 reuniões entre representantes do poder público e da TPI. A última ocorreu em 26/9/2025, e a proposta de acordo foi encaminhada para manifestação das partes em 28/9/2025. Entre o fim do prazo regular da comissão e o envio da documentação final transcorreram 73 dias adicionais.

94. A SecexConsenso sustentou que, dentro do prazo, teriam sido ajustadas as linhas mestras do acordo, remanescendo apenas lacunas a serem preenchidas. Todavia, a AudRodoviaAviação e o Parecer 42/2025 da AGU indicam que, após o encerramento formal dos trabalhos da Comissão, foram redefinidos condições e diretrizes essenciais da avença, de modo a resultar em proposta substancialmente modificada.

95. Segundo o parecer jurídico mencionado, em 17/7/2025 teria sido pactuado que a Concebra quitaria o passivo regulatório em parcela única, à vista. Nas reuniões posteriores, entretanto, ajustou-se solução diversa, com parcelamento do pagamento ao longo de sete anos.

96. O mesmo ocorreu em relação às garantias contratuais. Enquanto a formulação inicial previa a prestação exclusiva por fiança ou caução, o termo de autocomposição passou a admitir também seguro-garantia e título de capitalização, modalidades de menor liquidez e, em tese, de execução mais complexa.

97. Com relação ao pagamento das multas transitadas em julgado, no valor de R\$ 228 milhões, a proposta inicial previa o pagamento à ANTT. Ao final, convencionou-se que a TPI assumiria a dívida e que a ANTT promoveria sua inscrição em dívida ativa, de modo a viabilizar cobrança pela PGFN, com possibilidade de prazos e parcelamentos mais dilatados.

98. Sobre esse episódio, o Secretário da SecexConsenso informou que a dificuldade para consolidar o texto foi significativamente superior à verificada nos casos anteriores, em razão de interpretações divergentes acerca do conteúdo do resumo do acordo elaborado no prazo regulamentar.

99. Por outro lado, sustentou não haver risco para o processo, uma vez que as partes anuíram ao termo de autocomposição. Acrescentou, ainda, que medidas corretivas já foram adotadas e que, nos três processos concluídos após o caso Concebra, o termo de autocomposição foi integralmente redigido dentro do prazo regulamentar (peça 84).

100. Com efeito, não se afigura propriamente cabível determinar o arquivamento do processo, uma vez que o art. 7º da IN-TCU 91/2022 reserva essa providência à hipótese de ausência de acordo.

101. Não obstante, o ocorrido aponta para a necessidade de aperfeiçoamento da norma, a fim de prevenir a repetição de situações semelhantes. Nesse sentido, proponho encaminhar à Comissão Temporária de Acompanhamento dos Procedimentos de Solução Consensual, instituída pelo art. 15 da IN 91/2022, sugestão de revisão da mencionada instrução normativa, de modo a: assegurar que o termo de autocomposição seja integralmente redigido dentro do prazo de funcionamento da comissão de solução consensual; ou prever, de forma expressa, etapa de elaboração de relatório e termo de autocomposição pela SecexConsenso.

102. Além disso, retomo o tema das garantias para o cumprimento do acordo, em razão das alterações supervenientes à solução originalmente elaborada pela CSC. Ressalto que, em condições normais, a celebração do ajuste deveria ficar condicionada à decisão acordada no prazo regulamentar da comissão, acarretando a previsão de prestação de apenas garantias líquidas, com a exclusão da possibilidade de oferecimento de seguro-garantia ou título de capitalização. Contudo, diante do cenário atual e da manifestação das partes, entendo que, ainda que tais instrumentos possuam amparo legal, a ANTT deve fundamentar de forma exaustiva a escolha das garantias a serem aceitas. Tal motivação deverá enfrentar, obrigatoriamente, as dificuldades práticas e os riscos de execução do seguro-garantia

expressamente apontados pela AGU, demonstrando, de maneira inequívoca, que a opção adotada é capaz de assegurar a efetividade do adimplemento das obrigações assumidas pela concessionária e a proteção do interesse público.

VI

Atraso no Processo de Relicitação

103. A presente Solicitação de Solução Consensual também gerou debates sobre possíveis impactos de sua admissibilidade, como atrasos na relicitação das Rotas Sertaneja e do Pequi e a continuidade da cobrança de excedente tarifário.

104. Por um lado, defensores do acordo destacam que as negociações facilitaram o leilão da Rota Sertaneja, evitando possíveis entraves judiciais ou arbitrais. Além disso, apontam que a ausência de acordo poderia gerar prejuízos ao poder público, já que a concessionária continuaria operando com tarifas amparadas por decisões liminares até a conclusão da relicitação.

105. Por outro lado, há análises que questionam a vantajosidade da solução consensual, como os pareceres da AGU e da unidade técnica especializada. Esses documentos indicam que, antes da admissibilidade do pedido, o processo de relicitação da Rota Sertaneja já estava avançado, com estudos concluídos e prontos para publicação do edital. Contudo, o procedimento foi suspenso a pedido do Ministério dos Transportes, e a estimativa inicial da ANTT indicava que o tempo necessário para a solução consensual seria significativamente maior do que o da relicitação.

106. Durante o período de tratativas consensuais, não houve acordo para incluir a Rota Sertaneja em um termo de autocomposição, o que levou à retomada do processo licitatório. Nesse intervalo, a concessionária continuou operando e arrecadando excedente tarifário, estimado em R\$ 161 milhões. Situação semelhante foi observada na Rota do Pequi, onde estudos avançados para o leilão poderiam ter evitado a cobrança de excedente tarifário de aproximadamente R\$ 88 milhões, caso a nova concessão tivesse sido realizada sem o procedimento consensual.

107. Esses fatos evidenciam a crucial importância de um exame criterioso na admissibilidade de solicitações de solução consensual. A Instrução Normativa TCU 91/2022 já estabelece que a SecexConsenso, em colaboração com a unidade técnica especializada, tem o papel fundamental de consolidar os fatos e as evidências pertinentes à controvérsia. Essa consolidação é essencial para subsidiar de forma robusta a análise de admissibilidade, permitindo que o Presidente do TCU avalie com total clareza a conveniência e a oportunidade de admitir o pedido, garantindo uma decisão informada e estratégica.

108. Diante disso, proponho encaminhar à Comissão Temporária de Acompanhamento dos Procedimentos de Solução Consensual, instituída pelo art. 15 da IN 91/2022, sugestão para que, durante a revisão da instrução normativa, inclua no exame de admissibilidade uma avaliação das consequências práticas da instauração da SSC, especialmente os custos associados ao tempo e à suspensão de procedimentos já em curso. Essa medida busca garantir que as decisões sejam tomadas com base em informações robustas e que os impactos sejam devidamente considerados e sopesados, promovendo maior eficiência e transparência no processo decisório.

VII

Financiamento com o BNDES

109. A proposta de equacionamento do financiamento contratado pela Concebra junto ao BNDES também foi alvo de críticas pela AudRodoviaAviação e pelo Parecer 42/2025 da AGU.

110. A concessionária enfrenta quadro econômico-financeiro desafiador, com prejuízo acumulado de R\$ 182 milhões e dívida bruta com o BNDES da ordem de R\$ 1,1 bilhão. Esse contexto impôs a construção de solução apta, de um lado, a assegurar a continuidade operacional da concessão e, de outro, a preservar a atratividade do projeto da Rota do Pequi para um novo operador, mediante aproveitamento da atual SPE.

111. O mecanismo concebido no acordo consiste na substituição compulsória do controle acionário, com a saída da Triunfo, acompanhada da realização de aporte de capital que pode variar entre R\$ 306 milhões e R\$ 474 milhões, a depender do cenário a ser ajustado com o Banco.

112. Não se trata, propriamente, de pagamento direto da dívida ao BNDES, mas de uma recapitalização do projeto. Busca-se, com isso, recompor a estrutura de capital da SPE Concebra, de modo a torná-la economicamente viável e suficientemente atrativa à assunção por novo controlador.

113. Na modelagem proposta, o novo controlador assumirá o contrato de concessão e a dívida existente junto ao BNDES, mas o fará com o suporte de aporte substancial, que funcionará como colchão de liquidez e capital de giro, mitigando o risco inicial da operação. Segundo a AudRodoviaAviação, a metodologia de cálculo adotada geraria economia significativa para a Concebra, estimada entre R\$ 430 milhões e R\$ 530 milhões.

114. Não obstante essas críticas, entendo que não seria razoável exigir da concessionária a quitação integral do saldo devedor. É preciso ter em conta que, ao assumir a operação da rodovia, a Concebra contratou financiamento bancário destinado a custear investimentos no ativo, cujo retorno se daria, ordinariamente, por meio das tarifas de pedágio a serem auferidas ao longo de todo o prazo da concessão. Em contexto de extinção antecipada do contrato, não se afigura adequado impor a liquidação imediata de obrigação cujo vencimento ainda não ocorreu.

115. Essa compreensão, ademais, foi corroborada pelos representantes do próprio BNDES, cujos advogados recebi em audiência e que defenderam a modelagem proposta, justamente por ela preservar as garantias do Banco, consubstanciadas, em essência, nas tarifas de pedágio a serem percebidas no curso da execução contratual. A solução, portanto, não desvirtua a lógica do financiamento nem compromete a posição credora da instituição financeira.

116. Registro, ainda, que os recursos a título de aporte de capital a serem pagos pela TPI serão integralmente destinados a conta específica vinculada às obrigações desse financiamento. Embora a conta bancária permaneça formalmente de titularidade da concessionária, serão outorgados à ANTT poderes especiais e exclusivos para sua movimentação. Por essas razões, não identifico óbices à homologação dessa parcela do acordo.

VIII

Outros Aperfeiçoamentos à IN-TCU 91/2022

117. Como já descrito, este processo de solução consensual foi admitido por Despacho da Presidência do TCU com o objetivo de *“readaptar e otimizar o contrato em um contexto de dificuldades operacionais e financeiras, agravadas pelo desempenho insatisfatório da concessionária e pela suspensão de investimentos previstos”* (peça 22). Em termos objetivos, o escopo inicialmente definido previa a modernização contratual, com a permanência da concessionária na operação da Rota Sertaneja e na Rota do Pequi.

118. Ocorre que, ao final dos trabalhos, a solução proposta se afasta desse escopo, ao prever o já ocorrido leilão da Rota Sertaneja, a saída obrigatória da operadora (a Triunfo Participações) e o pagamento de indenização à União.

119. Reconheço que é necessário margem de negociação para se alcançar uma solução consensual. Aliás, esse não é o primeiro processo com propostas de acordo que transbordam o pedido inicial, havendo outros casos com acordos homologados por este Tribunal. Não obstante, vejo aqui uma oportunidade para reflexão sobre a necessidade de delimitação do escopo de negociação dentro de comissões constituídas nesta Casa.

120. Nesse ponto, o caso da Concebra guarda semelhança com a solicitação de solução consensual acerca do contrato de construção do Complexo Industrial de Biotecnologia em Saúde (CIBS), da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), conduzido pelo eminente Ministro Benjamin Zymler. Naquele processo, o objeto admitido previa a resolução de controvérsias relativas ao contrato de locação sob medida (*Built to Suit – BTS*), firmado entre a Fiocruz e um consórcio de investimento imobiliário.

121. Por ocasião do julgamento daquele caso, por meio do Acórdão 2.522/2025-Plenário, apresentei declaração de voto cujos fundamentos são também aplicáveis ao presente caso. Naquela oportunidade, tratei da inclusão de temas não afetos à controvérsia propriamente dita, conforme reproduzo a seguir:

“5. (...) pontuo a questão da inclusão de temas não afetos à controvérsia propriamente dita. A proposta de um segundo termo de autocomposição para discutir a modelagem de uma nova contratação para a construção do complexo – muito bem refutada pelo Relator, por sinal – é totalmente alheia à discussão, e não envolve, de forma alguma, o particular interessado na solução consensual. Rememoro que a IN-TCU 91/2022 é clara, em seus ‘considerandos’, ao delimitar o escopo das soluções consensuais às controvérsias envolvendo o TCU, gestores públicos e particulares. No caso concreto, o que se pretendia era a realização de um controle prévio dos procedimentos da nova licitação, eliminando a competência constitucional deste Tribunal para questionamentos futuros sobre a modelagem da licitação a ser realizada.”

122. Além desse tema, destaquei, naquela ocasião, outros pontos igualmente aplicáveis ao caso da Concebra. Lá, embora fosse incontroverso o descumprimento contratual por parte da contratada, a administração optou por sucessivas suspensões contratuais, mesmo dispondo de elementos suficientes para promover a rescisão da avença e aplicar as penalidades cabíveis:

“3. Tal fato me leva a questionar, portanto, o próprio processamento desta solução consensual, pois, a meu ver, além de não estar suficientemente evidenciada uma controvérsia efetiva, o Tribunal parece ter sido demandado visando apenas chancelar um acerto de contas em que se deixará de punir os responsáveis tanto pelo inadimplemento contratual quanto pela inércia em se adotarem as medidas administrativas aplicáveis ao caso.”

123. Destaquei, ainda, a recorrente invocação do risco de judicialização como elemento de pressão negocial, frequentemente apresentado quase como uma ameaça ao poder público, com o objetivo de ampliar o poder de barganha da parte privada. Defendi, então, a necessidade de análise rigorosa e do efetivo dimensionamento desses riscos, sob pena de se atribuir peso excessivo a cenários hipotéticos não devidamente comprovados. Por fim, concluí que:

“6. Assim, entendo relevante considerar essas ponderações para aprimoramento contínuo dos processos de solução consensual, sobretudo no que diz respeito: (i) à admissibilidade das solicitações; (ii) a avaliações mais robustas e realistas acerca dos riscos judiciais a serem incorridos pelo Poder Público (especialmente quando há evidências da existência dos instrumentos legais para a adoção de medidas previstas contratualmente); e (iii) à delimitação adequada do escopo das soluções consensuais.”

124. A necessidade de análise fundamentada do risco de judicialização ou arbitragem já foi contemplada a contento pelo art. 7º-A, § 7º, I, da IN-TCU 91/2022, incluído pela IN-TCU 101/2025. Não obstante, proponho ainda sugerir à Comissão Temporária de Acompanhamento dos Procedimentos de Solução Consensual que, nos futuros trabalhos de aperfeiçoamento da IN-TCU 91/2022, contemple a inclusão de dispositivos que assegurem maior previsibilidade e objetividade na

atuação das comissões de solução consensual no que se refere ao escopo delimitado na fase de admissibilidade.

125. Cabe ainda destacar as significativas dificuldades enfrentadas por este relator ao solicitar vista no presente processo de solução consensual. Embora a relevância desse tipo de processo seja incontestável, o prazo regimental de 15 dias para análise mostrou-se insuficiente frente à elevada complexidade da matéria em discussão. A intrincada natureza do tema é corroborada pelas dificuldades enfrentadas pela própria comissão responsável, as quais foram relatadas nos autos, para alcançar um consenso e consolidar o acordo. Trata-se de uma matéria que exige apreciação minuciosa, considerando a importância do impacto jurídico e administrativo que dela se desdobra. Assim, o curto interstício inicialmente concedido revelou-se inadequado para que este relator pudesse empreender uma avaliação aprofundada e embasar adequadamente seu posicionamento.

126. Diante dessa realidade, entendi que seria imprescindível solicitar ao Plenário a concessão de um prazo adicional de 15 dias, em caráter excepcional. Esse período estendido mostrou-se necessário para permitir a formulação de um voto revisor mais substancial e tecnicamente embasado, apto a enfrentar as questões de ordem prática e conceitual que permeiam o caso concreto. Além disso, esse prazo adicional foi essencial para viabilizar a proposta de eventuais melhorias normativas aplicáveis à Instrução Normativa TCU 91/2022, que originariamente constitui um dos objetos centrais de minha intervenção nestes autos. É imperativo ressaltar que oferecer contribuições sólidas à adequada aplicação desta norma demanda um exame detalhado da situação posta, com vistas a propor intervenções que resultem em avanços institucionais e operacionais.

127. Aliás, essa perspectiva de aperfeiçoamento contínuo dos processos de solução consensual no TCU decorre da própria Instrução Normativa 91/2022, que em seu artigo 15 teve a sabedoria de prever a formação de uma *“Comissão Temporária de Acompanhamento dos Procedimentos de Solução Consensual, destinada a monitorar a implementação e avaliar os resultados dos procedimentos previstos nesta Instrução Normativa, com funcionamento até 31 de dezembro de 2026.”*

128. Nesse contexto, entendo ser crucial que a sugestão a ser expedida à Comissão Temporária de Acompanhamento dos Procedimentos de Solução Consensual, instituída pelo art. 15 da IN 91/2022 contemple a possibilidade de prever, no normativo em aperfeiçoamento, a prorrogação excepcional dos prazos em casos de pedido de vista, desde que devidamente autorizada pelo plenário deste Tribunal. Tal inclusão permitirá que situações como a presente, em que fatores de elevada materialidade e complexidade exigem tempo adicional para análise, sejam tratadas com maior flexibilidade e aderência à realidade das demandas. Essa previsão normativa contribuirá, ainda, para dar segurança jurídica a esse tipo de pleito, como também assegurar que decisões de alta relevância contenham análises mais robustas e aprofundadas, em consonância com os pilares de rigor técnico e efetividade que orientam a atuação desta Corte.

IX

Conclusão

129. Em síntese, considero que a proposta de solução consensual para o Contrato de Concessão oriundo do Edital 4/2013 – BR-060/153/262/DF/GO/MG, sob responsabilidade da Concessionária das Rodovias Centrais do Brasil (Concebra), não deve ser homologada por esta Corte nos exatos termos em que apresentada. Por outro lado, sua rejeição pura e simples também não se mostra a solução mais adequada ao interesse público.

130. Como ressaltei, nas circunstâncias deste caso, a avaliação da vantajosidade não pode ser feita em abstrato, como se a administração pública pudesse escolher entre um acordo ideal e uma

alternativa igualmente eficiente. O parâmetro adequado é outro: é preciso comparar a solução pactuada com a alternativa concreta efetivamente disponível.

131. A celebração do acordo proposto apresenta benefícios concretos e imediatos, sobretudo quando considerada a realidade fática e institucional subjacente à controvérsia. Entre suas principais vantagens, destaca-se a possibilidade de encaminhamento célere de solução para a Rota do Pequi, com a substituição da Concebra por novo operador em prazo já definido, fixado para dezembro de 2026. O ajuste também se mostra relevante para o encerramento de litígios e discussões relativas a haveres e deveres das partes, promovendo maior segurança jurídica e eficiência administrativa.

132. Sob a perspectiva financeira, a proposta viabiliza o pagamento de R\$ 228,7 milhões em multas decorrentes de Processos Administrativos Sancionadores, R\$ 30,0 milhões referentes ao passivo "Infinita Highway", no âmbito da Polícia Federal, e a equalização do saldo de passivo regulatório, inicialmente estimado em R\$ 219,7 milhões, sem prejuízo dos ajustes que proponho neste voto. Além disso, permite a reestruturação da dívida de aproximadamente R\$ 700 milhões junto ao BNDES, mitigando potenciais efeitos adversos sobre futuros financiamentos destinados ao setor de infraestrutura rodoviária.

133. Outro aspecto relevante reside na realização de processo competitivo para a substituição do controle acionário da SPE da Rota do Pequi, abrindo caminho mais célere para a celebração de contrato mais moderno e aderente às necessidades do trecho concedido, com potencial de destravar investimentos da ordem de R\$ 4,2 bilhões, em benefício da sociedade e da eficiência logística e econômica nacional.

134. Por outro lado, a simples rejeição do acordo não se afigura a medida mais consentânea com o interesse público, na medida em que acarreta custos expressivos, tanto tangíveis quanto intangíveis, com repercussões econômicas, logísticas e sociais relevantes. O atraso na substituição da concessionária produz prejuízos financeiros imediatos, pois a ausência de manutenção adequada e de novos investimentos acelera a degradação do ativo e compromete a qualidade da infraestrutura existente. Soma-se a isso a projeção de excedente tarifário de R\$ 9,7 milhões por mês, o que, considerado um atraso adicional de 10 meses até a realização de nova licitação, representaria custo de aproximadamente R\$ 97 milhões a mais para os usuários.

135. No plano jurídico-institucional, a não celebração do acordo implicaria o prolongamento da litigiosidade em múltiplas frentes — administrativa, judicial e arbitral —, com desfechos incertos e potencialmente demorados. Há, ainda, risco relevante associado à dívida de aproximadamente R\$ 700 milhões perante o BNDES, principal financiador do setor. A ausência de solução consensual pode ensejar efeitos sistêmicos sobre a percepção de risco do banco e do mercado privado, dificultando a estruturação de novos financiamentos e comprometendo a viabilidade da carteira de concessões rodoviárias do país, em contexto já marcado por maior sensibilidade na alocação de riscos e nas condições de crédito.

136. Por essas razões, entendo que a solução jurídica e institucional mais adequada consiste em determinar ajustes à proposta, com fundamento no art. 11 da IN-TCU 91/2022. Nesse sentido, a ANTT, em conjunto com a concessionária, deverá adequar o percentual de desconto e os prazos de adimplemento, apresentando a correspondente motivação técnica e econômica, em conformidade com as premissas fixadas neste voto, bem como reavaliar a suficiência e a adequação das garantias ofertadas.

137. Por fim, quanto ao aprimoramento da IN-TCU 91/2022, considero oportunas e pertinentes alterações pontuais na norma, a fim de conferir maior segurança jurídica ao rito. Tais ajustes devem contemplar o aperfeiçoamento do exame de admissibilidade, a observância do escopo ao longo dos trabalhos, a formalização de prazo para elaboração do termo de autocomposição, a exigência de



motivação robusta dos descontos incidentes sobre créditos da União, bem como a previsão de submissão ao plenário de eventuais pedidos de prorrogação de prazo de vista.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 8 de abril de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Revisor

ACÓRDÃO Nº 850/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.992/2024-0
- 1.1. Apenso: 000.123/2026-9
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Solicitação de Solução Consensual
3. Interessada: Concessionária das Rodovias Centrais do Brasil S.A (18.572.225/0001-88)
4. Unidades: Agência Nacional de Transportes Terrestres e Ministério dos Transportes
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues
- 5.1. Revisor: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado e Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva (manifestação oral).
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso)
8. Representação legal: Pedro Jose de Almeida Ribeiro (163187/OAB-RJ) e outros, representando Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Gustavo Leonardo Maia Pereira (24472/OAB-GO), representando Agência Nacional de Transportes Terrestres; Liana Claudia Hentges Cajal (50920/OAB-DF) e outros, representando Concessionária das Rodovias Centrais do Brasil S.A

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta Solicitação de Solução Consensual formulada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres, com vistas à resolução de controvérsias relacionadas ao Contrato de Concessão firmado entre a União e a Concessionária das Rodovias Centrais do Brasil S.A (Concebra), oriundo do Edital de Concessão 4/2013, para exploração do sistema rodoviário BR-060/153/262/DF/GO/MG, abrangendo trechos entre Brasília/DF e Betim/MG, com extensão total de 1.176,50 km;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por maioria, ante as razões expostas pelo Revisor e com fundamento nos art. 3º da Lei 8.443/1992 e art. 11 IN-TCU 91/2022, em:

9.1. sugerir as seguintes alterações à proposta de solução elaborada pela Comissão de Solução Consensual, autorizando a adoção das demais medidas processuais previstas no art. 11 da IN-TCU 91/2022:

9.1.1. adequar o percentual de desconto, motivando, adequada e suficientemente, o valor adotado e os prazos para seu adimplemento, com base em parâmetros claros, que considerem os normativos da ANTT vigentes durante as negociações, ainda que por analogia, e o histórico de soluções consensuais julgadas por esta Corte, garantindo a transparência e a conformidade com o interesse público;

9.1.2. fundamentar de forma robusta a escolha das garantias a serem aceitas, enfrentando, obrigatoriamente, as dificuldades práticas e os riscos de execução do seguro-garantia expressamente apontados pela AGU, demonstrando, de maneira inequívoca, que a opção adotada é capaz de assegurar a efetividade do adimplemento das obrigações assumidas pela concessionária e a proteção do interesse público;

9.2. encaminhar à Comissão Temporária de Acompanhamento dos Procedimentos de Solução Consensual, instituída pelo art. 15 da IN 91/2022, as sugestões a seguir listadas, para consideração na próxima revisão da IN-TCU 91/2022:

9.2.1. exigência, no exame de admissibilidade, da avaliação das consequências práticas da instauração da comissão de solução consensual, especialmente do custo associado à suspensão de procedimentos em curso durante as tratativas consensuais;

9.2.2. adoção de medidas que assegurem maior previsibilidade e objetividade na atuação das comissões de solução consensual, especialmente no que se refere à observância do escopo definido na fase de admissibilidade;

9.2.3. inclusão de dispositivos normativos que estabeleçam a necessidade de observância de critérios objetivos ou, alternativamente, de apresentação de justificativas circunstanciadas para a proposição de descontos incidentes sobre créditos da União, bem como dos prazos para seu pagamento;

9.2.4. formalização da etapa de relatório da solução consensual, de modo a exigir que o termo de autocomposição seja integralmente redigido dentro do prazo de funcionamento da comissão de solução consensual ou, alternativamente, que haja prazo para que a SecexConsenso conclua a redação do termo de autocomposição; e

9.2.5. estabelecimento da possibilidade de prorrogação excepcional do prazo de pedido de vista, a ser autorizado pelo plenário;

9.3 determinar aos interessados, nos termos do art. 11 da IN 91/2022, que, no prazo de 15 dias, submetam os resultados da negociação acerca das condicionantes a este Tribunal, para nova apreciação pelo plenário; e

9.4. comunicar esta decisão à Concessionária das Rodovias Centrais do Brasil S.A., à Agência Nacional de Transportes Terrestres e ao Ministério dos Transportes.

10. Ata nº 11/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0850-11/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira (Revisor), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros com voto vencido: Walton Alencar Rodrigues (Relator) e Benjamin Zymler.

13.3. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.4. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Revisor

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral