

Perguntas/Respostas não respondidas durante o

7º Encontro Técnico de Fiscalização em Concessões e PPPs pelos Tribunais de Contas

Realizado em Salvador (BA), de 29.9 a 2.10.2025

Coordenador Técnico:

Adolfo Sá, Auditor de Controle Externo do TCE-PE e integrante do CT-PPP/IRB

Coordenadora Técnica Adjunta:

Cinthia Thomazi, Auditora de Controle Externo do TCDF e integrante do CT-PPP/IRB

Painel 2: Consensualismo em PPPs/Concessões

1. Pergunta para: José Raimundo Aguiar (TCE-BA)

O compartilhamento de risco da demanda da ponte Salvador-Itaparica ficou estabelecido a aplicação por faixa (cascata) ou o centro da demanda?

Autor da pergunta: Simão Torreão (simao.torreao@sedur.ba.gov.br)

Resposta de: José Raimundo Aguiar (TCE-BA)

Com a revisão do mecanismo de compartilhamento da demanda, os intervalos de + ou -10% em relação ao centro da demanda permanecem sem interferência do Estado, como previsto no contrato original. Quando tais limites forem superados, o Estado deve complementar (em caso de déficit) ou descontar contraprestação (no caso de excesso de demanda) da concessionária, até que os limites sejam atingidos. No modelo anterior, essa intervenção estatal era escalonada à medida que a demanda se distanciava do centro (a primeira tarifa era de 70% e só chegava a 100% se a diferença aumentasse). Nesse sentido, o modelo atual não se assemelha a uma aplicação "em cascata".

2. Pergunta para: José Raimundo Aguiar (TCE-BA) e Lisandra Barros (TCE-MT)

Há uma crítica crescente às análises comparativas de Vantajosidade em renegociação de contratos, no sentido de elas serem baseadas em fundamentação genérica e subjetiva. Na visão de vocês, não seria importante que a análise fosse predominante quantitativa (a exemplo da elaboração de um Value for Money)?

Autor da pergunta: Dieisson Silva (TCE/RJ) (dieissoncs@tcerj.tc.br)

Resposta de: José Raimundo Aguiar (TCE/BA)

Sim, seria o ideal, desde que estejam disponíveis as informações concretas sobre custos, benefícios, riscos, eficiência e qualidade do projeto, o que permitiria comparar alternativas viáveis sob o aspecto econômico-financeiro. Ocorre que, a depender da complexidade do projeto e das mudanças nas condições vigentes, em relação àquelas do projeto original, isso exigiria uma nova estimativa de demanda, um novo orçamento etc. Por conta disso, haveria a necessidade de novas despesas e, sobretudo, de mais tempo para a realização dos estudos atualizados, o que levaria inevitavelmente à avaliação sempre subjetiva acerca do ônus de deixar a sociedade por mais tempo sem o equipamento que traria a solução para os seus problemas. Sem falar que nem sempre é possível precisar de forma objetiva se um novo certame licitatório não poderia ser deserto. Enfim, será sempre diante do caso concreto que teríamos que tomar a melhor decisão, que nunca estará totalmente livre de avaliações subjetivas.

Resposta de: Lisandra Barros (TCE/MT)

*Na prática, não é uma escolha excludente. O quantitativo (VfM ou outro método) assegura que a renegociação seja financeiramente racional, enquanto o **qualitativo** garante que o contrato permaneça aderente ao interesse público mais amplo.*

Em contratos de infraestrutura e PPPs, que envolvem o longo prazo, pode ser que o VfM seja indispensável. No entanto para os conflitos iminentes que envolvam:

- Impactos não mensuráveis em termos financeiros (ambientais, governança, imagem, confiança).

- *Urgência ou emergência (resposta rápida evitando danos maiores) inviabilizando modelagens complexas*

- *Efeitos sobre direitos fundamentais (saúde, segurança, serviços essenciais)*

- *Fatores de mudanças regulatórias ou inovação (novos paradigmas)*

Nesses casos geralmente são trazidos nas mesas técnicas, a análise qualitativa tende a ter maior peso, sem deixar de lado um mínimo de verificação financeira.

3. Pergunta para: José Raimundo Aguiar (TCE/BA)

Sabemos que um projeto dessa magnitude traz ganhos de mobilidade, mas também desafios ambientais e urbanos. Quais medidas estão previstas para minimizar impactos ambientais e garantir integração sustentável da ponte com Salvador e a Ilha de Itaparica? Quando começam as obras da ponte?

Autor da pergunta: Júnior

Resposta de: José Raimundo Aguiar (TCE/BA)

O contrato prevê, na cláusula quinta, o dever de a concessionária de obter todas as autorizações necessárias à obra, inclusive licenças ambientais. Outras disposições incluem a necessidade de prestar, mensalmente, relatórios sobre a qualidade ambiental do sistema rodoviário, sendo que o Anexo VIII do contrato prevê a implantação do Sistema de Gestão Ambiental e Social (SGAS) em até 2 anos após a assinatura. As diretrizes socioambientais do projeto (Anexo VIII do contrato) incluem uma série de responsabilidades atinentes à "conservação ambiental", "prevenção de processos poluentes", "atendimento à legislação", "contribuição ao desenvolvimento sustentável" e "hierarquia da mitigação". O mesmo Anexo prevê 8 níveis de padrões de desempenho, que incluem, por exemplo, a gestão de riscos ambientais e interação com "povos e comunidades tradicionais". O documento também apresenta tabela com condicionantes para o projeto, como a priorização de fontes limpas de energia e a criação de grupo para acompanhamento e minimização de conflitos socioambientais. Essas são informações colhidas no contrato, portanto previamente pactuadas entre as partes, e que antecedem aos conflitos que foram objeto da mediação. Portanto, importa destacar que as questões submetidas ao consensualismo versavam exclusivamente sobre aspectos relacionados ao equilíbrio econômico e financeiro do contrato.

4. Pergunta para: Nicola Khoury (TCU) e Letícia Queiroz

É sabido que não há hierarquia entre princípios, mas começa-se a se desenhar no Brasil um contexto ao menos de primazia da solução consensual em relação à competitividade, considerando a timidez do instituto da relicitação frente ao consenso das partes contratantes?

Autor da pergunta: Bernardo Lopez Souto Maia (lsmbernardo@gmail.com)

Resposta de: Nicola Khoury (TCU)

Mesmo que intuitivamente, buscamos solucionar problemas de modo dialógico primeiro e somente depois judicialmente, ou seja, já há, na prática, primazia pela busca de soluções consensuais. O instituto da relicitação foi criado pelo legislador para dar resposta aos muitos casos de contratos de longo prazo que não performaram, mas não foi capaz de entregar a solução esperada. Por outro lado, as soluções consensuais de casos em relicitação estão contemplando processo competitivo para possibilitar oferta do ativo ao mercado, evitando o risco moral das alterações contratuais em maior magnitude e também validar os termos da solução adotada via competitividade.

5. Pergunta para: Nicola Khoury (TCU)

Gostaria de saber como podemos utilizar com efetividade o Consensualismo num país que não se preocupa com o tecnicismo na gestão pública e que tem um histórico contumaz de corrupção?

Autor da pergunta: Maurício Souza Sampaio

Resposta de: Nicola Khoury (TCU)

Governança decisória robusta é a resposta! Participação dos auditores dos TCs, do MP de Contas e do Plenário. Esse rito dilui o poder decisório e aumenta o tecnicismo.

6. Pergunta para: Nicola Khoury (TCU)

Sobre os precedentes do TCU relacionados ao consensualismo, três dúvidas sobre o procedimento competitivo simplificado:

- 1) Qual a principal vantagem do Procedimento Competitivo em relação a uma possível extinção consensual combinada com nova licitação modelada com base nos mesmos termos da renegociação?**
- 2) Pensa que o procedimento competitivo poderia ser adotado pelos TCs subnacionais mesmo sem previsão legal, sandboxes regulatórios e participação dos TCs nas soluções consensuais adotadas?**
- 3) Qual "tamanho" de remodelagem contratual requer obrigatório teste de mercado para ser considerada uma alteração legítima, livre de risco moral?**

Autor da pergunta: Marcelo (TCE/RJ)

Resposta de: Nicola Khoury (TCU)

1) Em novembro de 2025 foram inaugurados 10 km de duplicação da BR 101/ES que foi objeto de processo competitivo um ano antes. Pela via da relicitação esse mesmo segmento somente ficaria pronto 5 anos depois, tanto pelo prazo da licitação, como pelos 2 anos de trabalhos iniciais não contemplarem investimentos mais robustos e ainda pelo prazo de execução do serviço. A manutenção da SPE e a troca de controle permitem aproveitar a capacidade operacional instalada, projetos e licenciamento em nome da SPE.

2) Penso que as soluções consensuais nos demais TCs podem adotar processo competitivo mesmo não tendo previsão legal expressa, especialmente pelo entendimento de que seria compatível com o conceito de juridicidade.

3) Nos casos julgados pelo TCU o entendimento foi de que alterações substanciais do contrato que não fossem direito do privado e que modificassem aspectos relevantes como matriz de risco ou equilíbrio do contrato deveriam passar por teste de mercado, mas não há uma linha exata para essa definição.