



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES  
SUPERINTENDÊNCIA DE CONCESSÃO DA INFRAESTRUTURA  
COMISSÃO DO EDITAL DE PROCESSO COMPETITIVO Nº 1/2026 - REGIS BITTENCOURT

NOTA INFORMATIVA SEI Nº 993/2026/COEPC1.2026/SUCON/DIR

DATA: 21/07/2026

**Interessado:** RAMON KRUGER

**Referência:** Processo nº 50505.096606/2026-77

**Assunto:** Impugnação ao Edital de Processo Competitivo Nº 1/2026 - Regis Bittencourt.

## 1. INTRODUÇÃO

1.1. Trata-se do Protocolo GOV.BR nº 2026062006396 (SEI nº 44163042), por meio do qual o requerente apresentou impugnação ao Edital de Processo Competitivo Nº 1/2026 - Regis Bittencourt (SEI nº 44163053) fundamentada nas alegações abaixo listadas:

- Nulidade por Desrespeito à Regra de Transição da Lei Nº 14.133/2021 e ao Princípio da Ultra-atividade da Lei Nº 8.666/1993;
- Extrapolação ilícita do limite legal de 25% para aditamentos contratuais (art. 65, §1º, da Lei Nº 8.666/1993) e Desnaturação do objeto licitado;
- Expressa proibição de prorrogação do prazo contratual prevista no edital e no contrato originais (vinculação ao Instrumento Convocatório);
- Desvio de finalidade por transferência imediata do controle societário da spe em contrariedade expressa à Portaria SE/MT nº 848/2023;
- Postergação temerária de investimentos essenciais em segurança viária e ofensa ao dever de serviço adequado (Art. 6º da Lei nº 8.987/1995);
- Inconstitucionalidade e ilegalidade da engenharia financeira: contas vinculadas fora do caixa único e criação de orçamento paralelo (Art. 164, § 3º, da CF/88 e Art. 56 da Lei nº 4.320/1964);
- Abuso na fixação da taxa interna de retorno (TIR de 11,41% Real A.A.) e quebra da modicidade tarifária; e
- Lesão ao patrimônio público por renúncia de receitas e existência de Risco Moral (Moral Hazard).

1.2. Ao final, o impugnante concluiu a elaboração nos seguintes termos:

(...)

Ante o exposto, o impugnante requer o recebimento e o conhecimento da presente impugnação para seu provimento integral e declarar a nulidade absoluta do edital de processo competitivo nº 1/2026 e de todas as suas minutas anexas de termo aditivo, determinando a paralisação do certame devido aos intransponíveis vícios de hibridismo legislativo, violação à proibição de prorrogação, postergação de investimentos em segurança, inconstitucionalidade das contas de ajuste e ofensa à modicidade tarifária.

1.3. Nesse ensejo, esclarece-se que o Edital de Processo Competitivo Nº 1/2026 - Regis Bittencourt foi tornado público em 14 de abril de 2026, consoante Aviso de Publicação publicado no DOU nº 70, de 14 de abril de 2026. Salienta-se que o inteiro teor do instrumento convocatório, inclusive a versão pós-esclarecimentos, encontra-se disponível no [sítio oficial da ANTT](#).

1.4. Feita a síntese acima, esta Comissão passa à análise das alegações contidas no aludido requerimento de impugnação ao Edital.

## 2. DA REGRA DE TRANSIÇÃO DA LEI Nº 14.133/2021 E DO PRINCÍPIO DA ULTRATIVIDADE DA LEI Nº 8.666/1993

2.1. Em se tratando das alegações relacionadas à regra de transição da [Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021](#), e ao Princípio da Ultratividade da [Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), o requerente aduziu o seguinte:

O Contrato de Concessão original da Rodovia Régis Bittencourt foi celebrado em 14 de fevereiro de 2008, tendo como diploma de regência e fundamentação legal a extinta Lei nº 8.666/1993.

A regra de transição esculpida no artigo 190 da Lei nº 14.133/2021 determina, de maneira cogente e inafastável, que "Art. 190. O contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada."

Sendo o Termo Aditivo de Readaptação um pacto acessório, este deve guardar absoluta identidade com o regime jurídico do contrato principal (Lei nº 8.666/1993), em respeito ao postulado de que o acessório segue a regência do principal. A

ANTT historicamente observou tal ultra-atividade, fundamentando eficácia de termos aditivos anteriores (como o 2º Termo Aditivo) nas travas do parágrafo único do art. 61 da Lei nº 8.666/1993.

Nada obstante, o Edital nº 1/2026 promove um aberrante e vedado hibridismo legislativo. O instrumento convocatório adota premissas licitatórias, ritos procedimentais e sanções calçados exclusivamente na Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), onde condiciona a eficácia do aditivo à publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) com esteio expresso no art. 94 da Lei nº 14.133/2021 (itens 19.7 e 21.9), baseia as penalidades administrativas aplicáveis ao concessionário e ao seu grupo controlador no artigo 156 da Lei nº 14.133/2021 (cláusula 21.7 da minuta do Termo Aditivo), e utiliza regras de desmaterialização de documentos fulcradas no artigo 12 do diploma de 2021.

A imposição reflexa e transversa do regime da Lei nº 14.133/2021 a um contrato substancialmente imune a ela viola a segurança jurídica e afronta o artigo 190 da novel legislação. O edital e suas minutas de aditivos estão maculados por vício de forma e ilegalidade, exigindo-se sua imediata anulação.

2.2. No entanto, a alegação não merece prosperar, porquanto decorre de interpretação ampliativa do [art. 190 da Lei nº 14.133/2021](#) que não encontra respaldo na finalidade da norma de transição nem no sistema jurídico aplicável às concessões.

2.3. Com efeito, o [art. 190 da Lei nº 14.133/2021](#) assegura que os contratos celebrados antes de sua entrada em vigor permaneçam regidos pela legislação revogada quanto ao seu regime jurídico material, preservando-se direitos e obrigações das partes, hipóteses de alteração contratual, reequilíbrio econômico-financeiro, formas de extinção e demais institutos disciplinados pela [Lei nº 8.666/1993](#). A norma de transição, contudo, não impede que atos de natureza procedimental, instrumental, organizacional ou de transparência observem a disciplina atualmente vigente, desde que tais disposições não importem modificação do conteúdo jurídico do contrato originário.

2.4. No caso concreto, cumpre destacar que a celebração do Termo Aditivo de Modernização não decorre da aplicação da [Lei nº 14.133/2021](#), tampouco da [Lei nº 13.448, de 5 junho de 2017](#). A modernização contratual fundamenta-se nas competências legalmente atribuídas ao Poder Concedente para promover a adequação consensual dos contratos de concessão, com amparo na [Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#), na [Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001](#), bem como na regulamentação específica editada pelo Ministério dos Transportes, especialmente nas Portarias MT nº 848/2023 e nº 995/2023. Trata-se, portanto, de processo de reestruturação contratual inserido na Política de Otimização de Contratos de Concessão, cuja disciplina jurídica não se confunde com a incidência da nova Lei de Licitações.

2.5. Nessa perspectiva, não se verifica o alegado "hibridismo legislativo", mas apenas a utilização de normas vigentes de caráter procedimental e instrumental, compatíveis com o processo de modernização contratual e orientadas pelos princípios da publicidade, da eficiência, da transparência e da segurança jurídica.

2.6. Quanto à exigência de publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), prevista no [art. 94 da Lei nº 14.133/2021](#), sua adoção decorre, inclusive, de recomendação formulada pela Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT), com o propósito de conferir máxima transparência ativa aos atos administrativos relacionados ao processo de readaptação contratual. Trata-se de providência destinada exclusivamente à publicidade dos atos administrativos, sem qualquer repercussão sobre os direitos e obrigações originalmente pactuados ou sobre o regime jurídico material da concessão.

2.7. No que concerne ao regime sancionatório, a referência aos parâmetros estabelecidos no [art. 156 da Lei nº 14.133/2021](#) tampouco implica substituição do regime de penalidades do contrato de concessão. As disposições editais disciplinam consequências jurídicas relacionadas ao próprio Processo Competitivo e às condutas praticadas durante sua execução, não alcançando as obrigações originárias da concessão. Além disso, a adoção de critérios objetivos para aplicação de penalidades encontra respaldo na Política de Otimização de Contratos instituída pela Portaria MT nº 848/2023, conferindo maior uniformidade, previsibilidade e segurança jurídica à atuação regulatória.

2.8. Também não prospera a alegação relativa à utilização de regras de desmaterialização documental. A adoção de documentos eletrônicos, assinaturas digitais e tramitação eletrônica constitui prática consolidada na Administração Pública Federal, decorrente de diversos diplomas normativos, entre os quais a [Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020](#), a [Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012](#), e o [Decreto nº 10.278, de 18 de março de 2020](#), não se tratando, portanto, de inovação exclusiva da [Lei nº 14.133/2021](#).

2.9. Por sua vez, o Processo Competitivo previsto no Edital encontra fundamento no Ambiente Regulatório Experimental (Sandbox Regulatório), instituído pela Resolução ANTT nº 5.999/2022, instrumento que viabiliza a implementação de soluções regulatórias inovadoras voltadas à transferência assistida do controle societário, em consonância com as competências normativas da ANTT e com o disposto no [art. 27 da Lei nº 8.987/1995](#).

2.10. Outrossim, não procede a alegação de afronta ao [art. 190 da Lei nº 14.133/2021](#) em razão da aplicação subsidiária desse diploma, expressamente prevista no item 1 do Anexo 4 do Edital. Essa previsão não implica substituição do regime jurídico do contrato originário, mas decorre da própria adesão voluntária da Concessionária e de seu Controlador ao modelo de modernização contratual estabelecido para a 5ª Etapa de Concessões, mediante a celebração do Termo de Autocomposição e do Termo Aditivo de Modernização. Nessa hipótese, a incidência da Lei nº 14.133/2021 restringe-se a aspectos instrumentais relacionados ao Processo Competitivo, à fiscalização, à publicidade dos atos e aos mecanismos de governança, permanecendo íntegro o regime jurídico material da concessão.

2.11. A interpretação sustentada pela impugnante conduziria, em última análise, à conclusão de que contratos administrativos celebrados sob a égide da Lei nº 8.666/1993 permaneceriam perpetuamente submetidos aos procedimentos administrativos então existentes, inviabilizando a utilização de instrumentos contemporâneos de governança, transparência,

gestão documental e controle, conclusão incompatível com a evolução do Direito Administrativo e com os princípios constitucionais da eficiência, da publicidade e da boa administração.

2.12. Dessa forma, não se identifica qualquer violação à regra de transição prevista no [art. 190 da Lei nº 14.133/2021](#), tampouco afronta ao princípio da segurança jurídica ou à ultratividade da [Lei nº 8.666/1993](#). Não há, portanto, vício apto a macular o Edital nº 1/2026 ou as minutas do Termo Aditivo de Modernização, razão pela qual esta Comissão rejeita as alegações deduzidas pela impugnante quanto ao presente ponto.

### 3. DO LIMITE LEGAL DE 25% PARA ADITAMENTOS CONTRATUAIS (ART. 65, §1º, DA LEI Nº 8.666/1993) E DO OBJETO LICITADO

3.1. No tocante ao argumento de extrapolação ilícita do limite legal de 25% para aditamentos contratuais, prevista no [art. 65, §1º, da Lei nº 8.666/1993](#), e de desnaturação do objeto licitado:

Por força do artigo 65, § 1º, da Lei nº 8.666/1993 (regência obrigatória do contrato de 2008), o limite máximo para modificações quantitativas e qualitativas unilaterais impostas ao contratado é de 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato.

O plano de "readaptação" proposto insere na concessão um montante bilionário de novos investimentos (R\$ 7,2 bilhões de CAPEX e R\$ 4,08 bilhões de OPEX), o que ultrapassa, em dezenas de vezes, o patamar legal de 25% das bases financeiras do contrato original de 2008. A mesma sistemática se aplica para o prazo contratual, com 08 (oito) anos adicionais extrapolando o limite de 25% máximos para um aditivo.

A ANTT busca escusar-se desse teto alegando a aplicação do artigo 22 da Lei nº 13.448/2017. Contudo, a referida lei de relicitação foi formalmente afastada e reputada inaplicável a este arranjo pelo próprio TCU, que consignou tratar-se de "caso distinto [...] por não ter sido formalmente enquadrado no procedimento de relicitação previsto na Lei 13.448/2017". Sem o amparo de norma de exceção válida, a inclusão desse vultoso pacote de obras em ambiente não competitivo configura uma completa reformulação e "desnaturação" do objeto contratual originalmente licitado, em afronta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

O TCU, no Acórdão nº 1.593/2023 Plenário, vedou expressamente tais práticas: "No caso dos contratos de concessão, utilizar a mutabilidade [...] como escusa para prolongar o contrato além do prazo indispensável ou mesmo para desnaturar o seu objeto em relação ao que foi originalmente licitado, priva a sociedade de ter acesso a novos projetos..." A repactuação que deforma o objeto original para beneficiar uma concessionária inadimplente representa burla ao dever de licitar, impondo-se a nulidade absoluta do aditamento.

3.2. Inicialmente, cumpre esclarecer que o limite estabelecido no [art. 65, §1º, da Lei nº 8.666/1993](#) refere-se às alterações quantitativas e qualitativas promovidas unilateralmente pela Administração em contratos administrativos submetidos ao regime geral das licitações. Não se trata, portanto, de limitação aplicável, indistintamente, às hipóteses de reestruturação consensual de contratos de concessão de infraestrutura.

3.3. No caso em exame, o Termo Aditivo de Modernização insere-se em contexto jurídico substancialmente diverso. A modernização contratual decorre de procedimento de solução consensual destinado à superação de situação de desequilíbrio contratual, desenvolvido com fundamento no [art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro \(LINDB\)](#), na Instrução Normativa TCU nº 91/2022, na [Lei nº 8.987/1995](#), na [Lei nº 10.233/2001](#), bem como na Política de Otimização de Contratos instituída pelas Portarias MT nº 848/2023 e nº 995/2023.

3.4. Nessa perspectiva, não se está diante de simples termo aditivo destinado à ampliação quantitativa de obrigações originalmente contratadas, mas de instrumento de reestruturação consensual voltado à recomposição da viabilidade da concessão, em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo Tribunal de Contas da União no âmbito do procedimento de Solução Consensual.

3.5. Além disso, a mutabilidade objetiva dos contratos de concessão constitui característica inerente a esse regime jurídico, justamente para assegurar a continuidade, a eficiência e a atualidade da prestação do serviço público, conforme previsto no [art. 6º da Lei nº 8.987/1995](#). Nesse contexto, o Acórdão nº 2.206/2025-Plenário reconheceu que a reestruturação contratual representa solução mais vantajosa ao interesse público do que a manutenção do cenário de inadimplemento e deterioração da concessão.

3.6. De igual forma, não prospera a alegação de desnaturação do objeto originalmente licitado. Ao contrário do sustentado pela impugnante, a modernização contratual não resulta de negociação restrita entre o Poder Concedente e a atual concessionária. A efetivação do novo modelo contratual está condicionada à realização de Processo Competitivo, estruturado como mecanismo de validação de mercado, por meio do qual as condições econômicas e contratuais da concessão são submetidas à disputa entre potenciais interessados.

3.7. Essa modelagem assegura que as condições da readaptação sejam submetidas ao ambiente concorrencial, permitindo a apresentação de propostas por terceiros e reduzindo o risco de assimetrias econômicas ou de favorecimento indevido, em observância aos princípios da isonomia, da eficiência e da obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

3.8. Cumpre observar, ainda, que a modelagem adotada guarda estrita consonância com as diretrizes fixadas pelo Tribunal de Contas da União. O Acórdão nº 1.593/2023-Plenário, longe de impedir a solução ora proposta, serviu de fundamento para o desenvolvimento da Política de Otimização de Contratos posteriormente instituída pelo Ministério dos Transportes. Por sua vez, o Acórdão nº 2.206/2025-Plenário apreciou especificamente a modelagem da concessão da Rodovia Régis Bittencourt, reconhecendo a adequação jurídica e econômica da solução consensual construída.

3.9. Igualmente não merece acolhimento a alegação de que a ausência de enquadramento na [Lei nº 13.448/2017](#), implicaria ilegalidade da repactuação. A solução consensual adotada não se confunde com o instituto da relicitação disciplinado pela Lei nº 13.448/2017. Conforme reconhecido pelo próprio Tribunal de Contas da União, trata-se de mecanismo autônomo de reestruturação contratual, concebido para enfrentar situação específica de estresse econômico-financeiro e de inadimplemento parcial da concessão, preservando a continuidade da prestação do serviço e a realização dos investimentos necessários.

3.10. Sob a ótica do interesse público, a solução consensual também se revela mais eficiente do que eventual relicitação tradicional, na medida em que possibilita a antecipação do novo ciclo de investimentos, reduz o tempo necessário para a retomada da plena execução contratual e promove a solução consensual de controvérsias que poderiam perdurar por longo período, com elevados custos para a Administração Pública.

3.11. Dessa forma, não se verifica afronta ao [art. 65, §1º, da Lei nº 8.666/1993](#), tampouco desnaturação do objeto contratual ou violação ao regime jurídico das concessões. Ao contrário, o Edital nº 01/2026 e o Termo Aditivo de Modernização encontram fundamento em regime jurídico próprio de modernização consensual de contratos de concessão, alicerçado na [Lei nº 8.987/1995](#), na [Lei nº 10.233/2001](#), no [art. 26 da LINDB](#), na regulamentação editada pelo Ministério dos Transportes e nas decisões proferidas pelo Tribunal de Contas da União, razão pela qual não se identifica qualquer vício capaz de comprometer sua validade.

#### **4. DA PRORROGAÇÃO DO PRAZO CONTRATUAL PREVISTA NO EDITAL E NO CONTRATO ORIGINAIS (VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO)**

4.1. Em relação à alegação de nulidade decorrente da suposta violação à vedação de prorrogação contratual prevista no Edital nº 001/2007 e no Contrato de Concessão celebrado em 2008, o impugnante alega o seguinte:

O Edital de Concessão nº 001/2007 (item 1.18) estabelece textualmente: "Não será admitida prorrogação do prazo de Concessão.". De igual sorte, o Contrato de Concessão original de 2008 (cláusula 2.4) preceitua: "Não é admitida a prorrogação do prazo da Concessão.".

A concessão foi licitada para vigor por 25 anos improrrogáveis. Contornar essa vedação absoluta mediante Termo Aditivo que concede mais 8 (oito) anos de prazo fere o princípio da vinculação ao instrumento convocatório e o princípio da isonomia, uma vez que os licitantes que participaram do leilão em 2007 estruturaram suas propostas econômicas com base em um fluxo de caixa estritamente limitado a 25 anos.

O prolongamento unilateral do prazo em benefício de um contrato estressado desconstitui as premissas isonômicas da licitação pública. Sem que o ativo rodoviário seja devolvido à União e relicitado de forma integral ao mercado do zero, o mero aditamento de prorrogação violenta os artigos 37, XXI, e 175 da Constituição Federal.

4.2. Por sua vez, cumpre registrar que a interpretação apresentada desconsidera o regime jurídico próprio das concessões de serviços públicos, bem como o contexto normativo e fático que fundamenta a solução consensual submetida ao Processo Competitivo nº 01/2026.

4.3. Inicialmente, importa esclarecer que a vedação à prorrogação constante do instrumento convocatório original refere-se ao exercício da faculdade ordinária de extensão do prazo contratual nas condições originalmente pactuadas. Não se trata de disposição apta a impedir, em caráter absoluto, a reestruturação consensual da concessão quando demonstrada sua necessidade para assegurar a continuidade, a atualidade e a adequada prestação do serviço público.

4.4. Com efeito, os contratos de concessão distinguem-se dos contratos administrativos comuns por sua natureza continuada e pela necessidade de adaptação às alterações verificadas ao longo de sua execução. A própria [Lei nº 8.987/1995](#), ao estabelecer, em seu art. 6º, que toda concessão pressupõe a prestação de serviço adequado, compreendido como aquele que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia e modicidade tarifária, evidencia que a preservação do interesse público pode exigir ajustes estruturais destinados a assegurar a sustentabilidade da concessão.

4.5. No caso em exame, a reestruturação contratual não configura mera prorrogação convencional do contrato originário, mas integra processo de modernização concebido para superar quadro de estresse econômico-financeiro, recompor a capacidade de investimento da concessão e restabelecer a adequada prestação do serviço público. Trata-se de solução construída no âmbito do procedimento de Solução Consensual disciplinado pela Instrução Normativa TCU nº 91/2022, com fundamento no [art. 26 da LINDB](#), posteriormente submetida ao controle prévio do Tribunal de Contas da União.

4.6. Também não procede a alegação de que a extensão do prazo contratual comprometeria a isonomia entre os licitantes que participaram do certame realizado em 2007. Ao contrário do que sustenta o impugnante, a efetivação da modernização contratual não decorre de negociação restrita entre o Poder Concedente e a atual concessionária. O modelo aprovado prevê a realização de Processo Competitivo destinado à transferência assistida do controle societário da concessionária, mediante procedimento concorrencial estruturado para permitir a participação de quaisquer interessados aptos a assumir a concessão nas condições estabelecidas pelo edital.

4.7. Sob essa perspectiva, as novas condições econômicas e contratuais da concessão deixam de constituir prerrogativa exclusiva da atual concessionária e passam a ser submetidas ao mercado, de modo a possibilitar que potenciais investidores apresentem propostas em igualdade de condições. O Processo Competitivo, portanto, atua como mecanismo de validação de mercado, preservando a isonomia, assegurando a competição e permitindo a seleção da proposta economicamente mais vantajosa para a continuidade da concessão.

4.8. Cumpre registrar, ainda, que a modelagem adotada foi amplamente analisada pela Comissão de Solução Consensual e submetida ao exame do Tribunal de Contas da União, que, por meio do Acórdão nº 2.206/2025-Plenário, reconheceu a adequação da solução construída para a Rodovia Régis Bittencourt. Na oportunidade, foram avaliadas as premissas econômicas da reestruturação contratual, incluindo a extensão do prazo de exploração, o volume de investimentos necessários e os impactos sobre a financiabilidade do projeto e a modicidade tarifária.

4.9. Conforme demonstrado nos estudos que instruíram o procedimento, o novo ciclo contratual mostra-se necessário para viabilizar a amortização dos investimentos previstos, conferir atratividade econômico-financeira ao projeto e assegurar a continuidade da prestação do serviço em condições compatíveis com o interesse público. Do mesmo modo, verificou-se que soluções alternativas, como a manutenção do contrato nas condições então vigentes ou a instauração de procedimento de relicitação, apresentariam resultados menos vantajosos, retardando significativamente a execução das obras estruturantes e postergando os benefícios esperados pelos usuários da rodovia.

4.10. Nesse contexto, a extensão do prazo contratual não configura mecanismo destinado a afastar o dever de licitar ou conferir vantagem indevida à atual concessionária. Ao contrário, constitui elemento integrante de política pública de otimização dos contratos de concessão, instituída pela Portaria MT nº 848/2023, cuja implementação está condicionada à realização de Processo Competitivo, à observância das regras de transparência e governança e ao acompanhamento pelos órgãos de controle.

4.11. A propósito, ao julgar a ADI nº 2.946, o Supremo Tribunal Federal, ao reconhecer a constitucionalidade do [art. 27 da Lei nº 8.987/1995](#), consignou que a possibilidade de transferência da concessão ou do controle societário da concessionária, independentemente de nova licitação, decorre das peculiaridades dos contratos de concessão, destacando sua natureza dinâmica e a necessidade de assegurar a continuidade da adequada prestação do serviço público. Na oportunidade, o Tribunal afastou a compreensão de que esses contratos possuiriam caráter estritamente *intuitu personae*, reconhecendo que a mutabilidade subjetiva constitui característica compatível com o regime jurídico das concessões, desde que observadas as condições e os controles previstos em lei.

4.12. Dessa forma, não se verifica afronta às disposições do Edital nº 001/2007 ou do Contrato de Concessão originário, tampouco violação aos princípios da isonomia, da competitividade ou do dever de licitar. A reestruturação contratual decorre de regime jurídico específico aplicável às concessões de infraestrutura, encontra respaldo na legislação de regência e foi submetida ao controle do Tribunal de Contas da União, razão pela qual não se identifica qualquer vício apto a comprometer a validade do Edital nº 01/2026 ou do Termo Aditivo de Modernização.

## 5. DA TRANSFERÊNCIA IMEDIATA DO CONTROLE SOCIETÁRIO DA SPE

5.1. No que tange à suposta contrariedade expressa à Portaria MT nº 848/2023, o requerente formulou a seguinte fundamentação:

A Portaria SE/MT nº 848, de 25 de agosto de 2023, do Ministério dos Transportes, instituiu as premissas mandatórias de política pública para a otimização de concessões rodoviárias. O Artigo 4º, § 1º, da referida Portaria Ministerial estabelece de forma impositiva que: "§ 1º No período que trata o caput [Período de Transição de 3 anos], deverão ser proibidas a distribuição de dividendos aos acionistas e a transferência de controle acionário." De forma simétrica, o Artigo 11, inciso II, alínea 'c' e 'd', da Portaria exige que a concessionária que pleiteie a otimização assine declaração formal de permanência obrigatória do grupo controlador durante a transição.

No entanto, o Edital nº 1/2026 desenhou um certame cujo objetivo exclusivo e imediato é a alienação e transferência de 100% das ações e do controle societário da SPE logo na assinatura do aditivo, antes de iniciado o cumprimento de qualquer meta do Período de Transição.

Tal estruturação desrespeita a norma de política pública setorial que outorga competência para a própria readaptação contratual. Ao violar a inalienabilidade temporária de controle exigida pelo Ministério dos Transportes, a ANTT pratica ato com manifesto desvio de finalidade e ofensa ao princípio da autovinculação administrativa, ensejando sua nulidade absoluta.

5.2. Em relação à alegação de que o Edital nº 1/2026 afrontaria o disposto no art. 4º, § 1º, da Portaria MT nº 848, de 25 de agosto de 2023, ao prever a transferência do controle societário da concessionária antes do início do Período de Transição, cumpre registrar que a interpretação conferida pela impugnante ao referido dispositivo desconsidera a própria estrutura jurídica da solução consensual aprovada para a concessão da Rodovia Régis Bittencourt.

5.3. Segundo sustenta a impugnante, a Portaria MT nº 848/2023 impediria qualquer transferência do controle societário desde a adesão ao processo de otimização até o término do Período de Transição, razão pela qual o Processo Competitivo previsto no Edital nº 1/2026 configuraria afronta à política pública estabelecida pelo Ministério dos Transportes.

5.4. Todavia, essa interpretação não encontra respaldo na sistemática adotada para a solução consensual objeto do presente certame.

5.5. Inicialmente, importa destacar que o Processo Competitivo não constitui etapa posterior à otimização contratual, tampouco representa faculdade conferida ao futuro controlador após a celebração do Termo Aditivo de Otimização. Ao contrário, trata-se de elemento estruturante da própria modelagem aprovada para a modernização da concessão, funcionando como mecanismo de validação de mercado destinado à seleção do agente econômico que assumirá a execução do novo ciclo contratual.

5.6. Nesse contexto, a transferência do controle societário não representa consequência da otimização contratual, mas condição necessária para a implementação do novo modelo regulatório concebido no âmbito da Solução Consensual.

Conforme assentado pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 2.206/2025-Plenário, a eficácia da solução construída encontra-se condicionada à realização do Processo Competitivo, por meio do qual se assegura que o novo Plano de Exploração da Rodovia seja executado pelo agente que apresentar a proposta mais vantajosa, observadas as condições estabelecidas pelo edital.

5.7. Sob essa perspectiva, a vedação prevista no art. 4º, § 1º, da Portaria MT nº 848/2023 deve ser interpretada em consonância com a finalidade da própria norma.

5.8. O objetivo da restrição consiste em impedir alterações sucessivas do controle societário durante o Período de Transição, de modo a preservar a estabilidade da governança da concessionária responsável pela implementação das obrigações assumidas na modernização contratual. A finalidade da norma, portanto, é assegurar que o controlador incumbido da execução do novo Plano de Exploração da Rodovia permaneça à frente da concessão durante a fase crítica de retomada dos investimentos. É precisamente esse objetivo que se verifica no modelo adotado pelo Edital nº 1/2026.

5.9. Com efeito, concluído o Processo Competitivo e formalizada a transferência do controle societário, passam a incidir as restrições previstas na própria modelagem contratual. A Cláusula 26.3 do Termo Aditivo estabelece que o controlador da concessionária, seja ele um novo investidor ou a atual controladora, caso vencedora do certame, permanecerá impedido de promover nova alienação do controle societário até o cumprimento de, no mínimo, 80% das metas acumuladas do Período de Transição.

5.10. Desse modo, a estabilidade pretendida pela Portaria Ministerial é integralmente preservada, pois o controlador responsável pela implementação da solução consensual permanece vinculado à execução das obrigações assumidas durante o período considerado mais sensível para a recuperação da concessão.

5.11. Também merece destaque que a modelagem contempla mecanismos aptos a assegurar a continuidade da política pública mesmo na hipótese de inexistência de alteração do controle societário. Caso o Processo Competitivo resulte deserto ou a atual controladora seja vencedora da disputa, permanecerá íntegra sua obrigação de executar o novo Plano de Exploração da Rodovia, submetendo-se às mesmas restrições relativas à permanência no controle durante o Período de Transição.

5.12. Não se verifica, portanto, qualquer desvio de finalidade ou afronta ao princípio da autovinculação administrativa. Ao contrário, o modelo adotado procura compatibilizar as diretrizes estabelecidas pela Portaria MT nº 848/2023 com os objetivos da política pública de otimização contratual, preservando simultaneamente a competição, a segurança jurídica, a continuidade da prestação do serviço e a estabilidade da governança da concessionária durante a implementação da solução consensual.

5.13. Cumpre registrar, ainda, que essa modelagem foi submetida ao exame do Tribunal de Contas da União no âmbito do procedimento de Solução Consensual, tendo sido considerada compatível com os objetivos perseguidos pela política pública de otimização das concessões rodoviárias. Além disso, o procedimento foi estruturado no Ambiente Regulatório Experimental (Sandbox Regulatório), instituído pela Resolução ANTT nº 5.999/2022, justamente para possibilitar o desenvolvimento de soluções regulatórias inovadoras destinadas ao enfrentamento de contratos em situação de elevado estresse econômico-financeiro, sem afastar a observância dos princípios da legalidade, da transparência e da competitividade.

5.14. Dessa forma, não se verifica incompatibilidade entre o Edital nº 1/2026 e o art. 4º, § 1º, da Portaria MT nº 848/2023. A transferência do controle societário prevista no Processo Competitivo constitui pressuposto da implementação da solução consensual aprovada para a concessão, enquanto a vedação à alienação subsequente do controle durante o Período de Transição assegura, precisamente, a estabilidade da governança pretendida pela política pública setorial, razão pela qual não se identifica qualquer vício apto a comprometer a validade do certame.

## 6. DO CRONOGRAMA DE INVESTIMENTOS ESSENCIAIS EM SEGURANÇA VIÁRIA

6.1. Em se tratando dos argumentos relacionados à postergação temerária de investimentos essenciais em segurança viária, o impugnante teceu suas alegações nos seguintes termos:

A justificativa do Poder Concedente para prorrogar o contrato e aplicar tarifas majoradas repousa sobre a "urgência de salvar vidas" na rodovia Régis Bittencourt, marcada por gravíssimos índices de acidentes e tombamentos.

Todavia, a análise minuciosa do cronograma estabelecido no PER Volume II revela que as principais intervenções de segurança foram diferidas de modo irrazoável e temerário:

Vias Marginais Urbanas: O novo cronograma posterga a entrega de 12,59 km de vias marginais em trechos urbanos em comparação com o cronograma de obras vigente;

Serra do Cafezal (Cláusula 4.6): Concede-se à concessionária o prazo excessivo de 48 (quarenta e oito) meses (4 anos) contados da vigência do aditivo tão somente para apresentar estudos, projetos e licenciamento ambiental;

Correção das "Curvas da Morte" (Cláusula 4.8): Os trechos mais letais (km 363, 347 e 499 em SP e km 39 no PR) receberam uma dilação de 42 meses meramente para elaboração de projetos e licenciamento, deixando os usuários expostos à sinistralidade diária [35, 207, 40, 234, PER Vol. II];

Contorno Norte de Curitiba: Obra em atraso desde o ano de 2011 [36, 218] que teve a sua entrega executiva jogada para o 4º ano e o licenciamento ambiental para o 5º ano [40, 213, PER Vol. II].

Esse diferimento viola o Artigo 3º, incisos III e IV, da Portaria SE/MT nº 848/2023, que exige "início imediato de obras de segurança viária" e "antecipação de cronogramas", bem como afronta o dever legal de prestação de serviço adequado e seguro (Artigo 6º, § 1º, da Lei nº 8.987/1995), configurando manifesto vício de motivo e utilidade pública.

6.2. Em relação à alegação de que o cronograma de investimentos previsto no PER Volume II implicaria postergação temerária de intervenções voltadas à segurança viária, em afronta ao art. 3º, incisos III e IV, da Portaria MT nº 848, de 25 de agosto de 2023, e ao dever de prestação de serviço adequado previsto no [art. 6º da Lei nº 8.987/1995](#), cumpre registrar que a impugnação parte de análise isolada de determinados marcos cronológicos, desconsiderando a lógica técnica que orientou a estruturação do novo Programa de Exploração da Rodovia.

6.3. Inicialmente, importa esclarecer que a Portaria MT nº 848/2023 não impõe a execução imediata e simultânea de todas as intervenções previstas para a concessão, tampouco dispensa a observância das etapas indispensáveis de estudos de engenharia, elaboração de projetos executivos, obtenção de licenciamento ambiental e aprovação técnica dos empreendimentos.

6.4. Ao estabelecer como diretriz o início imediato dos investimentos voltados à segurança viária e a antecipação das obras, a Portaria deve ser interpretada em consonância com a legislação ambiental, com as normas de engenharia e com os princípios da eficiência e da boa administração, de modo a assegurar que os empreendimentos sejam executados em condições de viabilidade técnica, jurídica e ambiental.

6.5. Sob essa perspectiva, o cronograma constante do PER Volume II não representa simples postergação de investimentos, mas o faseamento racional de intervenções com distintos níveis de maturidade técnica.

6.6. Conforme demonstrado nos estudos que subsidiaram a solução consensual, diversas intervenções apresentam elevado grau de complexidade, demandando estudos complementares, definição de soluções de engenharia, elaboração de projetos executivos e obtenção das respectivas licenças ambientais antes do início das obras.

6.7. É justamente o caso das intervenções previstas para a Serra do Cafezal e para os segmentos identificados como "Curvas da Morte". Os prazos previstos para elaboração dos estudos, projetos e procedimentos de licenciamento não decorrem de opção discricionária destinada a retardar investimentos, mas refletem condicionantes técnicas expressamente reconhecidas durante o procedimento de Solução Consensual.

6.8. Conforme registrado no Acórdão nº 2.206/2025-Plenário, o Tribunal de Contas da União identificou a necessidade de aprofundamento dos estudos de engenharia para determinados segmentos da rodovia, justamente porque as soluções anteriormente concebidas não asseguravam o atendimento dos níveis de serviço pretendidos para a concessão. Assim, a realização de estudos complementares, a validação dos projetos executivos pela ANTT e a obtenção das licenças ambientais constituem etapas indispensáveis para assegurar a efetividade das futuras intervenções, evitando retrabalhos, paralisações de obras e novos passivos regulatórios.

6.9. Situação semelhante verifica-se em relação ao Contorno Norte de Curitiba.

6.10. Os estudos realizados durante o processo de otimização demonstraram que o traçado originalmente concebido apresentou relevantes restrições socioambientais, envolvendo, entre outros aspectos, impactos sobre a Comunidade Tradicional Colônia Faria e sobre a Bacia do Rio Iraí. Nesse contexto, a solução consensual estabeleceu cronograma destinado à elaboração de alternativa locacional ambientalmente viável, com participação dos órgãos competentes, entre eles o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e o Instituto Água e Terra (IAT), de modo a reduzir o risco de judicialização e de paralisação futura do empreendimento.

6.11. Também não procede a alegação de que o novo cronograma representaria redução dos investimentos destinados à segurança viária.

6.12. A modelagem aprovada promove a reorganização das intervenções conforme seu grau de maturidade, priorizando obras imediatamente exequíveis e antecipando investimentos em segmentos críticos da rodovia. Conforme demonstrado nos estudos da Comissão de Solução Consensual, aproximadamente R\$ 3 bilhões serão executados nos três primeiros anos do novo ciclo contratual, contemplando intervenções consideradas prioritárias para a melhoria das condições operacionais da concessão.

6.13. Além disso, embora determinadas obras de maior complexidade tenham sido precedidas por etapas adicionais de projeto e licenciamento, o cronograma também contempla a antecipação de outras intervenções relevantes, como a implantação de faixas adicionais em segmentos de elevada saturação, evidenciando que o planejamento adotado buscou compatibilizar segurança viária, fluidez operacional e viabilidade executiva.

6.14. Cumpre registrar, ainda, que a avaliação do cronograma não pode ser dissociada do cenário fático existente à época da celebração da solução consensual.

6.15. Conforme demonstrado no Relatório Final da Comissão de Solução Consensual, eventual extinção da concessão e instauração de novo processo licitatório implicariam período estimado entre 42 e 48 meses apenas para conclusão das etapas necessárias à contratação de novo operador, durante o qual permaneceriam suspensos os investimentos estruturantes previstos para a rodovia.

6.16. Nesse contexto, ainda que determinadas intervenções observem cronograma escalonado, a solução consensual proporciona significativa antecipação da retomada dos investimentos quando comparada às alternativas juridicamente disponíveis para superação da crise contratual.

6.17. Por fim, importa destacar que o novo modelo contratual não se limita à execução das obras previstas no PER.

6.18. Durante todo o período de transição, permanecem exigíveis os indicadores de desempenho contratual, as obrigações de conservação, manutenção e operação da rodovia, bem como os mecanismos de fiscalização contínua exercidos

pela ANTT e pelo Verificador Independente, assegurando que a prestação do serviço permaneça adequada enquanto são desenvolvidos os empreendimentos de maior complexidade.

6.19. Dessa forma, não se verifica afronta ao art. 3º da Portaria MT nº 848/2023 nem ao dever de prestação de serviço adequado previsto no [art. 6º da Lei nº 8.987/1995](#). Ao contrário, o cronograma constante do PER Volume II reflete planejamento compatível com a complexidade técnica das intervenções, com as exigências ambientais e com as diretrizes estabelecidas pelo Tribunal de Contas da União, razão pela qual não se identifica qualquer vício apto a comprometer a validade do Edital nº 01/2026 ou da modelagem adotada para a concessão.

## 7. DAS CONTAS VINCULADAS

7.1. Quanto ao mecanismo de contas vinculadas, o solicitante elaborou as seguintes alegações:

O Edital nº 1/2026 institui um mecanismo de compensação e compartilhamento de riscos de tráfego em que o Poder Concedente assume 80% de qualquer frustração de demanda sofrida pela concessionária (acima de uma franquia de 5%). Os pagamentos e as receitas excedentes do projeto não transitam pela Conta Única do Tesouro Nacional. Em vez disso, alimentam "contas privadas de ajustes e retenção" administradas por um Banco Depositário sob fiscalização da ANTT.

Tal sistemática viola o Artigo 164, § 3º, da Constituição Federal, que exige que todos os recursos públicos transitem obrigatoriamente pela Conta Única do Tesouro. Além disso, as compensações à concessionária privada em caso de perda de tráfego são executadas por saques automáticos diretos de referidas contas, sem trâmite orçamentário (empenho, liquidação e pagamento) e sem crédito orçamentário aprovado pelo Congresso Nacional.

Trata-se de flagrante ilegalidade por ofensa ao princípio da unidade de tesouraria (Art. 56 da Lei nº 4.320/1964) e criação de um perigoso "orçamento paralelo" à margem do Poder Legislativo [35, 208]. Conforme alertado pelo próprio Ministro-Relator do TCU na instrução deste feito: "Não tenho dúvidas de que essa sistemática, na forma proposta, fere os princípios orçamentários constitucionais e os dispositivos legais relacionados ao orçamento público..."

7.2. Entretanto, essas alegações não procedem, pois, parte da premissa equivocada de que os recursos movimentados pelas contas vinculadas possuem natureza de receita pública orçamentária ou de recursos integrantes do Tesouro Nacional, o que não corresponde à modelagem contratual adotada.

7.3. O mecanismo de compartilhamento de risco de demanda previsto no Edital nº 1/2026 não institui despesa pública nem cria obrigação de pagamento a ser suportada pelo Orçamento Geral da União. As contas vinculadas constituem instrumentos de gestão financeira do próprio contrato de concessão, destinados à administração de recursos privados vinculados à execução contratual, em regime semelhante ao já amplamente utilizado em contratos de infraestrutura para administração de receitas tarifárias, garantias, seguros, contas-reserva e mecanismos de reequilíbrio econômico-financeiro.

7.4. O [art. 164, § 3º, da Constituição Federal](#) dispõe que as disponibilidades de caixa da União serão depositadas no Banco Central, enquanto o [art. 56 da Lei nº 4.320/1964](#) consagra o princípio da unidade de tesouraria para os recursos pertencentes ao ente público. Ambos os dispositivos incidem sobre disponibilidades financeiras da Administração Pública, isto é, recursos públicos integrantes do patrimônio estatal. Não alcançam, entretanto, recursos privados oriundos da exploração da concessão que, por força contratual, permanecem afetados à execução do próprio contrato e são administrados em contas vinculadas.

7.5. Assim, a tese de inconstitucionalidade e ilegalidade apresentada na proposta de impugnação desconsidera, primordialmente, a natureza jurídica privada dos recursos depositados nas contas vinculadas, os quais não se confundem com as receitas de outorga devidas à União.

7.6. No modelo proposto, não há ingresso de recursos orçamentários da União nas contas de ajustes e retenção, tampouco transferência de dotações orçamentárias para a concessionária. Os valores movimentados decorrem da própria dinâmica econômico-financeira da concessão, sendo alimentados por receitas vinculadas ao contrato e destinados exclusivamente à execução das obrigações contratuais previamente pactuadas. A União não realiza aportes financeiros nem disponibiliza recursos do Tesouro Nacional para custear eventuais compensações.

7.7. Consequentemente, não há violação ao princípio da unidade de tesouraria. Esse princípio não impede que contratos administrativos prevejam contas vinculadas para administração de recursos privados afetados à execução contratual. A jurisprudência administrativa e a prática regulatória admitem, há décadas, a utilização de contas segregadas para assegurar a adequada destinação de receitas, garantir investimentos, administrar garantias contratuais e conferir maior transparência e rastreabilidade à execução financeira dos contratos.

7.8. Ademais, a alegação de que o mecanismo criaria um "orçamento paralelo" à margem do Poder Legislativo não possui embasamento factível, pois, de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), a União só deve registrar em seu ativo recursos que controla no presente, deste modo a movimentação dessas contas é predeterminada contratualmente e gerida por um agente fiduciário independente (Banco Depositário), o Poder Concedente não detém o controle discricionário e imediato desses valores, o que justifica sua contabilização pela parceira privada. Longe de representar uma ilegalidade, a sistemática é uma opção regulatória fundamentada na [Lei nº 10.233/2001](#) e detalhada na Resolução ANTT nº 6.032 (RCR 3), que instituiu o mecanismo de contas para promover o equilíbrio econômico-financeiro e conferir liquidez ao cumprimento de obrigações contratuais

7.9. Noutro giro, também não procede a afirmação de que haveria pagamentos públicos realizados "sem empenho, liquidação e pagamento". As fases da despesa pública previstas na [Lei nº 4.320/1964](#) somente são exigíveis quando há execução de despesa orçamentária da Administração Pública. Na hipótese em exame, inexistente execução de despesa pública,

justamente porque as compensações decorrem de mecanismo contratual de alocação de riscos financiado por recursos vinculados ao próprio contrato, e não por dotações orçamentárias da União.

7.10. Cumpre destacar, ainda, que o mecanismo de compartilhamento de risco de demanda não representa assunção irrestrita, pela União, do risco empresarial da concessionária. O modelo estabelece limites objetivos de acionamento, franquias, gatilhos, critérios técnicos e mecanismos simétricos de compartilhamento, pelos quais ganhos extraordinários de demanda também retornam ao sistema contratual. Não se trata, portanto, de garantia pública incondicional, mas de instrumento regulatório destinado a reduzir a volatilidade de riscos extraordinários, preservar a financiabilidade do projeto e assegurar a continuidade dos investimentos, em benefício dos usuários.

7.11. Quanto à referência ao voto do Ministro-Relator do Tribunal de Contas da União, importa observar que manifestações constantes da fase instrutória ou de votos individuais não possuem, por si sós, efeito vinculante nem constituem definição definitiva da Corte de Contas. O controle exercido pelo TCU desenvolve-se de forma colegiada, sendo natural que, durante a instrução processual, sejam suscitadas dúvidas e propostas alternativas posteriormente apreciadas pelo Plenário. Assim, eventual preocupação manifestada no curso da análise não equivale ao reconhecimento definitivo de inconstitucionalidade ou ilegalidade do modelo.

7.12. Por fim, importa registrar que a própria modelagem foi estruturada justamente para evitar a criação de obrigações fiscais diretas para a União. Caso o mecanismo fosse financiado mediante recursos orçamentários da União, haveria efetivamente maior incidência das normas de direito financeiro invocadas pela impugnante. Ao adotar contas vinculadas compostas por recursos afetados ao próprio contrato de concessão, o modelo preserva a autonomia patrimonial da concessão, evita impactos fiscais diretos e mantém separadas as finanças públicas dos fluxos financeiros inerentes à exploração do serviço concedido.

7.13. Assim, não se verifica afronta ao [art. 164, § 3º, da Constituição Federal](#), nem ao [art. 56 da Lei nº 4.320/1964](#), porquanto o mecanismo não movimentaria disponibilidades de caixa da União, não executa despesa pública e não institui orçamento paralelo, limitando-se a disciplinar a administração de recursos vinculados ao contrato de concessão, em conformidade com a natureza jurídica da concessão comum e com a lógica de alocação contratual de riscos.

## 8. DA TAXA INTERNA DE RETORNO E DA MODICIDADE TARIFÁRIA

8.1. Em se tratando da impugnação em face da Taxa Interna de Retorno - TIR, o requerente elaborou a seguinte fundamentação:

O Edital adota como premissa de remuneração das obras e custos uma Taxa Interna de Retorno (TIR) real de 11,41% ao ano. Conforme apontado formalmente pelo Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU), este percentual de 11,41% supera abusivamente:

A estimativa e limite regulatório inicial calculado pela área técnica da ANTT (que fixou o WACC justo em 9,00% para Risco 1 - CR1);

A própria proposta original formalizada pela concessionária privada para assumir o projeto (estimada por ela própria em 10,61% para Risco 2 - CR2).

Conceder à concessionária inadimplente uma margem de lucro e de retorno maior do que ela própria requereu inicialmente representa manifesto ato abusivo do Poder Concedente, que atua na contramão de seu papel regulatório protetivo.

Como a TIR elevada deprime a expressão presente das receitas e encarece o valor do CAPEX depreciado, ela produz um impacto direto de elevação do pedágio cobrado dos usuários da rodovia. Há, por conseguinte, violação material ao princípio da modicidade tarifária (Art. 6º, § 1º, da Lei nº 8.987/1995) e aos princípios da razoabilidade e moralidade administrativa (Art. 37, caput, da CF/88).

8.2. Nesse ensejo, ressalta-se a tese suscitada pela não merecer prosperar, tendo em vista que parte da premissa equivocada de que a TIR de 11,41% corresponderia a um benefício arbitrariamente concedido à concessionária. Na realidade, a TIR constitui um parâmetro técnico da modelagem econômico-financeira, definido a partir da adequada remuneração do capital em função do risco efetivamente assumido pelo concessionário, não representando margem de lucro garantida nem prêmio decorrente do histórico contratual da concessionária.

8.3. Inicialmente, é importante distinguir a Taxa Interna de Retorno (TIR) do WACC (Weighted Average Cost of Capital). Embora relacionados, não são conceitos equivalentes. O WACC representa uma estimativa do custo médio ponderado do capital utilizada como referência para a definição da remuneração do projeto, enquanto a TIR corresponde ao resultado econômico esperado da modelagem contratual considerando todas as premissas de investimentos, receitas, riscos, cronograma de execução, estrutura de financiamento e fluxo de caixa. Não existe exigência legal de que ambos coincidam nem de que a TIR permaneça vinculada aos valores inicialmente utilizados em estudos preliminares.

8.4. Também não procede a comparação realizada com o WACC de 9,00% mencionado nos estudos técnicos iniciais. Conforme amplamente discutido no processo administrativo, esse percentual foi calculado para um cenário regulatório distinto (CR1), baseado em premissas de risco substancialmente diferentes daquelas posteriormente consolidadas na modelagem final (CR2). A própria evolução das negociações, das obrigações contratuais, da matriz de riscos, do cronograma de investimentos e dos mecanismos de compartilhamento de riscos justificou a revisão das premissas financeiras da modelagem.

8.5. Da mesma forma, não há qualquer irregularidade no fato de a TIR final superar a estimativa inicialmente apresentada pela concessionária durante as tratativas preliminares. As manifestações apresentadas pelos particulares

durante as negociações não vinculam a Administração Pública nem constituem parâmetro jurídico para definição da remuneração do contrato. A modelagem definitiva resulta de estudos independentes desenvolvidos pelo Poder Concedente, submetidos à análise técnica da ANTT, à participação social e ao controle exercido pelos órgãos competentes, sendo natural que seus resultados diverjam de projeções preliminares elaboradas pelos agentes privados.

8.6. A alegação de que a TIR representaria "recompensa" pelo inadimplemento igualmente carece de fundamento. A remuneração do capital não guarda relação com eventual histórico de execução contratual da concessionária, mas com os riscos assumidos no novo arranjo contratual decorrente da otimização. A TIR remunera investimentos futuros, obrigações futuras e riscos futuros, e não condutas pretéritas. Não há, portanto, qualquer correlação jurídica entre o passivo regulatório da concessionária e o parâmetro financeiro utilizado na modelagem econômica.

8.7. Também não é correta a afirmação de que a adoção da TIR de 11,41% implica, por si só, afronta ao princípio da modicidade tarifária. A modicidade tarifária, prevista no [art. 6º, § 1º, da Lei nº 8.987/1995](#), não significa adoção da menor tarifa possível nem da menor taxa de remuneração imaginável. O princípio exige compatibilizar tarifas adequadas à prestação eficiente do serviço com a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, assegurando simultaneamente a continuidade da prestação, a realização dos investimentos, a qualidade da infraestrutura e a remuneração compatível do capital empregado.

8.8. Nesse contexto, a tarifa resulta da interação de múltiplas variáveis da modelagem econômico-financeira — investimentos obrigatórios, cronograma de execução, custos operacionais, projeções de demanda, estrutura de financiamento, matriz de riscos, receitas acessórias, mecanismos de compartilhamento de riscos e prazo contratual — não sendo determinada exclusivamente pela TIR. Isolar esse único parâmetro e atribuir-lhe, de forma exclusiva, eventual elevação tarifária desconsidera a natureza sistêmica da modelagem financeira das concessões.

8.9. Além disso, a escolha da taxa de remuneração foi objeto de estudos técnicos específicos destinados a refletir as condições efetivas do projeto. A otimização envolve significativa reestruturação contratual, novos investimentos, redefinição de obrigações, redistribuição de riscos e necessidade de assegurar financiabilidade ao empreendimento. A definição da TIR deve, portanto, refletir o perfil de risco do projeto otimizado e sua capacidade de atrair financiamento privado em condições compatíveis com o mercado, sob pena de inviabilizar a própria execução das obrigações assumidas.

8.10. Cumpre destacar, ainda, que o Poder Concedente dispõe de discricionariedade técnica para definir os parâmetros econômico-financeiros da concessão, desde que fundamentados em estudos consistentes e devidamente motivados. O controle administrativo, judicial ou pelos órgãos de controle não substitui a avaliação técnica da Administração quanto à escolha da metodologia ou dos parâmetros financeiros, limitando-se à verificação da legalidade, da motivação e da razoabilidade da decisão.

8.11. Dessa forma, não se verifica abuso na fixação da Taxa Interna de Retorno, tampouco afronta ao princípio da modicidade tarifária, à razoabilidade ou à moralidade administrativa. A TIR de 11,41% integra a modelagem econômico-financeira do projeto, decorre da avaliação técnica dos riscos e das características da otimização contratual e não configura benefício indevido à concessionária nem violação ao regime jurídico das concessões.

## 9. DA RENÚNCIA DE RECEITAS

9.1. No que tange à alegação de lesão ao patrimônio público por renúncia de receitas, o solicitante fundamentou a impugnação da seguinte forma:

A concessionária de 2008 detém um passivo de 131 autos de infração que somam R\$ 206 milhões em multas pendentes. O acordo de transação promove a desistência mútua de litígios e anistia tácita dessas infrações.

Extinguir o passivo sem o ressarcimento do excedente tarifário historicamente capturado pelo atraso e inexecução de obras essenciais nas décadas passadas caracteriza evidente lesão ao erário. Recompensar a concessionária inadimplente com taxas de retorno infladas (11,41%) e extensão de prazo em detrimento da aplicação das penalidades legais cabíveis (caducidade) introduz no setor regulado o nefasto fenômeno do risco moral (moral hazard), incentivando o descumprimento generalizado dos contratos de infraestrutura do país sob o escudo de futuras repactuações de mesa no TCU.

9.2. Inicialmente, ressalta-se que essas alegações partem de premissas fáticas e jurídicas que não correspondem à estrutura da otimização contratual nem aos efeitos jurídicos da solução consensual.

9.3. Portanto, não procede a afirmação de que a repactuação configura "anistia tácita" ou renúncia de receitas públicas. O Termo Aditivo de Modernização não extingue automaticamente créditos públicos nem afasta a responsabilidade da concessionária por infrações regularmente apuradas. A eventual transação sobre controvérsias administrativas ou judiciais decorre de solução consensual construída no âmbito do interesse público, observadas as balizas legais e os mecanismos de controle, não se confundindo com perdão indiscriminado de multas ou renúncia patrimonial.

9.4. Além disso, eventual composição envolvendo processos sancionatórios não representa renúncia de receita vedada pelo ordenamento jurídico. As multas administrativas decorrentes do exercício do poder de polícia não constituem receita tributária nem receita vinculada cuja redução dependa da disciplina prevista no [art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#) (Lei de Responsabilidade Fiscal). A Administração Pública pode, quando autorizada pelo ordenamento e devidamente motivada, celebrar soluções consensuais que promovam a adequada composição de litígios, especialmente quando demonstrada vantagem para o interesse público, redução de litigiosidade e preservação da continuidade da prestação do serviço público.

9.5. Também não procede a alegação de que haveria prejuízo correspondente ao "*excedente tarifário historicamente capturado*". A remuneração da concessionária decorre da matriz econômico-financeira do contrato e está sujeita aos mecanismos de fiscalização, revisão, reequilíbrio e recomposição previstos no próprio contrato de concessão. A otimização contratual não implica reconhecimento de que todos os eventos pretéritos deixem de produzir efeitos econômicos, tampouco elimina mecanismos de compensação eventualmente cabíveis. Ao contrário, a modelagem da otimização considera os passivos regulatórios, as obrigações remanescentes, os investimentos futuros e a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, de forma a impedir enriquecimento sem causa de qualquer das partes.

9.6. A extensão do prazo contratual também não configura benefício autônomo à concessionária. Nas concessões de infraestrutura, o prazo constitui variável econômico-financeira da modelagem e pode ser ajustado para viabilizar novos investimentos, redistribuir fluxos de caixa e manter o equilíbrio contratual, desde que haja demonstração de vantajosidade para o interesse público. Trata-se de mecanismo amplamente reconhecido no regime jurídico das concessões e submetido à análise técnica da ANTT, do Ministério dos Transportes e ao controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União.

9.7. A alegação de que a Administração estaria obrigada a decretar a caducidade igualmente não encontra respaldo na legislação. A caducidade constitui medida extrema, condicionada à verificação dos pressupostos legais previstos na [Lei nº 8.987/1995](#), especialmente em seus arts. 38 e seguintes, e pressupõe avaliação acerca da gravidade do inadimplemento, da continuidade da prestação do serviço público, dos impactos aos usuários e da proporcionalidade da medida. Não existe dever jurídico de decretação automática da caducidade diante da existência de infrações administrativas ou de passivos sancionatórios.

9.8. Ao contrário, o ordenamento jurídico contemporâneo prestigia a utilização de mecanismos consensuais de prevenção e solução de conflitos administrativos, privilegiando soluções que assegurem a continuidade e a melhoria da prestação dos serviços públicos quando mais vantajosas para o interesse coletivo. A busca de solução consensual não representa tolerância ao inadimplemento, mas instrumento de eficiência administrativa, economicidade e segurança jurídica, compatível com os princípios da boa administração pública.

9.9. Também não se sustenta a alegação de que a otimização contratual induziria ao denominado *moral hazard*. Cada processo de otimização é submetido a rigorosa instrução técnica, demonstração de vantajosidade, avaliação econômico-financeira, análise jurídica, participação social e controle pelos órgãos competentes, inexistindo direito subjetivo das concessionárias à celebração de repactuações. A adoção da solução consensual depende da demonstração concreta de que a alternativa produz resultados mais eficientes do que outras medidas disponíveis, inclusive a relicitação ou a eventual extinção da concessão. Assim, a otimização não constitui mecanismo automático de "salvamento" de concessionárias inadimplentes, mas solução excepcional condicionada à demonstração inequívoca de atendimento ao interesse público.

9.10. Por fim, a própria premissa de existência de lesão ao patrimônio público carece de demonstração objetiva. A caracterização de dano ao erário exige prova concreta da ocorrência de prejuízo patrimonial efetivo e da inadequação da solução adotada em comparação com as alternativas juridicamente possíveis. A mera discordância quanto à política regulatória escolhida ou quanto ao modelo de reestruturação contratual não é suficiente para caracterizar lesão ao patrimônio público, especialmente quando a solução adotada decorre de estudos técnicos, avaliação de vantajosidade e controle pelos órgãos competentes. Nessas circunstâncias, não se verifica renúncia ilícita de receitas, tampouco incentivo ao descumprimento contratual, mas sim a utilização de instrumento legítimo de gestão regulatória voltado à preservação da adequada prestação do serviço público e da eficiência administrativa.

## 10. CONCLUSÃO

10.1. Posto isso, conclui-se que as alegações apresentadas na impugnação não evidenciam qualquer vício de legalidade apto a macular o Edital do Processo Competitivo nº 1/2026 ou as minutas do Termo Aditivo de Modernização. As questões suscitadas foram analisadas à luz da legislação aplicável, da regulamentação setorial e dos estudos técnicos que fundamentaram a modelagem, não se verificando afronta ao regime jurídico das concessões, às normas de direito financeiro ou aos princípios da modicidade tarifária, da legalidade, da segurança jurídica e da eficiência.

10.2. Diante do exposto, esta Comissão do Edital de Processo Competitivo nº 1/2026 - Regis Bittencourt manifesta-se pelo conhecimento da impugnação, porquanto tempestiva, e, no mérito, pelo seu integral indeferimento, mantendo-se inalterados o Edital do Processo Competitivo nº 1/2026 e seus respectivos anexos, por estarem em conformidade com o ordenamento jurídico e com os pressupostos técnicos, jurídicos e econômico-financeiros que embasaram a otimização contratual.

(assinado eletronicamente)

**THIAGO MARTORELLY QUIRINO DE ARAGÃO**

Presidente da Comissão de Processo Competitivo



Documento assinado eletronicamente por **THIAGO MARTORELLY QUIRINO DE ARAGÃO**, Presidente da Comissão de Outorga, em 21/07/2026, às 20:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 21, inciso II, da [Instrução Normativa nº 22/2023](#) da ANTT.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.antt.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **44183844** e o código CRC **33D3EA29**.

---

Referência: Processo nº 50505.096606/2026-77

SEI nº 44183844

St. de Clubes Esportivos Sul Trecho 3 - Telefone Sede: 61 3410-1000 Ouvidoria ANTT: 166  
CEP 70200-003 Brasília/DF - [www.antt.gov.br](http://www.antt.gov.br)

E-mail - 44208734

**Data de Envio:**

21/07/2026 20:18:54

**De:**

ANTT/Principal [REDACTED]

**Para:**

[REDACTED]

**Assunto:**

Impugnação ao Edital de Processo Competitivo Nº 1/2026 - Regis Bittencourt

**Mensagem:**

Prezado,

segue para conhecimento a Nota Informativa 993 (44183844).

Atenciosamente,

Comissão de Processo Competitivo

**Anexos:**

Nota\_Informativa\_44183844.html