

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
PUC-SP

Marcela Guarnieri Sant'Anna

Relicitação como alternativa à declaração de caducidade

Trabalho de Conclusão de Curso em Direito

São Paulo
2025

Marcela Guarnieri Sant'Anna

Relicitação como alternativa à declaração de caducidade

Monografia apresentada à banca examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de BACHAREL em Direito, sob a orientação do Prof. Dr. Jacintho Silveira Dias de Arruda Câmara.

São Paulo

2025

AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar meus mais sinceros agradecimentos a todos que me acompanharam durante esses anos decisivos e tão incríveis da minha vida.

Inicialmente, quero agradecer à toda instituição da PUC por tornar minha jornada pela universidade possível, especialmente ao meu orientador Jacintho por me guiar na elaboração do presente trabalho com maestria e dedicação, sempre disponível a me auxiliar.

À minha família, devo tudo. Não conseguiria chegar até aqui sem o apoio diário de cada um. O entusiasmo de vocês em me ver crescer e conquistar meu espaço aos poucos me fez acreditar que era capaz. Obrigada pai, mãe, Matheus e Lucas, pra sempre vou lutar para enchê-los de orgulho.

Quanto aos meus amigos, agradeço por todos os momentos em que me fizeram mais feliz, sem nem mesmo perceber. Minha experiência na universidade não seria tão incrível sem a presença de vocês nas minhas manhãs. Artur, Bebelá, Clarinha, Joca, Lipe, Le, Lucas, Marina, Mari, Pedro e Possi, eu amo todos vocês.

Não poderia deixar de citar o apoio daquelas que permaneceram comigo por todas as fases da minha vida. Maísa e Mariana, vocês são as irmãs que eu nunca tive. Obrigada por me acompanharem e me darem forças nos melhores e piores momentos.

Ao Mateus, meu namorado, agradeço por ser meu porto seguro, te amo para sempre.

Por fim, sou imensamente grata aos meus colegas de trabalho: Ana, Karla, Ju, Caíque e Cami por confiarem no meu potencial. Com vocês pude me apaixonar pelo Direito Administrativo e criar laços de carinho e companheirismo que me completam todos os dias.

Meu carinho por todos é genuíno.

O saber a gente aprende com os mestres e os livros. A sabedoria se aprende é com a vida e com os humildes. (CORA CORALINA, poeta brasileira (1889-1985))

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar o instituto da relicitação como alternativa à declaração de caducidade dos contratos de concessão de serviços públicos, considerando sua relevância no contexto da modernização da gestão de contratos de delegação e da busca pela continuidade e eficiência dos serviços públicos delegados. A pesquisa adota o método dedutivo, com abordagem qualitativa e analítica, fundamentada na interpretação da legislação aplicável, especialmente das Leis nº 8.987/1995 e nº 13.448/2017, bem como em doutrinas de referência do Direito Administrativo e em documentos oficiais emitidos por órgãos como o Tribunal de Contas da União (TCU) e as agências reguladoras federais. Além da análise teórica, o estudo examina o caso prático da relicitação do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante, primeiro procedimento dessa natureza concluído no Brasil, com o intuito de identificar seus desdobramentos jurídicos, operacionais e seus reflexos em concessões posteriores. Entende-se que a relicitação se consolida como um mecanismo consensual e eficiente de extinção contratual, o qual concilia a preservação do interesse público, a estabilidade regulatória e a segurança jurídica dos contratos. Ao contrário da caducidade, que possui natureza sancionatória e potencialmente prejudicial à continuidade dos serviços, a relicitação viabiliza uma transição ordenada entre concessionárias, mitigando impactos econômicos e garantindo a prestação adequada dos serviços aos usuários. Assim, o instituto representa uma inovação no Direito Administrativo contemporâneo, reforçando a tendência de uma Administração Pública mais dialógica, cooperativa e orientada por resultados.

Palavras-chave: Relicitação. Caducidade. Concessão de serviços públicos. Direito Administrativo. Parcerias público-privadas.

ABSTRACT

This study aims to analyze the relicitation mechanism as an alternative to the declaration of forfeiture of public service concession contracts, considering its relevance in the context of modernizing the management of delegation contracts and promoting the continuity and efficiency of delegated public services. The research adopts a deductive method, with a qualitative and analytical approach, grounded in the interpretation of applicable legislation, particularly Laws No. 8,987/1995 and No. 13,448/2017, as well as in leading Administrative Law doctrines and official documents issued by entities such as the Federal Court of Accounts (TCU) and federal regulatory agencies. In addition to theoretical analysis, the study examines the case of the relicitation of the São Gonçalo do Amarante Airport, the first procedure of this kind concluded in Brazil, with the purpose of identifying its legal and operational developments and its influence on subsequent concessions. It is understood that relicitation has consolidated itself as a consensual and efficient mechanism for contractual termination, reconciling the preservation of the public interest with regulatory stability and legal certainty in contractual relations. Unlike forfeiture, which has a sanctioning nature and may be detrimental to service continuity, relicitation enables an orderly transition between concessionaires, mitigating economic impacts and ensuring the proper provision of services to users. Thus, the institute represents an innovation in contemporary Administrative Law, reinforcing the trend toward a more dialogical, cooperative, and results-oriented Public Administration.

Keywords: Relicitation. Forfeiture. Public service concession. Administrative Law. Public-private partnerships.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ASGA	Aeroporto de São Gonçalo do Amarante
B3	Brasil, Bolsa, Balcão (bolsa de valores brasileira)
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CPPI	Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos
DECEA	Departamento de Controle do Espaço Aéreo
DOU	Diário Oficial da União
PPI	Programa de Parcerias de Investimentos
PwC	PricewaterhouseCoopers
SP	São Paulo
SPE	Sociedade de Propósito Específico
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. CONCEITOS BÁSICOS.....	11
2.1. Concessão de serviços públicos	11
2.1.1 O Serviço Público.....	11
2.1.2 Delegação do Serviço Público.....	12
2.1.3 Contratos de Concessão de Serviço Público.....	13
2.2. Extinção dos contratos de concessão.....	13
2.3. O instituto da caducidade	14
2.3.1 Procedimento.....	14
2.3.2 Efeitos da Caducidade.....	15
2.3.3 Alternativas à Caducidade.....	17
2.4. O instituto da relicitação	18
3. ANÁLISE DE CASO PRÁTICO: AEROPORTO DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE.....	25
3.1. Contexto anterior ao pedido de relicitação	25
3.2. Procedimento da relicitação	26
3.3. Principais impactos da relicitação do ASGA.....	27
3.4. Influência do precedente em outros casos	28
3.4.1 BR-040/DF-GO-MG (Via040).....	29
3.4.2 Aeroporto de Viracopos (Campinas/SP).....	29
3.4.3 Ferrovia Malha Oeste.....	29
3.4.4 Aeroporto Internacional do Galeão (RJ).....	29
3.5 Eventual declaração de caducidade do ASGA.....	30
4. A RELICITAÇÃO COMO ALTERNATIVA À CADUCIDADE	33
4.1. Contrapontos entre a relicitação a caducidade	33
4.1.1 Procedimento.....	33
4.1.2 Princípio Administrativo da Eficiência.....	34
4.1.3 Adaptação contratual.....	35
4.1.4 Indenização.....	35

4.2. Prevenção de banalização da relicitação.....	36
4.3. Conclusão.....	38
REFERÊNCIAS.....	41

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como propósito analisar o mecanismo da relicitação, destacando suas principais características e implicações. Busca-se, ainda, evidenciar sua relevância enquanto alternativa à declaração de caducidade dos contratos de concessão, contribuindo para a compreensão de seus efeitos no âmbito jurídico e regulatório.

Essa temática apresenta alta relevância na atualidade, tendo em vista que, após sua efetiva aplicação na recuperação do contrato de concessão do aeroporto de São Gonçalo do Amarante, caso que será analisado detalhadamente em momento posterior, diversos contratos adotaram, ou tentaram adotar, a relicitação como alternativa para solucionar e tornar viável a execução do objeto contratual.

A aplicação da caducidade como forma de extinção contratual implica em consequências devastadoras para as concessionárias. Sendo essas constituídas em forma de SPE para a prestação dos serviços que lhe foram delegados, a extinção contratual acarreta a perda de seu objeto, impossibilitando assim sua recuperação.

Além disso, a caducidade causa diversas consequências negativas para a própria execução do serviço público concedido. Sendo assim, a relicitação tem sido considerada como alternativa, visando poupar a integridade econômica da empresa que deixará o posto de concessionária e efetuar uma transição operacional eficiente para outro parceiro privado, sem que haja necessidade de o Poder Público assumir a execução dos serviços anteriormente concedidos.

Para a realização do presente estudo, a metodologia aplicada consistirá no exame da literatura jurídica sobre a temática, a partir da análise das obras de grandes autores do Direito Administrativo, especialmente no âmbito regulatório. Ademais, visando entender a aplicação prática do instituto da relicitação de forma prática e concreta, será examinado seu primeiro caso de aplicação.

Inicialmente, serão apresentados conceitos básicos essenciais para uma eficaz compreensão do tema abordado, além de uma breve contextualização sobre o surgimento do mecanismo de relicitação. Em seguida, será analisado o caso do aeroporto de São Gonçalo do Amarante, a fim de compreender o comportamento do instituto a partir de sua aplicação prática, além de destacar a influência de suas premissas em outros casos no futuro.

Por fim, será realizado estudo com enfoque na aplicabilidade do mecanismo da relicitação como forma de prevenção da extinção contratual via caducidade, por meio de comparação entre os institutos. Serão abordados tópicos voltados a analisar as principais implicações da relicitação, em comparação à declaração de caducidade, além de consequências para a execução contratual e para a parteprivada. Como complemento, será abordada a necessidade de evitar a banalização da relicitação, visando prevenir que tal instituto seja utilizado em situações inadequadas, de forma a evitar que concessionárias sejam devidamente responsabilizadas.

Dessa forma, conclui-se que o presente capítulo introdutório buscou situar o leitor quanto à importância do estudo da relicitação, apresentando seus fundamentos, justificativas e objetivos dentro do contexto dos contratos de concessão. Ao evidenciar a relevância do tema diante das alternativas à caducidade e dos impactos práticos já observados, especialmente no caso do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante, delineia-se o caminho para as análises subsequentes. Assim, este trabalho propõe-se a aprofundar a compreensão do instituto da relicitação, destacando seus reflexos jurídicos, regulatórios e práticos, de modo a contribuir para o debate sobre sua efetiva aplicabilidade e seus limites no âmbito do Direito Administrativo.

2 CONCEITOS BÁSICOS

2.1 Concessão de serviços públicos

2.1.1 O Serviço Público

Inicialmente, visando possibilitar uma melhor compreensão da temática abordada no presente estudo, é imprescindível destacar o conceito de “serviço público”. O professor Marçal Justen Filho¹ entende consistir em uma atividade pública administrativa, executada sob regime de direito público, tendo por objeto a utilização de recursos econômicos para a satisfação concreta de necessidades individuais ou transindividuais, materiais ou imateriais, vinculadas diretamente a um direito fundamental, insuscetíveis de atendimento adequado mediante os mecanismos da livre-iniciativa privada. Nesse sentido, entende-se o serviço público como atividade realizada pelo Estado com regras próprias do direito público, cuja finalidade é atender diretamente às necessidades da população. Por exemplo, pode-se citar os setores de saúde, educação, segurança, transporte e saneamento. Dessa forma, tais serviços visam garantir direitos fundamentais, como o direito à vida e à dignidade humana.

Os serviços públicos são de titularidade do Estado por conta de sua natureza funcional e da indisponibilidade dos direitos fundamentais. Por essa razão, não se aplica o princípio de livre-iniciativa na sua execução, comumente identificado em contratações do âmbito privado, mas sim os princípios constitucionais administrativos, tais como a continuidade, igualdade, universalidade, neutralidade, isonomia e mutabilidade. A atividade prestada deve atender a esses requisitos essenciais para que seja considerada adequada. Não basta apenas prestar o serviço, mas devem ser cumpridos todos os princípios supracitados, tendo em vista a supremacia do interesse público. Com isso, conclui-se que os prestadores de serviços públicos devem promover acesso universal, continuidade e equilíbrio, submetendo a atividade a um regime jurídico total ou parcialmente público, de acordo com Odete Medauar².

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 16ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. p. 431.

² MEDAUAR, O. Serviço público. Revista de Direito Administrativo, [S. l.], v. 189, p. 100–113, 1992. DOI: 10.12660/rda.v189.1992.45285. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45285>. Acesso em: 13 out. 2025.

2.1.2 Delegação do Serviço Público

A delegação da prestação dos serviços públicos para os particulares, ou seja, a transferência da responsabilidade de execução desses serviços do Estado para empresas do setor privado é constitucionalmente autorizada pelo artigo 175 da Constituição vigente. Este dispositivo incumbe a prestação de tais atividades ao Poder Público diretamente ou “*sob regime de concessão ou permissão*”. Entretanto, essa transferência da responsabilidade pela execução não exclui a titularidade do Poder Concedente, o que implica na obrigatoriedade do particular a quem o serviço for delegado de proporcionar a prestação dos serviços em obediência aos princípios administrativos.

Dentre as formas de transferência, destaca-se a concessão, instituto pelo qual o Estado atribui o exercício de um serviço público a alguém que aceita prestá-lo em nome próprio, de acordo com a alocação de riscos, nas condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público. Nesse caso, a atratividade aos particulares se encontra na garantia contratual de um equilíbrio econômico-financeiro, sendo esta uma segurança de que haverá lucros na prestação dos serviços. Os prestadores remuneram-se pela própria exploração do serviço, em geral e basicamente mediante tarifas cobradas diretamente dos usuários³.

Esse instituto é regulamentado por lei própria, a Lei nº 8.987 de 1995, a qual o conceitua, em seu artigo 2º, inciso II, como: “*a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado*”.

A partir disso, resta clara a necessidade de prévia participação do particular em processo competitivo denominado licitação, regulado pela Lei nº 14.133 de 2021 e promovido pelas entidades governamentais a fim de oportunizar disputa entre os interessados em com elas construir relação de conteúdo patrimonial⁴. O licitante vencedor, aquele que demonstrar-se habilitado técnica e financeiramente para exercer determinado serviço público e proporcionar proposta mais vantajosa para a

³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2023. p. 638.

⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2023. p. 411.

Administração Pública, terá um contrato assinado, qualificando assim a empresa como Concessionária.

2.1.3 Contratos de Concessão de Serviço Público

Após vencer o certame competitivo da licitação, os particulares celebram contratos com o Poder Público, os quais são estruturados de forma diversa daqueles firmados no âmbito do direito privado, tendo em vista as prerrogativas da Administração Pública. Estas permitem que o contrato seja alterado unilateralmente ou, até mesmo, extinto, em casos de descumprimento contratual ou interesse público especificados em lei.

De forma concisa, a estruturação dos contratos de concessão é composta por objeto e o prazo da concessão, as regras para prestação adequada do serviço, as formas de remuneração (geralmente por tarifa e receitas acessórias), penalidades, garantias, cláusulas de rescisão e mecanismos de fiscalização.

Além disso, merece destaque a cláusula de alocação de riscos, a qual dispõe sobre ocorrências que eventualmente podem prejudicar a prestação dos serviços e aloca a responsabilidade para uma das partes do contrato. Como exemplo, pode-se citar o risco da demanda, o qual reflete a possibilidade de não haver a quantidade de usuários estipulada nas previsões do projeto, gerando prejuízo para a Concessionária por não receber a receita tarifária estimada. Nesse caso, sendo esse risco de responsabilidade exclusiva da parte privada, pode ser gerado um déficit financeiro da empresa, prejudicando a adequada prestação dos serviços públicos.

2.2 Extinção dos contratos de concessão

O artigo 35 da Lei nº 8.987 de 1995, expressa diversas formas de extinção dos contratos descritos anteriormente. A forma natural consiste no advento do termo contratual, ou seja, a finalização da prestação de serviços ocorre em razão do término do prazo contratualmente estipulado entre o Poder Concedente e a Concessionária. Nesse caso, os bens indispensáveis à prestação do serviço público reverterão ao patrimônio estatal, operando-se o instituto da reversão, prevista no § 1º do dispositivo supracitado.

Entretanto, há outras hipóteses de extinção por vias anômalas, ou seja, forçadas, as quais se concretizam em momento prévio ao termo contratual. Nesses casos, alguma intercorrência inviabiliza a continuidade do contrato, sendo necessário finalizá-lo antes do termo acordado. Sob essa ótica, grande parte dos eventos que podem acarretar a extinção contratual anômala estão ligados à má prestação dos serviços, ocasionada, muitas vezes, por gestão desorganizada da Concessionária ou dificuldades financeiras. Como exemplo de situação recorrente, vale citar a materialização de riscos alocados contratualmente à parte privada, tendo em vista o extenso e moroso trâmite processual para a concretização dos pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro. Sendo assim, a Concessionária deve suportar as consequências do evento até que o reequilíbrio contratual seja estabelecido, o que influencia na qualidade da prestação dos serviços.

A falência deste se trata de uma das formas de extinção contratual prevista no inciso VI do artigo 35, mas não é necessário que se chegue à extrema escassez de recursos para que a concessão seja finalizada. Muitas empresas encaram dificuldades financeiras durante o período contratual, o que acarreta a queda da qualidade do serviço público prestado. A partir disso, elas se sujeitam a processos administrativos sancionatórios, os quais lhes impõem multas a arcar, e podem ter declarada a caducidade da concessão.

2.3O instituto da caducidade

2.3.1 Procedimento

A caducidade, também denominada decadência, também consiste em uma forma de extinção anômala dos contratos de concessão. Trata-se da modalidade de encerramento da concessão por ato unilateral do Poder Concedente, em momento anterior ao término do prazo estipulado no contrato, em razão da inadimplência do Concessionário⁵. Portanto, o requisito essencial da declaração de caducidade é a inexecução total ou parcial do contrato administrativo, seja por comissão ou omissão da parte privada.

⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2023. p. 679.

O procedimento dessa forma de extinção pressupõe, inicialmente, a comunicação à Concessionária de falhas e transgressões na prestação dos serviços que lhe foram imputadas, oportunizando sua adequação aos termos contratuais. Em caso não sejam sanadas as irregularidades, ocorre a verificação de inadimplência por meio da instauração de um processo administrativo, no qual são assegurados os princípios constitucionais do contraditório e ampla defesa. Por fim, a caducidade é declarada por meio de decreto do Poder Concedente, como dispõe o artigo 38, § 4º da Lei de Concessões.

2.3.2 Efeitos da Caducidade

Quanto às consequências desse tipo de extinção, ocorre a retomada dos serviços pelo Poder Concedente, com a reversão dos bens a eles vinculados, e a conclusão dos contratos celebrados entre o Concessionário e terceiros, tendo em vista que o Poder Concedente não tem qualquer responsabilidade em relação aos encargos, ônus, obrigações ou compromissos com terceiros ou empregados da Concessionária.

Com relação à indenização, a Concessionária, por ter dado causa à extinção, não tem direito a indenização por danos e prejuízos, tais como lucros cessantes e danos emergentes. Será indenizado apenas pelos investimentos vinculados a bens reversíveis ainda não amortizados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e a atualidade do serviço concedido. O pagamento não necessariamente será prévio e dele será descontado o valor das multas instauradas pelo processo administrativo de responsabilização descrito anteriormente eventuais prejuízos causados, de acordo com os §§ 4º e 5º do dispositivo citado acima.

Vale destacar que esse tipo de extinção é obrigatória apenas na hipótese da Concessionária realizar a transferência da concessão para outra empresa privada sem anuência do Poder Concedente. Nos demais casos descritos no § 1º, fica à critério da parte pública encerrar o contrato ou aplicar outras sanções nele descritas. Dessa forma, o Concessionário é inserido em um contexto de instabilidade e insegurança jurídica, vez que a aplicação do instituto depende da arbitrariedade do Poder Concedente.

Na visão do jurista Maurício Portugal⁶, a previsão legislativa permite que se decreta a caducidade do contrato de concessão por qualquer descumprimento do contrato e não apenas na ocorrência de descumprimentos graves, configurando evidente violação ao princípio administrativo da proporcionalidade. Essa questão se evidencia com a previsão genérica do inciso II do § 1º. Nesse sentido, considerando as consequências devastadoras que são aplicadas à Concessionária com a declaração de caducidade do contrato, o instituto deveria ser invocado apenas em casos de extrema relevância, ou seja, cujo descumprimento contratual seja muito significativo. Contudo, a lei permite sua aplicação para qualquer descumprimento, possibilitando sua utilização desmedida.

Alexandre Aragão⁷, ao citar Fábio Medina Osório, diz ser a caducidade uma espécie de “sanção rescisória”. Maurício Portugal segue com essa ideia ao afirmar que “a caducidade é a pior sanção que pode ser aplicada a um concessionário”⁸.

Ainda, o autor explica que seus efeitos também podem ser negativos para os usuários do serviço, vez que a devolução da responsabilidade sobre a infraestrutura para o Poder Público pode gerar uma queda na qualidade e segurança dos serviços públicos prestados, tendo em vista que tal agente possivelmente não terá condições de cuidar deles, seja por dificuldades inerentes à gestão pública, seja pela impossibilidade de encaixar os custos nos limites de gastos vigentes. Essas limitações podem ocorrer mesmo com a pretensão de nova licitação, considerando o longo prazo estimado em processos competitivos no país, que acarretaria a assunção temporária dos serviços pelo poder público.

André Saddy⁹, em consonância com os demais autores referenciados, entende que a caducidade se trata de uma punição, a qual possui natureza jurídica de cláusula exorbitante e, como tal, deve ser observado os princípios do contraditório, da ampla

⁶ RIBEIRO, Mauricio Portugal. Caducidade de concessões e PPPs: notas sobre a conveniência e oportunidade da decisão para instauração do processo e sobre as formalidades para tanto. Acesso em: <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2017/12/art20171212-01.pdf>

⁷ ARAGÃO, Alexandre Santos de. Arbitragem no Direito Administrativo. Revista da AGU, Brasília-DF, v. 16, n. 03, p.19-58, jul./set. 2017.

⁸ RIBEIRO, Mauricio Portugal. Caducidade de concessões e PPPs: notas sobre a conveniência e oportunidade da decisão para instauração do processo e sobre as formalidades para tanto. Acesso em: <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2017/12/art20171212-01.pdf>

⁹ SADDY, André. Possibilidade de extinção de concessão de serviço público justificada na recuperação judicial de sociedade empresária: O caso do setor elétrico brasileiro. Acesso em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/198/ril_v50_n198_p33.pdf

defesa, da decisão motivada e proporcional em relação à gravidade da falta, entre outros estipulados na Lei no 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Em suma, a forma de extinção contratual por declaração de caducidade possui natureza jurídica punitiva, tratando-se de uma sanção à Concessionária em razão do não cumprimento parcial ou total das disposições contratuais.

2.3.3 Alternativas à Caducidade

Entretanto, a depender do cenário, a declaração de caducidade não se trata da solução mais conveniente. Muitas vezes a Concessionária passa por eventos que lhe demandam gastos além do previsto, causando queda de sua capacidade econômica e consequente redução da qualidade do serviço prestado, o que poderia ser solucionado com a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro contratual, caso se fizesse em tempo hábil. Ainda, em casos de maior gravidade, o instituto da intervenção, previsto no artigo 32 da Lei nº 8.987 de 1995, pode ser uma melhor resposta, tendo em vista que prevê uma ingerência temporária da prestação de serviços por um interventor público determinado, com vista à continuidade dos serviços.

Ademais, quanto à insegurança gerada pela faculdade da aplicação da caducidade pelo Poder Concedente, tendo em vista a inviabilidade da previsão do nível da gravidade atrelado a cada irregularidade por parte da Administração Pública, pequenas infrações podem ser consideradas suficientes para extinguir o contrato e atrelar sanção desmedida à Concessionária, causando eventual queda da qualidade do serviço prestado após assumido seu exercício pelo Poder Público.

Diante do exposto, com a adoção de outras medidas menos gravosas, o parceiro privado poderia se recuperar financeiramente e manter o exercício do objeto contratual, vez que o presta com maior expertise do que o Poder Público. Com isso, a parte privada não sofreria sanções acarretadas pela sua queda de capacidade econômica e, no lugar, lhe seria concedida a oportunidade de sanar as irregularidades e manter a boa qualidade do serviço, beneficiando os usuários.

Entretanto, sendo caso de finalizar o contrato também por volição da própria Concessionária ao perceber que não detém mais condições de manter a prestação dos serviços de forma adequada, o instituto da relicitação se mostra oportuno no caso

de descumprimentos contratuais de menor gravidade, não sendo necessária a aplicação da caducidade como forma de sanção.

2.4 O instituto da relicitação

2.4.1 Conceituação

De acordo com a Lei n.º 13.448/2017, especificamente em seu artigo 4º, inciso III, alínea 'd', a relicitação consiste em procedimento que compreende a extinção consensual ou amigável do contrato de parceria e a celebração de novo ajuste negocial para o empreendimento em novas condições contratuais e com novos contratados, mediante licitação promovida para esse fim. Dessa forma, esse instituto é considerado como uma forma anômala de extinção de contratos de concessão, além do rol de hipóteses do artigo 35 da Lei 8.987 de 1995.

A relicitação tem como objetivo assegurar a continuidade do serviço público. Para isso, seu procedimento consiste na realização de processo licitatório paralelamente à extinção coordenada do contrato inexecutável ou em vista de se tornar inexecutável, de forma que os serviços sejam transferidos de uma concessionária para a outra, diretamente.

Sobre essa forma de extinção, José Jair Marques Junior¹⁰ aponta suas hipóteses de cabimento:

A lei condiciona a adoção do referido instrumento da relicitação com duas hipóteses. A primeira relacionada à verificação de que os contratos de concessão não estejam sendo cumpridos, aferindo-se, portanto, **inadimplência de uma das partes contraentes**. A segunda se finca ao caso em que o contratado passa a ter dificuldades na execução do contrato, avaliando-se, objetivamente, **ausência de capacidade de cumprimento das obrigações avençadas**. (Grifo nosso)

Portanto, a relicitação é cabível em casos de inadimplência contratual da parte privada, tal qual a caducidade, mas não acarreta consequências sancionatórias, além de providenciar uma transição da prestação dos serviços entre pessoas jurídicas de

¹⁰ MARQUES JUNIOR, José Jair. Devolução de concessões e relicitação. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; OLIVEIRA, André Tito da Motta; ISSA, Rafael Hamze; SCHWIND, Rafael Wallbach (coord.). Direito, Instituições e Políticas Públicas: o papel do jusidealista na formação do Estado. São Paulo: Quartier Latin, 2017.

direito privado, não responsabilizando o Poder Público pelo exercício dos serviços concedidos.

2.4.2 Requisitos de aplicação

Seguindo o disposto na Lei nº 13.448/2017, para que a relicitação seja aplicada, devem ser cumpridos determinados requisitos objetivos, que estão ligados à três aspectos: (i) os setores, (ii) qualificação prévia e específica do empreendimento e o (iii) seu vínculo com a administração pública federal. O primeiro limita a aplicação do mecanismo aos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário, como dispõe sua Lei de criação. O segundo trata da necessidade de que o empreendimento público seja prévia e especificamente qualificado para esse fim no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI). O terceiro exige que o projeto seja vinculado à Administração Pública do âmbito federal, ou seja, em interpretação restrita, o instituto da relicitação não cabe aos entes municipais e estaduais.

Entretanto, em recente decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, foi admitida a produção legislativa quanto à relicitação pelo Município de São Paulo, dando origem à Lei Municipal nº 17.731/2022, que estabelece diretrizes gerais para a prorrogação e relicitação dos contratos de parceria firmados com a iniciativa privada e teve sua constitucionalidade questionada pelas nas Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 971, 987 e 992¹¹. Como resultado, a decisão final entendeu que a lei regulou serviços públicos de interesse local, não invadindo, assim, a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratos.

Ainda, foi firmado entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) no sentido de que estados e municípios detêm competência para complementar as normas gerais de licitações e contratos e adaptá-las às suas realidades. Dessa forma, concluiu-se possível a aplicação do instituto da relicitação por outros entes da federação, desde que seja editada lei específica nesse sentido.

2.4.3 Condicionantes

¹¹ Supremo Tribunal Federal (STF). Notícias. Publicado em 02 jun. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=508312&ori=1>. Acesso em: 22 fev. 2024.

Com relação às condições do instituto, a Concessionária deve manifestar expressamente sua renúncia ao direito de participar do novo procedimento licitatório ou de eventual contrato de parceria futura. Além disso, deve renunciar ao prazo para sanar eventuais falhas ou irregularidades, conforme previsto no §3º do artigo 38 da Lei nº 8.987/1995, caso venha a ser instaurado ou retomado, futuramente, o processo de caducidade.

A primeira condição tem como intenção impedir que a Concessionária faça uso indevido da relicitação, partindo do pressuposto de que o contrato foi encerrado de forma amigável em razão do não funcionamento de forma eficiente. Assim, não poderia o parceiro privado solicitar pela relicitação e, posteriormente, participar do novo certame visando prestar os serviços por meio de nova proposta que lhe seja mais vantajosa financeiramente.

A segunda condição está ligada ao instituto da caducidade, no qual é ofertado prazo para que o Concessionário sane as irregularidades. Nesse caso, consiste em uma forma de impedir a banalização da relicitação como forma de não declaração de caducidade. Isso porque demonstra que um instituto não anula as consequências do outro quando o contexto faz necessária maior punição. Esse tópico será retomado mais adiante de forma detalhada.

2.4.4 Pressupostos

Quanto aos pressupostos da relicitação, na interpretação da Lei nº 13.448/2017, Matheus Alves Moreira da Silva¹² estabelece: (i) a iniciativa deve partir do próprio concessionário, mediante solicitação formal, nos termos do artigo 14, §2º; (ii) uma vez qualificado para fins de relicitação, fica suspensa a adoção de medidas que poderiam ensejar a declaração de caducidade do contrato, conforme dispõe o artigo 14, §3º; (iii) as obrigações de investimento com vencimento futuro ficam suspensas a partir da celebração do termo aditivo, devendo ser estabelecidas as condições mínimas para a continuidade da prestação dos serviços pelo concessionário original até a formalização de novo contrato, como afirma o artigo 15,

¹² SILVA, Matheus Alves Moreira da. Consensualidade na Renegociação de Contratos de Concessão: uma análise propositiva a partir do instituto da relicitação. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2023, p. 57.

II; (iv) o empreendimento deve estar previamente qualificado no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), nos termos do artigo 2º; e (v) deve ser celebrado um compromisso arbitral entre as partes, prevendo a submissão à arbitragem ou outro mecanismo privado de resolução de conflitos, conforme a legislação aplicável, especialmente para a definição de eventuais indenizações devidas, nos termos do artigo 15, inciso II¹³.

2.4.5 Procedimento

De acordo com o entendimento do autor Adalberto Santos de Vasconcelos¹⁴, a Lei nº 13.448 de 2017 estabelece que o processo de relicitação é composto por duas fases distintas: (i) o processo de devolução do ativo atualmente concedido; e (ii) o processo de contratação de novo concessionário para exploração do ativo devolvido.

Seguindo o artigo 3º do Decreto 9.957/2019, para que a relicitação seja realizada, é necessário que a Concessionária a requeira à agência reguladora competente, apresentando justificativas e elementos técnicos que demonstrem a necessidade e a conveniência de sua adoção, com as eventuais propostas de solução para as questões enfrentadas. Ademais, deve conceder as demais documentações exigidas pelos incisos do artigo 14, § 2º da Lei nº 13.448 de 2017.

A partir disso, o órgão ou ente competente deverá avaliar a necessidade, a pertinência e a razoabilidade da instauração do processo de relicitação do objeto do contrato de parceria, tendo em vista os aspectos operacionais e econômico-financeiros e a continuidade dos serviços envolvidos (§1º do artigo 14 da referida Lei). Nesse sentido, o citado Decreto dispõe que a agência reguladora do setor realiza, em fase preliminar, a análise da viabilidade técnica e jurídica do pedido de relicitação (artigo 4º).

Nesse aspecto, Rafael Fortunato¹⁵ ao referenciar Natália Ávila e Egon Bockmann Moreira, pontua que determinados questionamentos devem ser feitos pela agência, de forma objetiva e técnica:

¹³ SADDY, André.; SILVA, Matheus Alves Moreira da; FERNANDES, Gonçalves Fernandes. In: ZOCKUN, Maurício. p. 273.

¹⁴ VASCONCELOS, Adalberto Santos de. Relicitação: comentários sobre a Lei 13.448 de 2017. Agência Infra. 09 de maio de 2021. Acesso em: 27 de abril de 2025. Disponível em: <https://agenciainfra.com/blog/relicitacao-comentarios-sobre-a-lei-13-448-de-2017/>

¹⁵ FORTUNATO, Rafael Henrique. A Relicitação dos Contratos de Concessão. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito, Ciências Jurídicas Administrativas) - Universidade de Porto, 2023. p. 61.

(i) houve pedido de readequação das obrigações contratuais?; (ii) houve tentativa de venda do poder de controle ou da concessão?; (iii) houve pedido de prorrogação antecipada?; (iv) os dados trazidos no pedido de relicitação são consistentes?; (v) o Poder Concedente está adimplente com reequilíbrios econômico-financeiros incontestes e/ou está realizando as revisões ordinárias no prazo contratual estabelecido?.

Após essa manifestação da agência, caberá ao Ministério da Infraestrutura examinar a compatibilidade do requerimento com as diretrizes da política pública setorial vigente, conforme estabelece o artigo 5º.

O próximo passo é a submissão do ativo ao Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos (CPPI), que é responsável por avaliar a conveniência e a oportunidade da relicitação, emitindo recomendação prévia à deliberação do Presidente da República (artigo 6º do Decreto). Essa atribuição é exclusiva do CPPI, não podendo ser exercida pela agência reguladora nem pelo Ministério da Infraestrutura.

A qualificação do ativo no PPI ocorre somente por decreto presidencial. Uma vez editado, o decreto suspende eventuais processos de caducidade em andamento contra a concessionária, conforme prevê o §3º do artigo 14 da Lei nº 13.448/2017. Após essa qualificação, dá-se início à celebração de um Termo Aditivo, nos termos do artigo 15 da mesma lei, o qual tem por objetivo regulamentar a relação jurídica entre a parte privada que está deixando o posto de Concessionária e o Poder Concedente, até que seja realizada a transição operacional. Assim, se encerra a fase de devolução do ativo atualmente concedido.

Quanto à fase de seleção de novo concessionário para exploração do ativo devolvido, segue o rito normal previsto na Lei 8.987/1995. A agência reguladora competente ou ao Ministério da Infraestrutura, quando for o caso, adotarão as medidas necessárias para concretizar o procedimento. Dessa forma, deverão (i) realizar ou dar suporte aos estudos técnicos necessários à realização da licitação do empreendimento qualificado, observado o disposto no artigo 17 da Lei nº 13.448, de 2017 (fase interna); (ii) publicar o edital, julgar a licitação e conduzir o procedimento licitatório do empreendimento qualificado (fase externa); e (iii) celebrar e gerir o futuro contrato de parceria e os instrumentos administrativos decorrentes do processo de relicitação de que trata o Decreto. Merece destaque o artigo 19 da Lei, que determina

o acompanhamento do Tribunal de Contas da União diante do novo processo competitivo. Este órgão de controle, ainda em momento inicial da fase externa da licitação, deve, após a consulta pública, analisar os estudos e documentação do certame.

Possibilidade de rescisão do Termo Aditivo

Vale destacar que, após a assinatura do termo aditivo, a princípio a Concessionária não poderá desistir da relicitação, vez que, de acordo com o inciso I do artigo 15 da Lei e inciso I do artigo 8º do Decreto, se compromete com “*aderência irrevogável e irretratável do atual contratado à relicitação do empreendimento e à posterior extinção amigável do ajuste originário, nos termos desta Lei*”.

Contudo, a doutrina prevê duas hipóteses nas quais é possível afastar a irrevogabilidade e irretratabilidade do termo aditivo: (i) decisão consensual entre as partes de encerrá-lo; e (ii) caso o Poder Público considere, posteriormente à assinatura, que o novo certame será prejudicial ao interesse público.

Sobre isso, dispõem Marçal Justen Filho e Cesar Pereira¹⁶:

A irrevogabilidade e irretratabilidade, tal como previstas na Lei 13.448, não impedem a reversão do processo de relicitação. São limitações impostas ao concessionário, não a escolhas promovidas consensualmente entre poder concedente e concessionário. A relicitação não é unilateralmente revogável nem retratável, mas é reversível mediante acordo entre as partes. O poder concedente tem a prerrogativa, senão o dever, de adotar a solução mais compatível com os interesses públicos subjacentes à concessão. A evolução dos fatos pode evidenciar que a alternativa mais satisfatória é o encerramento do processo de relicitação e o ajuste das condições contratuais para superar os problemas anteriores.

Em contrapartida, o TCU firmou entendimento pelo processo nº 008.877/2023-8, no qual prevê:

Após a assinatura do termo aditivo de relicitação, a Administração estaria vinculada a dar prosseguimento ao novo processo licitatório do ativo. Caso esse processo não tenha êxito pelo fato de descumprimento pelo concessionário do termo de relicitação,

¹⁶ JUSTEN FILHO, Marçal e PEREIRA, Cesar. Aeroportos – o possível consenso para mudança de rumo. 17 de fevereiro de 2023. <https://www.agenciainfra.com/blog/infradebate-aeroportos-o-possivel-consenso-para-mudanca-derumo/>, Acesso em 27 de abril de 2025.

ou se o novo leilão não der certo, o governo deve encaminhar um processo de caducidade (encerramento) do contrato.

Diante disso, é evidente que a relicitação não deve ser tratada como forma de evitar a penalização do Concessionário inadimplente que não colabora com o bom funcionamento da Administração. Isso porque, caso a parte privada não colabore com as condições estabelecidas no termo aditivo, demonstrando incompatibilidade de objetivos e princípios do Poder Concedente, deverá receber a sanção de caducidade.

Com relação à aplicação desta penalidade no contexto do fracasso do leilão, entendo se tratar de ato administrativo desmedido, não considerando o princípio da proporcionalidade. Isso porque a efetiva colaboração da Concessionária para com o processo da relicitação não seria considerada, ou seja, mesmo que a não concretização da relicitação seja decorrente de situação alheia ao seu comportamento, a Concessionária seria penalizada com a retomada ou instauração de procedimento sancionatório de caducidade. Portanto, retoma-se o entendimento de Marcelo Portugal quanto à violação do princípio da proporcionalidade.

3 ANÁLISE DE CASO PRÁTICO: AEROPORTO DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE

3.1 Contexto anterior ao pedido de relicitação

Em 12 de setembro de 2023 foi concluída a primeira relicitação do país. Esse procedimento foi solicitado pela Inframérica Concessionária do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante S.A. com relação ao Contrato de Concessão nº 001/ANAC/2011-SBSG, cujo objeto consiste na construção parcial, manutenção e exploração do Aeroporto Aluizio Azevedo, primeiro aeroporto concedido à iniciativa privada.

Após a realização de diversas obras, praticamente construindo toda a estrutura aeroportuária, a Concessionária não mais possuía capacidade econômica para arcar com as obrigações advindas do Contrato. Dentre os principais motivos, destacam-se a movimentação, na época, de 2,3 milhões de passageiros ao ano, que representa metade da demanda prevista no momento da licitação, bem como as tarifas de embarque defasadas em relação às concessões posteriores de outros aeroportos e às tarifas de navegação da torre de controle de Natal (gerenciada pela Inframérica), muito inferiores às cobradas pelas demais torres gerenciadas pela Infraero ou DECEA¹⁷, o que impossibilitava a recomposição de caixa. A Pandemia de COVID-19 agravou a crise já existente com a redução do volume de passageiros. Como consequência, os prejuízos acumulados ao longo dos anos contribuíram para a insustentabilidade do contrato. Após seis anos de operação, o déficit resultou no montante de R\$ 895 milhões¹⁸.

Em meio a esse cenário, a concessionária não mais conseguia cumprir devidamente com suas obrigações contratuais ou fornecer a adequada prestação do serviço público. Diante disso, em 5 de março de 2020, optou por solicitar a relicitação do contrato, protocolando perante a ANAC o pedido de devolução amigável.

¹⁷ BASSETO, Murilo. Concessionária desiste do aeroporto de Natal e irá devolvê-lo ao Governo. 05/03/2020. Disponível em: https://aeroin.net/concessionaria-desiste-aeroporto-natal-ira-devolve-lo-governo/?utm_source=chatgpt.com Acesso em: 06/09/2025.

¹⁸ OLIVEIRA, Jalmir. Aeroporto de São Gonçalo já rendeu prejuízo de R\$ 895 mi à Inframérica. 26/07/2020. Disponível em: https://agorarn.com.br/economia/aeroporto-de-sao-goncalo-ja-rendeu-prejuizo-de-r-895-mi-a-inframERICA/?utm_source=chatgpt.com Acesso em: 06/09/2025.

3.2 Procedimento da relicitação

O governo federal, visando evitar riscos à prestação do serviço público e outros descumprimentos contratuais, anuiu com o pedido por meio da publicação, no Diário Oficial da União (DOU), da Resolução nº 122, de 10 de junho de 2020, do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos (CPPI), além da publicação do Decreto nº 10.472, de 24 de agosto de 2020, que qualificou o ativo no Programa de Parcerias de Investimentos, possibilitando o novo leilão no prazo de noventa dias.

Em 17 de novembro de 2020, a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) aprovou o Termo Aditivo nº 007, de 20 de novembro de 2020, que incluiu no contrato o Anexo 14 para disciplinar a devolução amigável (manutenção da operação até a transição, indenização por bens reversíveis não amortizados etc.) nos termos da Lei nº 13.448, de 5 de junho de 2017 e do Decreto nº 9.957, de 06 de agosto de 2019. Esse aditivo estabelece relações contratuais entre o poder concedente e a concessionária que está deixando a concessão, com eficácia até a transferência do ativo para a nova concessionária.

Em 18 de janeiro de 2023, o Tribunal de Contas da União (TCU), por unanimidade, aprovou a relicitação do aeroporto por meio do Acórdão 8/2023 - TCU - Plenário (Processo TCU nº 028.391/2020-9), mas determinou à ANAC que, antes de efetivar o futuro contrato de concessão, encaminhasse o cálculo da indenização certificado por empresa de auditoria independente, com fulcro no art. 11, § 3º, do Decreto 9.957/2019. Também determinou à Agência que modificasse alguns itens do Edital, especialmente para que não fosse exigido do licitante vencedor, simultaneamente, a garantia da proposta comercial e a garantia de execução contratual no período entre a data da celebração do contrato e a data de eficácia da avença. A versão final dos documentos jurídicos do novo certame foi resultado da Consulta Pública nº 02/2021, realizada entre 16 de março a 29 de abril de 2021, e do controle realizado pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão supracitado, durante a análise específica da relicitação do aeroporto.

O Aeroporto de São Gonçalo do Amarante (ASGA) foi leiloado em 19 de maio, na sede da B3, alcançando o valor de R\$ 320 milhões, um ágio de 41% em relação ao lance mínimo fixado em R\$ 226,9 milhões. O ativo foi arrematado pela Zurich Airport International. O resultado foi confirmado pela ANAC em 23 de junho de 2023

e o Contrato de Concessão nº 004/ANAC/2023 - SBSG foi assinado em 12 de setembro, começando a produzir efeitos a partir de janeiro de 2024.

Após a assinatura do novo acordo, as partes envolvidas fizeram o pagamento da indenização à Inframérica pelos investimentos vinculados aos bens reversíveis e não amortizados. O Governo Federal quitou a diferença entre o valor ofertado pelo proponente e a indenização paga pela proponente vencedora e, na sequência, a concessionária vencedora do leilão realizou o pagamento da contribuição inicial à concessionária que deixou a concessão. Na data-base 31 de dezembro de 2022, a empresa de auditoria independente PricewaterhouseCoopers (PwC) ratificou valor corresponde a R\$ 554,5 milhões.

3.3 Principais impactos da relicitação do ASGA

O processo da relicitação teve como consequência a retirada da Inframérica da posição de contratada, livrando a empresa das obrigações contratuais e prestação dos serviços. Com isso, sua recuperação financeira se tornou algo mais viável e suscetível de ocorrer, considerando o risco de falência em que se encontrava. O pagamento de indenizações por parte do poder concedente e da nova concessionária contribuíram para a recuperação da empresa.

Além disso, com a elaboração do novo certame, foi possível analisar a experiência da Inframérica, suas dificuldades e os maiores desafios dispostos no contrato a fim de reformulá-lo. Isso representa uma nova oportunidade de adaptar as obrigações da futura concessionária com base nas dificuldades encaradas na experiência anterior, tornando o projeto viável e garantindo sua devida execução.

A transição operacional regulamentada para esse tipo de procedimento garante o cumprimento do princípio da continuidade. Maria Sylvania di Pietro¹⁹, ao citar Gilles Gugliemi, reforça a fundamentalidade deste princípio basilar do Direito Administrativo:

O princípio da continuidade dos serviços públicos é a versão administrativa do princípio da continuidade do Estado. Para a teoria do serviço público que não considerava o Estado senão como um feixe de serviços público, o valor deste

¹⁹ GUGLIEMI, Gilles. Introduction au droit des services publics, pp. 45-46 apud DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas, pp. 346-347.

princípio é fundamental. Hoje, o princípio da continuidade dos serviços públicos é um princípio com valor constitucional. O Conselho de Estado igualmente sublinhou sua importância qualificando-o como 'princípio fundamental, o que significa, certamente, que se trata de um princípio geral do direito.

O procedimento da relicitação foi elaborado de forma que a prestação do serviço público fosse priorizada, impedindo sua interrupção em meio à troca de concessionárias. Dessa forma, o interesse público é atendido, vez que os usuários não são prejudicados com a paralisação dos serviços. Diante disso, a relicitação se mostrou um mecanismo inovador, que garante a continuidade da prestação dos serviços aos usuários, ao passo que se apresentou como solução efetiva para contratos cujas concessionárias apresentem incapacidade de adimplir as obrigações assumidas.

Nesse sentido, afirmou Tiago Pereira, presidente da ANAC à época, sobre a relicitação do Aeroporto Aluizio Alves: “Foi um processo inédito no país e que prezou pela segurança jurídica, tranquilidade na transição operacional, inexistência de arbitragem e cooperação de todas as partes envolvidas”²⁰.

3.4 Influência do precedente em outros casos

Dentre as principais diretrizes do procedimento da relicitação traçadas no Acórdão do TCU, destacam-se: (i) a definição clara de diferentes trilhas procedimentais a serem seguidas, separando relicitação, solução consensual e hipóteses de caducidade contratual; (ii) a necessidade de transparência e governança em todo o processo da relicitação; (iii) a exigência de publicidade e auditoria independente da indenização de bens reversíveis não amortizados antes da publicação do edital; e (iv) a necessidade de se combater a morosidade.

De acordo com o relator do Acórdão, Ministro Aroldo Cedraz, este caso “é paradigmático, porque será o primeiro de uma série de contratos de concessões aeroportuárias, e de outros setores, a aderir à extinção amigável do contrato de parceria com a seleção de novo parceiro privado para operar o empreendimento por

²⁰ <https://www.gov.br/anac/pt-br/noticias/2024/novo-contrato-de-concessao-do-aeroporto-de-natal-entra-em-vigor>

novo prazo e novas condições”. Posteriormente, o precedente influenciou as relições que o sucederam.

3.4.1 BR-040/DF-GO-MG (Via040)

O TCU passou a exercer acompanhamento detalhado e contínuo do processo de relição da Via040, da mesma forma que ocorreu na ASGA. As premissas de publicidade e saneamento prévio de riscos foram retomadas com as determinações de ajustes de edital. A Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) reconheceu que os editais subsequentes passaram a ser moldados segundo recomendações do Tribunal, evidenciando a padronização inaugurada em ASGA.

3.4.2 Aeroporto de Viracopos (Campinas/SP)

No caso de Viracopos, o TCU reforçou a obrigatoriedade de auditoria independente no cálculo da indenização e impôs prazos fatais para a conclusão do processo. O Tribunal destacou que Viracopos não poderia se utilizar de idêntica solução aplicada no ASGA, mas deveria se submeter aos princípios fixados no precedente. Essa postura consolidou o entendimento de que a experiência do primeiro caso não é um modelo fechado, mas um paradigma de governança.

3.4.3 Ferrovia Malha Oeste

No caso da Malha Oeste, o TCU rejeitou proposta de solução consensual, instrumento diverso da relição, vez que, na prática, representaria prorrogação contratual irregular diante de inadimplementos reiterados. O Tribunal impôs a relição como caminho obrigatório, reafirmando que a consensualidade não poderia ser utilizada como atalho para afastar a competição.

3.4.4 Aeroporto Internacional do Galeão (RJ)

No Galeão, a experiência do ASGA também serviu de referência, mas o desfecho foi distinto. Após anos de indefinição, o TCU aprovou, em 2025, uma solução consensual com cláusula de teste de mercado, evitando a relição e modernizando

o contrato. A experiência acumulada em ASGA foi incorporada especialmente na mensuração de passivos, na transparência do processo e no acompanhamento institucional, mas aplicado de forma flexível para preservar a continuidade da concessão.

Diante do exposto, conclui-se que a relicitação do aeroporto de São Gonçalo do Amarante se trata de um marco regulatório brasileiro, no qual foram consolidadas premissas essenciais para promoção de segurança jurídica e procedimental. Dessa forma, foi possível a expansão do modelo para além de aeroportos, incluindo rodovias e ferrovias, com adaptações às especificidades de cada ativo.

3.5 Eventual declaração de caducidade do ASGA

Como já exposto, de acordo com a Lei 8.987/1995, a caducidade pode ser declarada pelo Poder Público por diversas hipóteses, independente de previsão contratual expressa. No caso da Inframérica, destacam-se: (i) prestação do serviço de forma inadequada ou insuficiente; (ii) descumprimento de cláusulas contratuais ou disposições legais ou regulamentares; e, especialmente, (iii) perda das condições econômicas, técnicas ou operacionais.

No próprio pedido de relicitação, a concessionária reconheceu sua incapacidade de prestar os serviços de forma eficiente em razão de sua situação econômica. Dessa forma, poderia ter sido adotada a declaração de caducidade como forma de extinção contratual, caso fosse de interesse do Poder Público.

Nesse caso, primeiramente, a concessionária seria comunicada dos descumprimentos contratuais que lhe são imputados, conferindo-se prazo para corrigir as falhas e transgressões apontadas. Entretanto, em razão do cenário de grave situação financeira da Inframérica, dificilmente a concessionária teria capacidade de regularizar os serviços e, muito menos, alcançar novamente os requisitos de qualificação econômica.

Após, caso não houvesse a regularização dos serviços prestados, seria instaurado processo administrativo com fim de constatar a inadimplência da concessionária, no qual deveria ser propiciada a participação do particular exercendo o contraditório e a ampla defesa. Com a conclusão pela responsabilização da concessionária, a caducidade seria declarada por meio de decreto do chefe do Poder Executivo.

Como consequência, haveria imediata tomada das instalações pelo Poder Concedente, que se apossaria dos bens necessários à manutenção da prestação do serviço. Nesse caso, vê-se que o usuário seria prejudicado, pois o Poder Público não detém a expertise necessária para a devida prestação dos serviços de transporte aeroportuário, em comparação aos particulares desse ramo. Além de que os investimentos na concessão seriam inferiorizados em comparação à entrega do contrato para outro parceiro privado.

Ainda, com relação à situação financeira da concessionária, a Inframérica não teria direito ao recebimento de indenização por outros danos e prejuízos, tais como lucros cessantes e danos emergentes. A justificativa para tanto é que a extinção do contrato se deveu a ato imputável à própria concessionária. Agravando ainda mais a situação desta, o Poder Concedente teria o direito de cobrar as multas aplicadas no curso do contrato e ainda não quitadas, bem como perdas e danos. Diante disso, os eventuais créditos do parceiro público poderiam ser compensados com a indenização devida à Inframérica pela reversão dos bens necessários à prestação dos serviços.

Em suma, o cenário de falência da Inframérica seria inevitável. Com relação à transição operacional, a prestação dos serviços dispostos no contrato seria de responsabilidade do Poder Público até que uma nova licitação fosse concluída. Com isso, percebe-se que não haveria vantagens na extinção contratual por esse meio, tendo que vista que os usuários do transporte aeroviário seriam prejudicados pelo serviço inadequado e os custos decorrentes da prestação destes serviços seriam suportados pelos cofres públicos até que um novo parceiro privado os assumisse.

4 A RELICITAÇÃO COMO ALTERNATIVA À CADUCIDADE

4.1 Contrapontos entre a relicitação e a caducidade

Embora a relicitação e a caducidade sejam formas de extinção da concessão, se diferem significativamente com relação a seus procedimentos e efeitos. Este capítulo tem por objetivo destacar os principais pontos de comparação entre esses dois institutos.

4.1.1 Procedimento

Dentre os diversos contrapontos entre a relicitação e a caducidade, destaca-se a natureza do procedimento. Isso porque a caducidade de uma concessão demanda a instauração de processos administrativos de responsabilização e consequente aplicação de multas, demonstrando sua natureza sancionatória. Nesse caso, há um embate entre a parte acusatória e a Concessionária, que visa se defender do que lhe foi imputado para que não seja obrigada a arcar com multas, considerando que sequer se encontra em condições de custear seus ônus contratuais.

Em contrapartida, o Acórdão TCU nº 1593/2023, que dispõe sobre consulta quanto a interpretação da Lei nº 13.448/2017, estabeleceu a natureza consensual e negocial da relicitação, voltada a solucionar impasses na execução de contratos nos setores ferroviário, rodoviário e aeroportuário. Afirma que, ao viabilizar uma saída amigável e pactuada, a Administração Pública busca assegurar a continuidade dos serviços aos usuários, valendo-se da possibilidade de revisar e adequar as condições originalmente estabelecidas no contrato²¹.

Nesse âmbito, a relicitação, por se caracterizar como uma extinção amigável do contrato administrativo, dialoga com a consensualidade administrativa, relevante no âmbito do paradigma da Administração Pública dialógica. Dessa forma, trata-se de mecanismo moderno que corrobora com a consecução do interesse público por meio do agir concertado e coparticipado. Com isso, há uma suavização da teoria clássica

²¹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.593/2023. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1593%2520ANOACORDAO%253A2023/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 1 out. 2025.

dos contratos administrativos, que se diferencia pelas cláusulas exorbitantes e relação contratual verticalizada.

Diante disso, a relicitação, sendo uma forma de extinção amigável do contrato administrativo, acarreta a retomada dos investimentos e/ou da operação na sua plenitude de forma mais célere, especialmente quando comparada ao contencioso processo administrativo de caducidade e às chances de judicialização. Isso pois as partes, com seus esforços em consonância, entram em comum acordo e, após o cumprimento dos requisitos legais, se empenham conjuntamente visando preparar o ativo para uma nova concessão. Assim, a natureza combativa, o atrito e os danos reputacionais decorrentes de um processo de caducidade são reduzidos, forçando as partes a trabalharem juntas para a consecução do objetivo final: encerrar o contrato maculado e manter a prestação dos serviços aos seus usuários.

4.1.2 Princípio Administrativo da Eficiência

Seguindo o procedimento da declaração da caducidade disposto em lei, uma de suas consequências é a transferência da prestação dos serviços públicos para o próprio Poder Público, visando obedecer ao princípio administrativo da continuidade. Entretanto, esses serviços possivelmente não serão prestados de forma devida, tendo em vista que o Estado não detém a expertise dos particulares especializados do setor, nem mesmo, na maioria das vezes, o capital de investimento necessário.

Dessa forma, os serviços serão continuados, mas não serão entregues ao usuário de maneira adequada e condizente com as exigências do contrato extinto. Nesse sentido, o princípio da eficiência administrativa não é devidamente respeitado.

Com relação à relicitação, a transferência do contrato e, portanto, da responsabilidade pela prestação de serviços, ocorre entre particulares especializados no setor, de forma que o novo prestador de serviços, ao aceitar essa posição, se dispõe a realizar os investimentos essenciais para o cumprimento das exigências de qualidade dispostas no contrato de concessão, não prejudicando assim a eficiência dos serviços ofertados aos usuários.

Portanto, a relicitação se mostra uma alternativa vantajosa não só para a Administração Pública e para o particular inadimplente, mas também para a coletividade de usuários, tendo em vista que receberão serviços de qualidade.

4.1.3 Adaptação contratual

Ainda, outro ponto de comparação entre a caducidade e a relicitação que merece destaque consiste na adaptação contratual.

Para que ambos os institutos sejam cabíveis, é necessário que a Concessionária não mais possua capacidade de arcar com as obrigações contratuais que lhe são imputadas, descumprindo o contrato. Nesses casos, muitas vezes, essa condição da parte privada é acarretada pelas consequências de suas próprias obrigações contratuais em meio a um cenário de inviabilidade. Diante disso, faz-se necessário adequar as disposições contratuais para que o mesmo não ocorra com as demais empresas que venham a assumir o posto de Concessionária.

A partir disso, considerando o procedimento e efeitos da caducidade, sendo a punição e o rompimento conflituoso da concessão com a imputação de culpa à Concessionária pelo fracasso do contrato, não é adotada solução para a demanda da sociedade e nem são resolvidos os problemas dos investimentos e da operação em si. Dessa forma, a declaração de caducidade, por deixar de adotar meios para sanar a inviabilidade contratual, não se mostra um instrumento vantajoso.

Em contrapartida, a relicitação, por ser composta por um novo certame, contém as fases interna e externa de uma licitação. Com isso, inclui a reformulação do contrato, visando adaptá-lo à realidade da concessão já vivenciada pela Concessionária anterior. Por se tratar de uma solução consensual na qual não há imputação de culpa à Concessionária pelo fracasso da operação, entende-se que o problema consistiu na execução das regras formuladas para a concessão, por sua incompatibilidade com a realidade prática.

Nesse ínterim, a adoção da relicitação como forma de extinção de uma contratação pode se mostrar mais conveniente, vez que apresenta medidas para prevenir que a nova contratação também venha a falhar. Dessa forma, as consequências são benéficas para as licitantes interessadas e para a sociedade, com a viabilização da devida prestação dos serviços pela parte privada.

4.1.4 Indenização

Ainda, outro contraponto de destaque na comparação entre os institutos consiste no pagamento de indenização à concessionária. Sobre isso, disserta André Furtado de Oliveira e Jéssica Suruagy Amaral Borges²²:

Ponto fulcral da regulamentação pelo decreto é a indenização do contratado originário no caso de relicitação. Em que pese o decreto somente versar sobre diretrizes da indenização, reside uma das principais distinções entre o regime da relicitação e da caducidade. O decreto prevê que, no caso de relicitação, as indenizações pelos investimentos em bens reversíveis não amortizados ou depreciados vinculados ao contrato serão pagos pelo novo contratado, nos termos e limites previstos no edital da relicitação, consistindo em condição para o início do novo contrato. Com isso, o seu pagamento ocorrerá praticamente de forma concomitante com o encerramento do contrato, ressalvada a possibilidade de discussão posterior em âmbito arbitral e judicial. Outro aspecto inovador é a possibilidade de pagamento de indenização diretamente aos financiadores e garantidores do projeto, medida que pode reforçar a financiabilidade de projetos no setor de infraestrutura como um todo. Com efeito, por este mecanismo, a indenização do contratado originário consiste uma espécie de outorga para o novo contratado, o que em alguma medida desonera o poder concedente – salvo pelo fato de que tal indenização provavelmente será precificada na proposta econômica do novo contratado no âmbito da nova licitação. A indenização na relicitação é calculada pela agência reguladora e certificada por empresa de auditoria.

A partir das considerações dos autores, percebe-se pontos centrais de distinção no que se refere ao pagamento da indenização: (i) momento do pagamento; (ii) credor da indenização; e, como consequência deste, (iii) desobrigação direta do Poder Concedente.

Quanto ao momento em que a indenização será paga, no caso da relicitação ocorre conjuntamente à entrega do contrato para a nova Concessionária, vez que consiste em um dos requisitos para que esta assumo o posto. Nesse sentido, a empresa que deixa o contrato por já não ser capaz de prestá-lo recebe a quantia sem maior demora, o que contribui para sua recuperação econômica. Já no caso da caducidade, inexistente tal preocupação com a saúde financeira da Concessionária,

²² OLIVEIRA, André Furtado de; BORGES, Jéssica Suruagy Amaral. Entre a caducidade e a relicitação do contrato de concessão do Aeroporto de Viracopos (Campinas). In: ABRÃO, Carlos Henrique, et. al. (coord.). Seguro, logística e infraestrutura: Brasil em crescimento. São Paulo: Almedina Brasil, 2021, p. 111.

portanto, o pagamento pelo Poder Público não necessariamente será prévio. Essa demora pode contribuir com a piora das condições econômicas da empresa.

O segundo ponto, referente ao credor que receberá a indenização, consiste na possibilidade de os próprios financiadores e garantidores da concessão, como é o caso do BNDES na grande maioria dos projetos de infraestrutura, receberem diretamente a indenização nas relicitações. Com isso, as dívidas da empresa que figurava como Concessionária serão ao menos reduzidas perante esses entes e, dessa forma, há maior segurança jurídica na relação. Assim, esses garantidores se verão mais dispostos a investir em projetos, beneficiando todo o funcionamento das concessões no país.

Com relação à desobrigação do Poder Concedente, consiste em um dos efeitos do diferencial acima, tendo em vista que a obrigação de arcar com essa indenização, no caso das relicitações, é passada ao novo contratado. Portanto, mesmo que considerada para a avaliação das propostas do certame, a indenização não será paga com dinheiro proveniente dos cofres públicos, o que facilita o cumprimento da obrigação e livra a Administração de ter que dispender capital próprio diretamente.

Por fim, vale destacar que o processo de caducidade imputa diversas multas à empresa que está deixando o posto de Concessionária, vez que associa à ela a culpa pelo fracasso da concessão. Além disso, não são incluídos no cálculo os danos e prejuízos, tais quais os lucros cessantes e danos emergentes. Como consequência, esta empresa que já está em condições econômicas debilitadas terá esse valor descontado de sua indenização, recebendo menos do que seus investimentos não amortizados. A partir disso, para a maioria dos casos, é previsível um cenário de falência ou, em melhor situação, recuperação judicial. Com relação à relicitação, como não há uma penalização da parte privada, os valores a serem pagos são calculados sem que haja o referido desconto. Dessa forma, a saúde financeira da empresa não sofre danos maiores com o fim do contrato.

4.2 Prevenção de banalização da relicitação

Dentre os efeitos da relicitação, encontra-se a suspensão dos processos sancionadores. Esse ponto é de extrema relevância, tendo em vista que, por um lado, apresenta aspectos positivos, como o incentivo à Concessionária incapaz de arcar com suas obrigações contratuais em pedir a relicitação e, assim, contribuir com a

perpetuação dos serviços de forma mais eficiente por outra empresa. Por outro lado, pode abrir margem para uma sensação de impunidade.

O intuito da instituição de relições foi apresentar uma alternativa à declaração da caducidade da concessão, tendo em vista que acarreta processo moroso e que demanda recursos e desgaste da relação jurídica firmada entre público e privado. Contudo, há um risco de banalização deste instituto, visto que algumas Concessionárias podem adotar uma conduta menos responsável em certames ao contarem com alternativa contingencial da “devolução” da concessão sem que lhes seja imputada responsabilidade, o que entra em desacordo com os interesses públicos. Quanto à isso, algumas medidas profiláticas devem ser adotadas: (i) a verificação da atratividade para o Poder Público; e (ii) a devida responsabilização da Concessionária quanto aos outros aspectos que não a caducidade.

O primeiro ponto reflete a ideia de que a atratividade da relição deve existir para ambas as partes, ou seja, para o Poder Público e para a iniciativa privada. Isso porque o processo de relição tende a ser menos custoso e mais eficiente quando comparado com o processo de caducidade. Dessa forma, muitas vezes a parte pública também se beneficia, sendo mais proveitoso quanto à celeridade e ao dispêndio de capital. Essa vantagem deve ser efetivamente comprovada antes de sua utilização, de forma que os interesses públicos sejam evidentemente saciados.

Para isso, a relição deve ser tratada como uma medida excepcional e pontual. Deve ser considerada como uma ferramenta estratégica para projetos de infraestrutura relevantes, como no caso do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante. É fundamental que haja um mínimo de viabilidade e segurança para todas as partes envolvidas, portanto o Poder Concedente, as Concessionárias e investidores.

Quanto à responsabilização da Concessionária, vale destacar que a suspensão das medidas penalizadoras recai apenas sobre os processos de caducidade. Segundo o artigo 14, § 3º da Lei nº 13.448/2021, serão sobrestadas as medidas destinadas a instaurar ou a dar seguimento a processos de caducidade, mas as demais medidas sancionatórias devem ser mantidas. Nesse sentido, é evidente que a relição não exige a Concessionária de responsabilidades e de prejuízos.

Além disso, o particular deve concordar com determinadas condições para que o procedimento seja efetivamente realizado. Portanto, para além da impossibilidade de participar do novo certame, terá sua atividade restrita, de acordo com o artigo 8º, IX, do Decreto nº 9.957/19, até a extinção da parceria. Como exemplo das proibições,

pode-se citar: (i) distribuir dividendos ou juros sobre o capital próprio, bem como realizar quaisquer operações que impliquem remuneração aos acionistas; (ii) proceder à redução do capital social; (iii) conceder novas garantias em favor de terceiros, salvo por motivo devidamente justificado e mediante autorização expressa da agência reguladora competente; (iv) alienar, ceder, transferir, dispor ou instituir ônus, penhor ou gravame sobre bens ou direitos vinculados ao contrato de parceria, exceto quando houver motivo justificado e autorização expressa da agência reguladora competente; e (v) requerer a falência, a recuperação judicial ou extrajudicial da sociedade de propósito específico.

Diante do exposto, vale citar o entendimento da jurista Carolina Zaja Almada Campanate Oliveira²³ com relação à forma que a relicitação deve ser aplicada:

A relicitação não pode ser utilizada como forma de transferir ao parceiro público o risco do empreendedor. Será um instrumento eficiente quando for usada, sob a perspectiva do particular, como medida para sanar situações em que o inadimplemento decorre de fatos alheios ao seu controle e o que o levem a uma situação de incapacidade comprovada de cumprimento.

4.3 Conclusão

O presente trabalho teve como objetivo analisar o instituto da relicitação como alternativa à declaração de caducidade dos contratos de concessão, buscando compreender seus fundamentos jurídicos, procedimentais e práticos, bem como seus impactos no âmbito do Direito Administrativo e regulatório. A partir da revisão doutrinária e da análise do caso concreto do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante, foi possível constatar que o mecanismo da relicitação representa um importante avanço no tratamento das concessões de infraestrutura no Brasil.

Inicialmente, observou-se que o regime jurídico das concessões de serviços públicos, disciplinado pela Lei nº 8.987/1995, foi estruturado para garantir o equilíbrio entre o interesse público e o retorno econômico-financeiro da parte privada. Contudo, a prática revelou que, diante de cenários econômicos adversos e da complexidade

²³ OLIVEIRA, Carolina Zaja Almada Campanate. Contratos administrativos complexos e de longo prazo: a prorrogação antecipada e a relicitação na teoria dos contratos públicos. Orientador: Sérgio Guerra. 2018. 237 fl. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito, Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2019, p. 214.

dos contratos de longo prazo, as Concessionárias passaram a enfrentar dificuldades para cumprir as obrigações assumidas, tornando inviável a execução de determinados contratos.

Tradicionalmente, a resposta jurídica para o descumprimento contratual da concessionária era a declaração de caducidade, medida de natureza punitiva e aplicação abrangente que acarreta graves consequências, tanto para a concessionária, que é afastada do contrato sem direito à diversas compensações financeiras, quanto para o próprio Poder Público, que se vê obrigado a reassumir a prestação dos serviços em caráter emergencial, com prejuízos à eficiência do serviço público.

Nesse contexto, a Lei nº 13.448/2017 instituiu a relicitação como uma alternativa inovadora, fundada em bases consensuais e voltada à recomposição da viabilidade do serviço público, mediante a substituição ordenada da Concessionária. Trata-se, portanto, de uma forma de extinção contratual que prioriza a continuidade do serviço e a segurança jurídica, preservando o interesse público e reduzindo os impactos econômicos negativos decorrentes da ruptura abrupta dos contratos.

De acordo com uma exposição de motivos da Medida Provisória nº 752/16, convertida posteriormente na Lei nº 13.448/17, um dos objetivos da relicitação seria reparar problemas e desafios históricos em importantes setores de infraestrutura, buscando viabilizar a realização imediata de novos investimentos em projetos de parceria e sanear contratos de concessão vigentes para os quais a continuidade da exploração do serviço pelas respectivas Concessionárias têm se mostrado inviável.

A análise do caso do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante, primeira relicitação do país, demonstrou, de forma prática, a eficiência do instituto. O processo de relicitação permitiu a transição organizada entre Concessionárias, assegurando a manutenção da operação aeroportuária, sem prejuízo aos usuários ou à Administração Pública. Ademais, esse precedente consolidou parâmetros procedimentais relevantes por meio de seu acompanhamento pelo Tribunal de Contas da União, posteriormente aplicados em outros casos de concessões rodoviárias, ferroviárias e aeroportuárias, servindo como modelo.

A comparação entre os institutos da caducidade e da relicitação evidenciou diferenças essenciais: enquanto a primeira possui caráter sancionatório, a segunda pauta-se na consensualidade e no diálogo entre as partes, refletindo o paradigma contemporâneo da Administração Pública dialógica e eficiente. A relicitação permite,

ainda, uma reestruturação contratual ajustada à realidade econômica e operacional do setor, evitando a repetição de falhas estruturais e garantindo maior atratividade aos futuros investidores.

Ainda, dentre os diversos pontos comparativos evidenciados durante o presente trabalho, deve-se destacar o cumprimento dos princípios administrativos da eficiência e da continuidade de forma conjunta ao utilizar a relicitação. Isso porque essa forma de extinção permite que a responsabilidade pela prestação dos serviços públicos seja transferida entre Concessionárias, ou seja, os serviços sempre estarão disponíveis para os usuários e serão prestados apenas por empresas especializadas no ramo, sem a necessidade de o Poder Público assumir essa gestão.

Não obstante suas vantagens, foi ressaltada a necessidade de cautela com relação à banalização do instituto, sob pena de se transformar em um instrumento de impunidade. A relicitação deve ser empregada de forma excepcional, em situações nas quais a inviabilidade contratual decorra de fatores alheios à conduta da Concessionária, assegurando que sua aplicação não comprometa a responsabilização da parte privada por eventuais falhas. Além disso, o principal aspecto a ser avaliado antes de dar início ao processo de extinção contratual consiste na análise dos efeitos da relicitação, visando conferir se efetivamente haverá benefícios para a parte pública, ou seja, se corresponde à melhor alternativa considerando os interesses públicos.

Conclui-se, portanto, que a relicitação se firmou como mecanismo jurídico de equilíbrio entre eficiência administrativa, segurança regulatória e preservação do interesse público. Sua aplicação adequada representa uma importante evolução na gestão de contratos de concessão, ao mesmo tempo em que reforça a transição de um modelo estatal punitivo para um modelo cooperativo e resolutivo.

Por fim, verifica-se que o fortalecimento desse instituto depende da consolidação de uma cultura administrativa voltada à transparência, à governança e à previsibilidade normativa, de modo que a relicitação seja utilizada como instrumento de modernização das concessões e de promoção de um ambiente regulatório estável e eficiente no país.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Gustavo Carneiro de. **Winner's curse: evidências da maldição do vencedor nos aeroportos em relicitação**. 2022. Dissertação (Mestrado em Economia) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2022.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Arbitragem no Direito Administrativo**. Revista da AGU, Brasília-DF, v. 16, n. 03, p.19-58, jul./set. 2017.
- BRASIL. **PPI - Programa de Parcerias de Investimentos**. BR-060/153/040 DF-GO: relicitação. Disponível em: < <https://ppi.gov.br/projetos/br-040-go-mg/>>. Acesso em: 29 jun. 2024.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Consulta sobre prorrogação e relicitação**. Acórdão n. 1.593/2023. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Proc. n. 008.877-2023-8-VR. Decisão em 02 de 119 agosto de 2023. Brasília. 2023. Disponível em:. Acesso em: 18 de jan. de 2024.
- CAVALCANTI, Caio Mário Lana. FORTINI, Cristiana. **Relicitação em alta: o recente caso do aeroporto de São Gonçalo do Amarante**. 18/01/2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jan-18/relicitacao-em-alta-o-recente-caso-do-aeroporto-de-sao-goncalo-do-amarante/> . Acesso em: 06/09/2025.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.
- FORTUNATO, Rafael Henrique. **Relicitação dos contratos de concessão**. 2023. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico-Administrativas) - Faculdade de Direito, Universidade do Porto, Porto. 2023.Disponível em: <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/155635/2/651435.pdf>
- FREITAS, Rafale Vêras de. As prorrogações e a relicitação previstas na Lei nº 13.448/2017: um novo regime jurídico de negociação para os contratos de longo

prazo. In: MOREIRA, E. B. (Coord.). **Tratado do equilíbrio econômico-financeiro: contratos administrativos, concessões, parcerias público-privadas, Taxa Interna de Retorno, prorrogação antecipada e relicitação**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 16ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025

JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar. **Aeroportos – o possível consenso para mudança de rumo**. 17 de fevereiro de 2023.

<https://www.agenciainfra.com/blog/infradebate-aeroportos-o-possivel-consenso-para-mudanca-derumo/>. Acesso em 27 de abril de 2025.

MARQUES JUNIOR, José Jair. Devolução de concessões e relicitação. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; OLIVEIRA, André Tito da Motta; ISSA, Rafael Hamze; SCHWIND, Rafael Wallbach (coord.). **Direito, Instituições e Políticas Públicas: o papel do jusidealista na formação do Estado**. São Paulo: Quartier Latin, 2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

OLIVEIRA, Carolina Zaja Almada Campanate. **Contratos administrativos complexos e de longo prazo: a prorrogação antecipada e a relicitação na teoria dos contratos públicos**. 2018. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito, Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2019.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Os acordos administrativos na dogmática brasileira contemporânea. In: **Mediação e arbitragem na administração pública: Brasil e Portugal**. António Júdice Moreira (coord.). São Paulo: Almedina, 2020.

PEREIRA, Débora Barbosa da Costa. O instituto da relicitação nos contratos de concessões do programa de parceria de investimentos: valorização da parceria no

setor de infraestrutura brasileiro. In: CAVALCANTI, J. T. de V. B. (Coord.). **Direito Administrativo: temas atuais e relevantes**. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p .109 – 110.

RIBEIRO, Mauricio Portugal. **Caducidade de concessões e PPPs: notas sobre a conveniência e oportunidade da decisão para instauração do processo e sobre as formalidades para tanto**. Acesso em:

<https://www.migalhas.com.br/arquivos/2017/12/art20171212-01.pdf>

SADDY, André.; SILVA, Matheus Alves Moreira da; FERNANDES, Ketlyn Gonçalves. Processo de Relicitação Segundo a Lei nº 13.448/2017: Principais Desafios Jurídicos na Implementação do Instituto. In: ZOCKUN, Maurício.; GABARDO, Emerson (coord.). **Novas leis: promessas de um futuro melhor?** Livro do XXXVI Congresso Brasileiro de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2023. Disponível em: https://ibda.com.br/wp-content/uploads/2024/10/EmersonGabardo_Etal_NovasLeis_MIOLO_GRAFICA.pdf#page=271

SADDY, André. **Possibilidade de extinção de concessão de serviço público justificada na recuperação judicial de sociedade empresária: O caso do setor elétrico brasileiro**. Acesso em:

https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/198/ril_v50_n198_p33.pdf

SILVA, Matheus Alves Moreira da. **Consensualidade na Renegociação de Contratos de Concessão: uma análise propositiva a partir do instituto da relicitação**. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2023.

VASCONCELOS, Adalberto Santos de. **Relicitação: comentários sobre a Lei 13.448 de 2017**. Agência Infra. 09 de maio de 2021. Acesso em: 27 de abril de 2025. Disponível em: <https://agenciainfra.com/blog/relicitacao-comentarios-sobre-a-lei-13-448-de-2017/>

VÉRAS, Rafael. **A regulamentação das relições no Brasil e o posicionamento do Tribunal de Contas da União**. 13/03/2024. Editora Fórum.
Disponível em: <https://editoraforum.com.br/noticias/destaque/a-regulamentacao-das-relicacoes-no-brasil-e-o-posicionamento-do-tribunal-de-contas-da-uniao/>. Acesso em: 08/09/2025.