

Secex Consenso promove transformação consensual das telecomunicações

15/04/2026

A estatura de uma ordem institucional não se revela apenas quando decide, mas quando resolve o mais difícil. Em contextos de elevada complexidade, o desafio do Estado já não é somente afirmar autoridade, e sim produzir respostas legítimas, tempestivas e tecnicamente honestas para controvérsias em que Direito, economia, regulação e interesse público se entrelaçam. É nesse horizonte que a consensualidade deixa de ser simples técnica alternativa de resolução de conflitos para se afirmar como expressão de maturidade institucional.

Nos grandes setores regulados, o tempo não é neutro. Quando a decisão tarda, o conflito não fica parado: transforma-se, amplia custos, aprofunda incertezas e pode comprometer a própria finalidade da regulação. Em infraestrutura, especialmente em telecomunicações, decidir tarde muitas vezes equivale a decidir mal, pois a inovação tecnológica avança mais rápido do que os procedimentos tradicionais. Refletir sobre consensualidade é refletir sobre a responsabilidade institucional diante do tempo histórico.



Mais do que uma mudança normativa ligada à adaptação das concessões do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), o que se destacou foi a escolha de um método capaz de enfrentar conflitos de alta densidade jurídica, econômica e regulatória sem aprofundar a lógica adversarial. Em vez da fragmentação de litígios, criou-se um espaço institucional de diálogo qualificado apto a converter controvérsias prolongadas em soluções executáveis, controláveis e úteis.

É nesse ponto que a Secex Consenso do Tribunal de Contas da União assume relevância singular. Ela representa um engenho institucional voltado a organizar o dissenso, reduzir assimetrias informacionais e concentrar esforços decisórios. O propósito deste artigo é defender o êxito desse modelo, mostrando como sua arquitetura institucional equaliza tempo e complexidade processual nos grandes temas da regulação e da infraestrutura, com destaque para o setor de telecomunicações.

O engenho institucional da Secex Consenso

A criação da Secex Consenso representa um passo sofisticado na evolução do controle externo brasileiro. Seu valor não está apenas em introduzir uma via negocial no TCU, mas em reconhecer que certos conflitos públicos exigem uma arena decisória capaz de reunir, sob método comum, instituições, saberes técnicos e interesses que, no rito convencional, tenderiam a se dispersar em múltiplos processos, recursos e impasses sucessivos.

Seu desenho ataca uma fragilidade central do Estado contemporâneo: a desproporção entre a velocidade de transformação dos problemas públicos e o tempo dos meios clássicos para enfrentá-los. A Secex Consenso surge, assim, como resposta institucional à inadequação entre procedimentos fragmentados e controvérsias sistêmicas, convertendo a complexidade de fator paralisante em objeto de tratamento coordenado.

Sua contribuição vai além da mediação em sentido estrito. A unidade atua como mecanismo de equalização entre tempo e complexidade processual, reduzindo os intervalos improdutivos do litígio sem empobrecer a densidade analítica do exame técnico. Não se trata de abreviar a reflexão, mas de reorganizá-la: em vez de simplificar artificialmente o problema, reconstrói-o de forma integrada, permitindo que a decisão seja simultaneamente mais célere e mais qualificada.

A consensualidade não elimina o conflito; ela o elabora institucionalmente. O dissenso não é negado, mas processado em chave cooperativa, com transparência, contraditório qualificado e busca por resultados públicos verificáveis. Assim, a autoridade estatal não se enfraquece – ao contrário, refina-se, porque passa a decidir com maior consciência dos custos do atraso, dos limites da unilateralidade e das vantagens da coordenação entre órgãos públicos e agentes regulados.



Tempo e complexidade nos grandes temas regulatórios

A principal virtude do modelo aparece na natureza dos conflitos regulatórios em infraestrutura. Não se trata de litígios simples, mas de controvérsias marcadas pela sobreposição de contratos de longa duração, obrigações regulatórias, passivos sancionatórios, arbitragens, projeções econômico-financeiras, compromissos de investimento e impactos sobre a continuidade de serviços essenciais.

Nessas hipóteses, a fragmentação procedimental costuma gerar um efeito perverso: cada instituição examina apenas uma fração do problema, enquanto o conjunto permanece sem solução efetiva. A Secex Consenso altera esse quadro ao oferecer um foro institucional apto a recompor a unidade da controvérsia. Em vez de permitir que disputas isoladas avancem em paralelo, o modelo relê o conflito como questão pública integrada, suscetível a tratamento simultâneo sob os prismas jurídico, técnico, econômico e operacional.

Em telecomunicações, essa virtude se intensifica. Trata-se de um setor em que a utilidade pública da infraestrutura convive com obsolescência tecnológica acelerada, alta intensidade de capital e forte sensibilidade social. Controvérsias prolongadas não afetam apenas balanços empresariais; elas impactam expansão de redes, conectividade escolar, cobertura rodoviária,

inclusão digital de áreas remotas e resiliência da infraestrutura nacional.

Em outras palavras, a Secex Consenso permite ao Estado enfrentar uma pergunta decisiva: como decidir com profundidade sem decidir tarde demais? A prática recente oferece resposta convincente. Por meio de negociação institucionalmente estruturada, tornou-se possível concentrar informações dispersas, antecipar objeções, testar alternativas e pactuar contrapartidas com maior capacidade de execução. Tempo e complexidade deixam, assim, de operar como vetores contraditórios e passam a ser administrados de forma racional e convergente.

Telecomunicações como prova do êxito do modelo

O setor de telecomunicações talvez ofereça a demonstração mais eloquente do sucesso desse modelo. A adaptação das concessões exigiu o enfrentamento de controvérsias de grande escala, marcadas por passivos históricos, disputas arbitrais, obrigações de continuidade, assimetrias regionais de infraestrutura e necessidade de redirecionamento de investimentos para finalidades socialmente mais relevantes. Nesse ambiente, a solução tradicional prolongaria a incerteza; a solução consensual, ao contrário, gerou capacidade concreta de implementação.

O resultado foi expressivo em vários planos. Superaram-se impasses antigos sem impor ao setor o custo social de uma litigância incompatível com a velocidade das transformações tecnológicas. Controvérsias foram convertidas em compromissos de investimento, fortalecendo expansão de infraestrutura, continuidade de serviços e inclusão digital. Reduziu-se o estoque de processos administrativos e judiciais, liberando energia institucional para a execução de políticas públicas mais aderentes às necessidades contemporâneas do setor.

A experiência demonstra, portanto, que o consenso, quando apoiado em governança robusta, produz dupla vantagem: diminui contencioso e insegurança e, ao mesmo tempo, amplia a capacidade estatal de implementar soluções de alta relevância pública. Em setores intensivos em capital e tecnologia, essa combinação é decisiva, porque previsibilidade regulatória e tempestividade decisória são condições indispensáveis para que o investimento se converta em benefício social.

Caso Oi S.A.

O caso da Oi constitui a demonstração mais expressiva de como a Secex Consenso se torna decisiva quando a complexidade atinge seu grau máximo. A operadora estava em recuperação judicial, submetida a um contrato de concessão oneroso e envolvida em arbitragem internacional bilionária. Nesse contexto, qualquer resposta fragmentária ampliaria a instabilidade. O problema exigia um arranjo capaz de preservar a continuidade do serviço, enfrentar passivos acumulados e reorientar o futuro regulatório do setor.

A solução consensual, avaliada em R\$ 10,27 bilhões, evidencia a potência do modelo. O acordo assegurou a manutenção do STFC em 10.650 localidades até 2028, estruturou investimentos em infraestrutura de transporte e acesso em fibra óptica, redes regionais e *backhaul* e viabilizou o encerramento de 119 processos administrativos sancionadores. Mais do que resolver um conflito específico, o consenso reorganizou o problema em bases executáveis e

compatíveis com o interesse público.

Foi decisivo o papel da V.tal, com compromissos de aproximadamente R\$ 5 bilhões voltados à conectividade de escolas, data centers e cabos submarinos em regiões estratégicas. Além disso, a solução negociada permitiu que parte de créditos eventualmente reconhecidos na arbitragem fosse direcionada a novos investimentos. Assim, uma clássica fonte de incerteza converteu-se em ativo regulatório voltado ao desenvolvimento.

Caso Telefônica Brasil (Vivo)

No caso da Telefônica Brasil, a complexidade tinha outra feição. O desafio consistia em compatibilizar a continuidade de serviços essenciais em localidades sem competição adequada com a expansão de infraestrutura em áreas estratégicas ao desenvolvimento nacional. Tratava-se, portanto, de um problema em que eficiência econômica, justiça territorial e planejamento de longo prazo precisavam ser pensados conjuntamente.

O acordo de R\$ 4,5 bilhões destinou R\$ 444 milhões à manutenção do STFC em 373 localidades até 2028 e cerca de R\$ 4 bilhões à expansão da rede. Entre as contrapartidas, destacam-se a ampliação da infraestrutura de transporte em fibra óptica em 121 municípios carentes de *backhaul* e a expansão da cobertura móvel 4G, ou superior, em rodovias federais e estaduais. A solução negociada vinculou, assim, a superação do conflito a entregas concretas de elevado impacto público.

Além disso, a atuação consensual encerrou 151 processos — 84 administrativos sancionadores e 67 judiciais relacionados a penalidades da Anatel. Mais uma vez, o consenso não foi mera composição formal, mas reorganização substantiva de prioridades: a energia antes consumida em litígios foi redirecionada para continuidade, expansão e previsibilidade regulatória.

Caso Algar Telecom

Embora o montante envolvido seja inferior ao dos grandes grupos nacionais, o problema regulatório da Algar Telecom não era menos relevante, pois dizia respeito à continuidade do STFC em localidades pequenas e economicamente pouco atrativas, bem como à expansão de infraestrutura em territórios frequentemente afastados dos grandes ciclos de investimento.

O consenso encerrou 126 processos — 80 administrativos sancionadores e 46 judiciais. Com R\$ 240 milhões, os compromissos incluíram a manutenção do STFC em 24 localidades de Minas Gerais e São Paulo até 2028, a expansão de *backhaul* em fibra, a implantação de cobertura 4G em áreas rurais e projetos de conectividade em escolas. A solução demonstrou, assim, que eficiência regulatória e inclusão territorial podem avançar juntas.

Por que a Secex Consenso teve êxito

O êxito do modelo decorre de quatro atributos centrais. O primeiro é a especialização institucional: a existência de uma unidade vocacionada ao tratamento de controvérsias complexas reduz improvisações, qualifica o diálogo e favorece a formação de memória técnica acumulada. O segundo é a coordenação interinstitucional, que aproxima TCU, agências

reguladoras, advocacia pública, ministérios e agentes privados em torno de uma arquitetura decisória menos fragmentada e mais cooperativa.

O terceiro atributo é a compressão qualificada do tempo processual. Não se trata de apressar decisões, mas de evitar dilatações improdutivas, concentrando o debate no essencial: pontos controvertidos, alternativas, riscos e contrapartidas mensuráveis. O quarto é a redução de assimetrias informacionais, pois metodologias, premissas e projeções passam a ser explicitadas, testadas e justificadas perante todos os envolvidos.

Por fim, há um elemento transversal decisivo: a conversão do controle em fator de viabilização responsável. Longe de enfraquecer a função fiscalizatória do TCU, a Secex Consenso a eleva, porque torna o controle mais apto a lidar com problemas sistêmicos, multidimensionais e urgentes.

Conclusão

A experiência recente do setor de telecomunicações autoriza afirmar o êxito do modelo de soluções consensuais da Secex Consenso do TCU. Esse sucesso não decorre apenas do volume econômico dos compromissos assumidos ou da quantidade de processos superados, embora ambos sejam expressivos. Seu mérito principal está em mostrar que o Estado se torna mais inteligente quando enfrenta a complexidade não pela mera imposição, mas por uma institucionalidade capaz de ouvir, coordenar, testar e decidir com responsabilidade.

Em problemas públicos de elevada indagação, o tempo não é simples medida cronológica; ele integra a própria justiça da decisão. Quando a resposta estatal chega tarde, a realidade já mudou, os custos se multiplicaram e a utilidade pública da solução diminuiu. É por isso que as soluções consensuais assumem papel decisivo: elas reduzem a distância entre compreender e agir sem sacrificar densidade técnica, legalidade ou controle.

A Secex Consenso ajudou a substituir a expectativa de anos de litigância pela materialidade de investimentos, conectividade, continuidade de serviços e reorganização racional do setor. Mais do que encerrar disputas, o consenso devolveu ao tempo sua função mais nobre numa ordem institucional madura: não a de consumir oportunidades, mas a de potencializar entregas públicas relevantes.

Por isso, a consensualidade, tal como estruturada na experiência da Secex Consenso, deve ser compreendida como tecnologia institucional de alta relevância para o Estado brasileiro. Ela não diminui o controle; aumenta sua inteligência prática. Não enfraquece a autoridade; torna-a mais reflexiva e eficaz. E oferece uma resposta civilizada e racional para problemas em que a complexidade é elevada, os interesses são múltiplos e o tempo desempenha papel decisivo.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-abr-15/a-engenharia-institucional-da-secex-consenso-e-a-transformacao-consensual-das-telecomunicacoes/>