



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DGS

RELATORIA: DGS

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 96/2024

OBJETO: Proposta de assinatura do Termo de Referência - Ambiente regulatório Experimental - Eco101 Concessionária de Rodovias S.A.

ORIGEM: SUCON

PROCESSO (S): 50500.151119/2024-62

PROPOSIÇÃO PF/ANTT: Cota n. 08592/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (27061432)

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

1. DO OBJETO

1.1. Trata-se de proposta de assinatura de Termo de Referência, que tem por objeto a instituição de ambiente regulatório experimental, nos Termos da Resolução ANTT nº 5.999, de 3 de novembro de 2022, para a realização de processo competitivo para a transferência de controle acionário da Concessionária, a ser celebrado entre a ANTT e a Eco101 Concessionária de Rodovias S.A.

2. DOS FATOS

2.1. A ECO101 é responsável pela gestão de um dos trechos mais importantes da malha rodoviária federal, que compreende o trecho da BR-101/ES/BA, desde o entroncamento com a BA-698 (acesso a Mucuri) até a divisa entre o Espírito Santo e o Rio de Janeiro. Essa concessão abrange uma extensão total de 475,9 km e foi objeto de licitação pública promovida pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), conforme o Edital nº 01/2011. O contrato de concessão foi assinado em 17 de abril de 2013, estabelecendo assim o compromisso da concessionária ECO101 com a gestão, manutenção e ampliação da rodovia, visando garantir a segurança e a fluidez no tráfego para milhares de usuários que utilizam essa importante via de escoamento econômico e deslocamento diário.

2.2. Contudo, ao longo dos anos, a ECO101 enfrentou dificuldades para manter os altos níveis de investimento e melhorias contínuas exigidos pelo contrato original, principalmente devido a fatores externos, como crises econômicas e a alta volatilidade dos custos operacionais. Essas adversidades culminaram na classificação da ECO101 como um "contrato estressado", situação que sinaliza que os compromissos assumidos inicialmente pela concessionária necessitavam de readequação para garantir a viabilidade e a sustentabilidade da concessão.

2.3. Diante dessa situação, o Governo Federal, por meio do Ministério dos Transportes, implementou uma nova política de remodelagem e otimização dos contratos de concessão rodoviária, visando adequar contratos que se encontravam em situação crítica. Essa política foi formalizada pela Portaria nº 848/2023 e se deu a partir da decisão do Tribunal de Contas da União (TCU), que aprovou a adoção de soluções consensuais em contratos de concessão considerados críticos. A decisão do TCU autorizou a suspensão dos processos de relicitação em andamento, o que abriu caminho para que as concessionárias, como a ECO101, pudessem renegociar seus contratos diretamente com o governo, buscando soluções que permitissem a retomada dos investimentos e a melhoria dos serviços prestados.

2.4. A concessionária ECO101, formalizou sua solicitação de remodelagem junto ao Ministério dos Transportes, conforme os critérios estabelecidos pela Portaria nº 848/2023. A proposta apresentada pela ECO101 foi cuidadosamente analisada pelos órgãos competentes e, em 28 de abril de 2023, o pedido foi aprovado pela Portaria nº 372/2023.

2.5. Com a aprovação da solicitação da ECO101, a Superintendência de Concessão da Infraestrutura (SUCON), dentro da estrutura da ANTT, elaborou o Parecer nº 4, de 15 de setembro de 2023, que contou com a anuência da Diretoria Colegiada da ANTT, conforme registrado na ata da 56ª Reunião de Diretoria Administrativa, consolidou o posicionamento da agência reguladora em relação à remodelagem do contrato da ECO101. O parecer destacou a necessidade de ajustes no cronograma de investimentos, bem como a readequação de algumas metas contratuais, sempre com o objetivo de garantir que os usuários da rodovia continuem a receber um serviço de qualidade.

2.6. Após a conclusão dessa etapa dentro da ANTT, o processo foi submetido à análise do Tribunal de Contas da União (TCU), órgão responsável por validar as negociações e garantir que as alterações contratuais fossem realizadas de acordo com o interesse público e com a legislação vigente. O processo foi formalizado sob a Tomada de Contas nº 033.444/2023-4, e os trabalhos no âmbito do TCU foram conduzidos com base na Portaria Segecex/TCU nº 37, de 8 de novembro de 2023, publicada no Diário Oficial da União em 10 de novembro de 2023. Importante destacar que todas as tratativas entre o TCU, a ANTT, o Ministério dos Transportes e as concessionárias foram conduzidas sob sigilo, conforme determinado pelo tribunal, visando proteger informações sensíveis e garantir a transparência e a lisura do processo.

2.7. Após meses de análise minuciosa e tratativas entre as partes envolvidas, o TCU, por meio do Acórdão nº 1996/2024, deu parecer favorável à otimização do contrato de concessão da ECO101.

2.8. O presente pleito vem à apreciação da DIRETORIA, após a elaboração das minutas do Termo de referência de ambiente regulatório experimental, a ser celebrado entre a Agência Nacional de Transportes Terrestre (ANTT) e ECO 101 Concessionária de Rodovias S/A, visando a realização do processo competitivo para a transferência de controle acionário.

2.9. Dessa forma, a Comissão de *Sandbox*, com o intuito de testar a solução regulatória, prevista no texto preliminar do Regulamento de Concessões Rodoviárias 4 (RCR4), que institui o processo competitivo, a ser realizado no Regime de Recuperação Regulatória (RRR), assim como nos processos de otimização e readaptação dos contratos de concessão, conduzidos pela Secex/Consenso no Tribunal de Contas da União, foi instituída por meio da Portaria - DG 245 (25914818), e estruturou o Termo de Referência e Minuta de Edital que serão objeto do sandbox regulatório.

2.10. Após restar acostado aos autos o Relatório à Diretoria 672 (26913021), nos termos da exigência regimental, o presente processo foi distribuído para esta Diretoria em 24 de outubro de 2024, mediante prevenção ad hoc, conforme registrado na Certidão de Distribuição 26951382.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. Inicialmente, por meio da NOTA TÉCNICA SEI Nº 3.863/2020/GERER/SUOD/DIR (3947370), a SUOD apresentou como proposta para a revisão da Agenda Regulatória 2019/2020, a elaboração de um marco regulatório das concessões de rodovias, denominado de projeto de Regulamento de Concessões Rodoviárias (doravante tratado por RCR), cuja finalidade seria consolidar as regras gerais das concessões de infraestrutura rodoviária.

3.2. Assim sendo, a proposta do RCR foi inserida na Agenda Regulatória da ANTT 2019/2020, aprovada por meio da Deliberação nº 423, de 6 de

outubro de 2020, e na alteração do Plano de Gestão Anual - PGA da ANTT para o exercício de 2020, aprovada por intermédio da Deliberação nº 439, de 27 de outubro de 2020.

3.3. Naquele momento, entendeu-se que o RCR deveria ser executado por etapas, neste sentido a Deliberação nº 188, de 21 de maio de 2021, dividiu-o da seguinte forma:

RCR 1 - Regras gerais e direitos de usuários

RCR 2 - Bens, obras e serviços e adequação dos procedimentos de execução de obras e serviços (Resolução ANTT nº 1.187/2005).

RCR 3 - Gestão econômico-financeira dos contratos de concessão;

RCR 4 - Fiscalização e penalidades; e

RCR 5 - Encerramento contratual.

3.4. Deste modo, o RCR 1 foi publicado por meio da Resolução nº 5.920, de 20 de julho de 2021; o RCR2 foi objeto da Resolução nº 6.000, de 1º de dezembro de 2022; e o RCR 3 aprovado a partir da Resolução nº 6.023, de 21 de dezembro de 2023. Por sua vez, o RCR 4 tem sua previsão de publicação para o primeiro bimestre de 2025, conforme a Agenda Regulatória 2023/2024.

3.5. Submetida à Audiência Pública nº 012/2023, a minuta de resolução que estabelece o RCR 4. (SEI nº 26516870), ora submetida para deliberação da Diretoria Colegiada, possui 17 capítulos, sendo o capítulo XIII referente ao regime de recuperação regulatória.

3.6. Concomitantemente aos esforços de produção da norma do RCR 4 pela ANTT, o Ministério dos Transportes formulou e instituiu os procedimentos de readaptação e otimização dos contratos de concessão rodoviária, com o intuito de buscar soluções regulatórias para ativos estressados, ou seja, contratos que não performavam a contento vis-à-vis a execução dos investimentos previstos e onde não havia perspectiva de resolução, no curto prazo, dos motivos que levaram à situação de paralisação contratual.

3.7. Os Grupos de Trabalho instituídos pelo Ministério dos Transportes produziram Relatórios com os resultados preliminares das análises de cenários possíveis e viáveis para solução consensual entre o Poder Concedente e as Concessionárias, de modo a serem protocolados para análise da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso) do Tribunal de Contas da União, nos termos da IN TCU nº 91/2022.

3.8. Após a solicitação de solução consensual (SSC), o TCU instalou Comissões de Solução Consensual (CSC) compostas por representantes da SecexConsenso, da unidade de auditoria especializada (AudRodoviaAviação), da ANTT, Ministério dos Transportes e da Concessionária, com o objetivo de elaborar proposta de solução para o contrato estressado.

3.9. Até o momento, três Comissões, referentes às concessionárias ECO-101, Autopista Fluminense e MS-Via, produziram seus Relatórios de Solicitação de Solução Consensual, acompanhados de proposta de termo de autocomposição a ser celebrado entre as partes. Após manifestação do Ministério Público junto ao TCU, referido termo de autocomposição deve ser aprovado pelo Plenário do TCU, antes de sua assinatura.

3.10. Em tais Relatórios, as Comissões propuseram uma ampla repactuação do contrato, estabelecendo um novo equilíbrio econômico-financeiro e uma nova matriz de risco, com o potencial de solucionar os problemas enfrentados na concessão. No entanto, na proposta, a celebração do termo aditivo de repactuação está condicionado à realização de processo competitivo, por meio do qual seja levado a mercado concorrencial o ativo remodelado.

3.11. Observa-se portanto que o mecanismo de processo competitivo está previsto tanto na proposta de RCR 4, quanto nas propostas de autocomposição, mediadas pela SecexConsenso, e já submetidas à análise do Plenário do TCU. Razão pela qual, faz-se mister que se promova um ambiente regulatório experimental que possa aprimorar essa solução regulatória, que será fundamental na resolução dos contratos de concessão mais complexos atualmente regulados pela ANTT.

3.12. Assim, o RRR é uma alternativa ao procedimento de relicitação, previsto na Lei nº 13.448/2017, pois pretende proporcionar uma chance de recuperação e continuidade da operação, de forma mais célere do que exigiria o processo de relicitação.

4. DO SANDBOX REGULATÓRIO

4.1. Por meio da Portaria DG nº 245, de 16 de setembro de 2024, foi constituída a Comissão de Sandbox com o objetivo de testar a solução regulatória contida no texto preliminar do Regulamento de Concessões Rodoviárias 4 (RCR4). Este regulamento estabelece o processo competitivo a ser realizado no âmbito do Regime de Recuperação Regulatória (RRR) e dos processos de otimização e readaptação dos contratos de concessão, sob a supervisão da SecexConsenso, do Tribunal de Contas da União.

4.2. Na proposta submetida para o *sandbox* regulatório, propõe-se que o **processo competitivo** seja regido pelas regras previstas no Edital e nos seus Anexos, e concebido de forma análoga às previsões legais relativas a concorrências públicas aplicadas a concessões, na forma de leilão, seguindo as previsões contidas na Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995; Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, regulamentada pelo Decreto nº 2.594, de 15 de maio de 1998; Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001; Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016; Decreto nº 2.444, de 30 de dezembro de 1997, e; subsidiariamente, pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e demais normas vigentes sobre a matéria.

4.3. As diretrizes gerais do processo competitivo foram detalhadas na Nota Técnica - ANTT 4680 (23991317).

4.4. Nesse sentido, a Comissão de Sandbox elaborou a **minuta do Termo de Referência de Ambiente Regulatório Experimental (SEI nº 26913004)**, a ser celebrado entre a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a ECO-101 Concessionária de Rodovias S.A. O objetivo é instituir um ambiente regulatório experimental, conforme os termos da Resolução ANTT nº 5.999, de 3 de novembro de 2022, com vistas à proposição de minuta de edital para um processo competitivo, que visa à transferência de controle acionário da Concessionária.

4.5. Essa iniciativa atende às Cláusulas 4.73 e seguintes do Termo de Autocomposição a ser celebrado entre a ECO-101, a União e a ANTT, com a interveniência do Tribunal de Contas da União, conforme o disposto no Acórdão nº 1.996/2024-TCU-Plenário, no âmbito do TC 033.444/2023-4, doravante denominado "Processo Competitivo".

4.6. Em conformidade com a Resolução ANTT nº 5.999/2022, concluiu-se que a Concessionária ECO-101 deve atender aos critérios mínimos de elegibilidade para participar no ambiente regulatório experimental do Termo de Referência, conforme o artigo 8º da Resolução. Estes critérios envolvem, entre outros, a apresentação de documentos de qualificação técnica e econômico-financeira, declaração formal de compromisso, e cumprimento de requisitos que garantam a proteção aos usuários e a segurança jurídica do processo.

4.7. A Comissão de Sandbox realizou a análise dos documentos enviados pela ECO-101, conforme detalhado no Anexo - Documentos de Elegibilidade - ECO-101 (SEI nº 26762675) e Anexo Retificação dos Documentos de Elegibilidade (SEI nº 26783300), **atestando o cumprimento de todos os critérios estabelecidos**, conforme Parecer nº 8/2024/SUCON/DIR (SEI nº 26739386).

4.8. A minuta do Termo de Referência também foi objeto do Parecer nº 8/2024/SUCON/DIR (SEI nº 26739386), elaborado pela Comissão de Sandbox e submetido à apreciação desta Superintendência de Concessão de Infraestrutura (SUCON), que considerou atendidos todos os critérios mínimos de elegibilidade para participação no ambiente regulatório experimental, conforme a Nota Técnica ANTT nº 10444 (SEI nº 26897107).

4.9. Em seguida, a SUCON julgou o processo apto para deliberação da Diretoria Colegiada, nos termos da Minuta de Deliberação (SEI nº 26913031), acompanhada da Minuta de Extrato do Termo de Referência de Ambiente Regulatório Experimental (SEI nº 26912858) e da Minuta do Termo de Referência do Ambiente Regulatório Experimental (SEI nº 26913004), visando à assinatura do Termo de Referência do Ambiente Regulatório Experimental, a ser celebrado entre a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a ECO-101 Concessionária de Rodovias S.A.

4.10. Em conformidade com o inciso I, Art. 2º, da Portaria DG nº 245/2024, a Comissão constituída propôs, por meio do Despacho (SEI 27036352), a minuta de Edital para o Processo Competitivo (SEI 27036322), acompanhada dos respectivos anexos (SEI 27036114, 27036125, 27036142, 27036162, 27036175, 27036188, 27036202, 27036216, 27036239, 27036268, 27036290, 27036302, 27036306, 27036311 e 27036318), que acompanham o Termo de Referência.

4.11. Com respeito ao PPCS - Processo de Participação e Controle Social para a criação de ambientes regulatórios experimentais, a Resolução nº 5.999/2022 previu a sua realização na fase de lançamento de Edital de Participação para interessados. Contudo, para a hipótese de escolha direta, conforme parágrafo único, art. 17, da referida norma, não houve tal imposição, uma vez que dispensa o processo de seleção nesse caso. Cabe frisar, aqui, que a minuta de Edital e seus anexos serão objeto de audiência pública, tratado no processo 50500.177214/2024-96.

4.12. Por fim, a Procuradoria Federal junto à ANTT se manifestou por maio da Cota n. 08592/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (27061432), nos seguintes termos:

3. Seja pela inexistência de obrigatoriedade, na Resolução nº 5999/2022, de sujeição prévia à Procuradoria Federal, seja pela ausência de dúvida jurídica a ser dirimida neste momento, somado ao fato de que esta Procuradora e o Procurador-Geral da Agência integram a Comissão de Sandbox, resta apor ciência ao procedimento transcorrido, reconhecendo que o feito está em condições de ser submetido à Deliberação da Diretoria Colegiada da Agência.

4.13. Diante do exposto, e considerando as manifestações técnicas e jurídicas citadas, proponho ao Colegiado desta ANTT a aprovação da minuta do Termo de Referência (SEI 27011294), da minuta de extrato do Termo de Referência (SEI 27011365) com a concessionária ECO-101 Concessionária de Rodovias S.A., para implementação de ambiente regulatório experimental (*Sandbox* Regulatório), nos termos da Minuta de Deliberação DGS (SEI 27011278).

5. DA PROPOSIÇÃO FINAL

5.1. Com estas considerações, **VOTO** pela aprovação da minuta e assinatura do Termo de Referência (SEI 27011294) e do Extrato do Termo de Referência (SEI 27011365), com a concessionária ECO-101 Concessionária de Rodovias S.A., para implementação de ambiente regulatório experimental (*Sandbox* Regulatório), visando a realização de processo competitivo para a transferência de controle acionário da Concessionária, a ser celebrado entre a ANTT e a Eco101 Concessionária de Rodovias S.A., nos termos da minuta de Deliberação DGS (SEI 27011278).

Brasília, 31 de outubro de 2024.

(assinado eletronicamente)
GUILHERME THEO SAMPAIO
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **GUILHERME THEO RODRIGUES DA ROCHA SAMPAIO**, Diretor, em 31/10/2024, às 12:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 21, inciso II, da [Instrução Normativa nº 22/2023](#) da ANTT.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **27010824** e o código CRC **BF322C6B**.