



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DGS

RELATORIA: DGS

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 106/2022

OBJETO: Aprovação de Processo de Participação e Controle Social com realização de Audiência Pública – Concessão do Sistema Rodoviário composto pelas rodovias BR-116/158/290/392/RS

ORIGEM: SUCON

PROCESSO (S): 50500.203330/2022-14

PROPOSIÇÃO PRG: COTA n. 07893/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 13718400)

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

1. DO OBJETO

1.1. Trata-se de proposta de aprovação de abertura de Processo de Participação e Controle Social com a realização de audiência pública com objetivo de tornar público, colher sugestões e contribuições às minutas de Edital e Contrato, ao Programa de Exploração da Rodovia e aos Estudos de Viabilidade, para concessão do sistema rodoviário das rodovias BR-116/158/290/392/RS, em uma extensão total de 674,10 km.

2. DOS FATOS

2.1. A proposta em tela vem à apreciação da Diretoria Colegiada após a qualificação do empreendimento no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (PPI) e sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização (PND), por meio do Decreto nº 9.972, de 14 de agosto de 2019 (SEI 13627165).

2.2. As diretrizes e premissas do projeto foram definidas pelo Ministério da Infraestrutura, conforme documentos acostados aos autos, a saber:

- a) Ofício nº 425/2019/GAB-SFPP/SFPP (SEI 13627164);
- b) Ofício nº 215/2020/GAB-SFPP/SFPP (SEI 13627166);
- c) Ofício nº 292/2021/GAB-SFPP/SFPP (SEI 13627168);
- d) Ofício nº 788/2021/GAB - SFPP/SFPP (SEI 13627170); e
- e) Ofício Conjunto nº 2/2022/GAB-SFPP/SFPP (SEI 13627171).

2.3. Os Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) do empreendimento, realizados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), foram aprovados pelo Ministério da Infraestrutura e considerados de utilidade para futura licitação, ficando vinculados à concessão para exploração da infraestrutura rodoviária a que se referem, nos termos da Portaria nº 530, de 5 de maio de 2022 (SEI 13627162).

2.4. Deste modo, subsidiados pelos estudos e pelas premissas apresentadas pelo Ministério da Infraestrutura, foram elaboradas as minutas de Edital, Contrato e Programa de Exploração da Rodovia (PER).

2.5. Em 29 de setembro de 2022, os autos foram encaminhados à Procuradoria Federal junto à ANTT - PF-ANTT, em conformidade com o Art. 9º, da Resolução nº 5.624, de 21 de dezembro de 2017, a qual se manifestou por meio da COTA n. 07755/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI13648481), nos seguintes termos:

“Não há interesse de pedir vista dos autos, considerando que a análise jurídica do certame será melhor realizada após a conclusão do Processo de Participação Social.”

2.6. No dia 30 de setembro de 2022, a Superintendência de Concessão de Infraestrutura (SUCON), por meio da NOTA TÉCNICA CONJUNTA SEI N° 14/2022/GINOP/GEREG/GEMEF/SUCON/DIR (SEI13634908) e do RELATÓRIO À DIRETORIA SEI N° 549/2022 (SEI13633875), propôs o encaminhamento dos autos para submissão da matéria à Audiência Pública.

2.7. Foram acostados aos autos a Minuta Deliberação AP 00 (SEI13628874), a Minuta Portaria Comissão AP 00 (SEI13628889), a Minuta de aviso AP SUCON (SEI13628821), assim como as minutas de Edital e Contrato (SEI13635812), do Programa de Exploração da Rodovia (SEI 13635936 e 13635955), dos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (SEI 13632585, 13632605, 13632663, 13632694, 13632726, 13632767, 13632817, 13632840, 13633010) e do Modelo Econômico-Financeiro (SEI 13632567).

2.8. Ato contínuo, o processo foi encaminhado para distribuição aos Diretores, de acordo com os Despachos SEI nº 13639281 e SEI nº 13640019.

2.9. A matéria foi sorteada a esta Diretoria, conforme Certidão de Distribuição REDIR-SEGER (SEI 13641654), de 30 de setembro de 2022.

2.10. Em 05 de outubro de 2022, a PF-ANTT acostou aos autos a COTA n. 07893/2022/PF-

ANTT/PGF/AGU (SE13718400), na qual, após realizar considerações relevantes em relação ao modelo de concessão apresentado pela área técnica, destacando as diversas inovações por ele abarcadas, mormente quanto o regramento da matriz de risco, propôs à Diretoria, adicionalmente à proposta da SUCON, a abertura de uma audiência pública, em apartado, para tratar exclusivamente desse tema.

2.11. É o relatório. Passa-se à análise.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. O artigo 12 da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, estabelece as diretrizes gerais a serem seguidas pela ANTT no gerenciamento da infraestrutura de transportes terrestres.

3.2. Dentre tais diretivas, destaca-se a priorização aos programas de ação e de investimentos relacionados com os eixos estratégicos de integração nacional, de abastecimento do mercado interno e de exportação (inciso III).

3.3. Este mesmo diploma legal, em seu artigo 20, dispõe como objetivo da ANTT a implementação das políticas formuladas pelo Conselho Nacional de Interação de Políticas de Transporte e pelo Ministério dos Transportes, atual Ministério da Infraestrutura, senão vejamos:

"Art. 20. São objetivo das Agências Nacionais de Regulação dos Transportes Terrestres e Aquaviário:

I - implementar, nas respectivas esferas de atuação, as políticas formuladas pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, pelo Ministério dos Transportes e pela Secretaria de Portos da Presidência da República, nas respectivas áreas de competência, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei;

II - regular ou supervisionar, em suas respectivas esferas e atribuições, as atividades de prestação de serviços e de exploração da infra-estrutura de transportes, exercidas por terceiros, com vistas a:

a) garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas;

b) harmonizar, preservado o interesse público, os objetivos dos usuários, das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, arbitrando conflitos de interesses e impedindo situações que configurem competição imperfeita ou infração da ordem econômica."

3.4. Neste sendo, o artigo 22, inciso V, também da Lei nº 10.233/2001, constitui esfera de atuação da ANTT a exploração da infraestrutura rodoviária federal.

3.5. A seu turno, a Resolução nº 5.624, de 21 de dezembro de 2017, estabelece em seu art. 8º:

"Art. 8º A ANTT realizará Audiência Pública quando as matérias afetarem os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transportes, nos seguintes casos:

I- Minutas de ato normativo;

II- Minutas de editais de licitação de outorgas, minutas de contratos de concessão ou permissão;

III- Iniciativas de anteprojetos de lei; e

IV- Outras matérias relevantes, a critério da ANTT." (grifo acrescentado)

3.6. Considerando ainda, o art. 9º da citada Resolução, as propostas de realização de Audiência Pública serão submetidas à Diretoria Colegiada para aprovação.

3.7. No que concerne ao presente processo de desestatização, o projeto em análise tem como princípio oferecer soluções para minimizar os possíveis gargalos existentes nas regiões que envolvem as rodovias BR-116/158/290/392/RS, a fim de reduzir a ocorrência de sinistros e acidentes graves e em contrapartida apresentar melhorias nos níveis de serviços e fluidez do tráfego, bem como gerar mais empregos, gerando consequentemente implementos na renda da região.

3.8. O sistema rodoviário permite a interligação das cidades de Porto Alegre, Camaquã, Uruguaiana, Santana da Boa Vista, Cruz Alta e Panambi, todas no estado do Rio Grande do Sul, vejamos:

- BR-116/RS, trecho com início no fim da Concessão (Ilha do Pavão) até a ponte no Município de Camaquã/RS e o acesso com início na 2ª ponte sobre o Rio Guaíba em Porto Alegre/RS;
- BR-158/RS, trecho com início no entroncamento com a BR-285 até o entroncamento com a BR-292 em Santa Maria e o acesso até o 13ª CIA DAM Itaara/RS;
- BR-290/RS, trecho com início no entroncamento com a BR-116 (Para Guaíba) até o entroncamento com a BR-392 (Para São Sepé);
- BR-392/RS, trecho com início no acesso Santana da Boa Vista até o entroncamento com a BR-158 / 278 (Santa Maria).

3.9. A Figura a seguir demonstra a configuração das rodovias federais que compõe o empreendimento:



Figura 1: Mapa do sistema rodoviário

Fonte: PER

3.10. Conforme o RELATÓRIO À DIRETORIA SEI Nº 549/2022, os estudos de viabilidade apontaram uma tarifa básica de pedágio para pista simples no valor de R\$ 11,54 a cada 100 km, com valores base de outubro/2020.

3.11. Com relação aos investimentos (CAPEX) o projeto apresenta um valor total de R\$ 4.405 milhões e um OPEX anual médio de R\$ 130 milhões.

3.12. Os valores de investimentos previstos para as obras de melhorias e, conforme premissas do Ministério da Infraestrutura, o deságio máximo permitido para o projeto, em relação à tarifa básica de pedágio será de 20,30%.

3.13. Quanto aos documentos jurídicos da concessão, consoante destacou a SUCON, estes são fruto dos processos anteriores que compuseram a denominada 4ª Etapa de Concessões de Rodovias Federais, que culminou no modelo constante do projeto Rio-Belo Horizonte (Sistema Rodoviário Rio de Janeiro/RJ – Belo Horizonte/MG, BR-040/495/RJ/MG).

3.14. Desta forma, partiu-se de modelo cujas prescrições contratuais já foram devidamente analisadas e validadas pela consultoria jurídica da Procuradoria e submetidas ao Tribunal de Contas da União. Esse ponto de partida tem base, por sua vez, na redação dos documentos jurídicos já validados pelo TCU, cujos contratos encontram-se assinados pela ANTT, como é o caso dos projetos InovaDutra e Rio-Valadares.

3.15. Além disso, no intuito de trazer maiores aprimoramentos, de forma a apresentar uma nova formatação aos contratos, segundo a SUCON, condizente a demandas apresentadas por partes interessadas e contribuições constantes em audiências públicas pretéritas, inovações foram instaladas no presente processo, quais sejam:

- **Novo Regramento de Penalidades:** conformado a partir de modelo indicado pelo BNDES para o projeto Centro Norte (4 lotes que seguiram à AP). Consta da cláusula 21. A maior alteração pode ser vista como o abandono do uso de URT ara valores em reais, atrelados a unidade determinada (por unidade, fração, dia, quilômetro, por edificação), além da possibilidade da quitação das multas via Conta de Penalidades.
- **Novo Regramento *Dispute Board*** a partir de estudos, cujo projeto constou de PGA2022 da ANTT, concluiu-se pela proposição de que o *Dispute Board* seja permanente durante o ciclo de obras e *ad hoc* nos demais períodos. As decisões terão caráter vinculante e deverão ser implementadas automaticamente pelas Partes. Em caso de divergência, as decisões poderão ser reformadas por meio de processo arbitral. Constante de subcláusula 44.4 do contrato.
- **Nova Matriz de Riscos** constante de cláusula 22: inovação com a disposição em três partes: (Subcláusula 22.1) risco alocado à concessionária, (Subcláusula 22.2) risco alocado ao poder concedente e (Subcláusula 22.3) risco compartilhado. Introduziram-se ainda tratamento do risco residual (Subcláusula 22.3.8).
- **Acordo Direto**, como reformulação do Acordo Tripartite: inserido como anexo contratual vinculante. A nova redação traz maior clareza sobre relação do Acordo Direto com os contratos de financiamento, além de maiores flexibilidades para um eventual *step in*. Encontra-se no Anexo 9.
- **Estabilidade Tarifária:** consubstancia a conversão dos mecanismos de reequilíbrio que impactavam tarifa (Fatores A, D, E) em impactos sobre a captação de Recursos Vinculados. Sob essa vertente, potenciais alterações relevantes de tarifa que decorriam da aplicação do acréscimo e desconto de reequilíbrio serão evitadas, gerando maior estabilidade tarifária ao longo da concessão. Assim, as alterações mais relevantes da tarifa tenderão a se concentrar nas revisões quinquenais. Encontra-se no Anexo 5 e nas menções aos fatores no Contrato, tendo tais redações

recebido ajustes no sentido descrito.

- **Introdução de alavancas financeiras:** trata-se de modulações nas obrigações financeiras em decorrências da deterioração do Indicador de Inexecução Acumulada. Dessa forma, ajustam-se as liberdades e exigências contratuais diante da queda de desempenho da concessionária, como sobre a distribuição de dividendos e o valor da garantia de execução. Encontra-se nas subcláusulas 11.1, 11.1.3 a 11.1.5 e cláusula 28.
- **Recalibragem do Mecanismo de Risco de Receita:** consiste no ajuste dos percentuais do grau de compartilhamento. Houve ajuste redacional para definir a forma de recomposição (uma vez que estava indefinida), para inserir caráter objetivo à questão de forma idêntica ao regramento já utilizado no mecanismo de insumos. Encontra-se no Anexo 14, principalmente em subitem 2.3.
- **Ajuste nas Obras Condiçionadas ao Volume de Tráfego:** objetivou-se deixar a regra mais aberta, prevenindo apresentação de solução de ampliação de capacidade otimizada, e não necessariamente de duplicação. Ressalta-se que aqui se quer evidenciar que o gatilho não é vinculante e dependerá de oportunidade e conveniência no momento do acionamento, decisão que recai ao Poder Concedente. Encontra-se no subcláusula 8.5 do contrato.
- **Padrões de Responsabilidade Ambiental, Social e Governança Corporativa da Concessionária - ESG:** inserção de previsão em aderência aos parâmetros ESG com referência, em especial, na Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável na ONU (ODS). Nesse diapasão, devem ser consideradas também as obrigações contratuais e do PER em termos de ESG, incluindo os Padrões de Desempenho do IFC (Banco Mundial), que seguem os princípios do Equador, o Programa Carbono Zero, o Manual do IBGC, as questões de transações com partes relacionadas e de integridade, assim como as preocupações sociais no âmbito de desocupações e de segurança viária. A nova cláusula 27 do contrato veio consolidar as medidas de ESG previstas no Contrato, adotando a técnica do "pratique ou explique" como forçar complementar de estimular o seu efetivo cumprimento.
- **Incorporar Relatório de Situação Regulatória Anual** – Com base na regra anterior do Tripartite, foi incorporado ao Contrato relatório que considera ativos e passivos regulatórios a ser divulgado anualmente pela ANTT. Encontra-se nas definições e subcláusula 30.6.

3.16. Não obstante, mediante a COTA n. 07893/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI13718400), a Procuradoria Federal avaliou que a inovação trazida em relação à matriz de riscos, embora decorrente de reflexões advindas do amadurecimento da Agência na gestão dos contratos de concessão, "constitui o ponto mais sensível de qualquer contrato de longo prazo, e qualquer erro na sua configuração pode conduzir o ajuste ao fracasso, seja pela disciplina inadequada, seja pelo fomento de litígios em torno da sua interpretação."

3.17. Observou, ainda, que "a proposta aqui formulada certamente será replicada nos contratos futuros, constituindo, em verdade, um novo modelo de base para o tema, ou seja, um novo paradigma adotado pela Agência no tratamento dos riscos contratuais em todos os seus contratos."

3.18. Nesse sentido, ponderou que "a construção de um novo modelo de alocação de riscos no âmbito dos contratos de concessão firmados pela ANTT demanda atenção especial, merecendo tratamento próprio e discussões com a sociedade civil e com especialistas no tema no Brasil".

3.19. Destarte, como forma de conferir maior segurança nos passos a serem dados no sentido da reformulação, não apenas da matriz de riscos, mas de toda a lógica de alocação de riscos contratuais adotada pela Agência em seus contratos, a PF-ANTT recomendou a abertura de uma audiência pública adicional, em apartado, para tratar exclusivamente desse tema, sem prejuízo da abertura da AP proposta pela SUCON para a discussão do contrato a ser licitado.

3.20. Concluindo que tal medida será muito significativa no sentido de ampliar a segurança jurídica na construção de um novo modelo de governança dos riscos contratuais, em contratos longos, permitindo um avanço institucional construído de forma mais sólida.

3.21. Diante disso, em razão dos argumentos expostos pela Procuradoria e em atenção à referida recomendação, determino que a SUCON autue processo visando à abertura de audiência pública adicional, para que se promova discussão junto à sociedade das inovações trazidas na nova matriz de risco proposta nos presentes autos.

3.22. Noutro giro, conforme anteriormente mencionado, o art. 9º da Resolução nº 5.624/2017 estabelece que a Procuradoria Federal junto à ANTT deverá ser comunicada do encaminhamento da proposta à Diretoria Colegiada, o que foi realizado no caso em tela. Vale ressaltar, outrossim, que a Procuradoria Federal deverá analisar os documentos ao final da Audiência Pública, em especial os documentos jurídicos.

3.23. Pelo acima exposto, considerando a observância dos dispositivos legais e regulatórios aplicáveis ao caso, bem como as considerações técnicas e jurídicas, esta Diretoria sugere a aprovação de Audiência Pública com o objetivo de tornar público, colher sugestões e contribuições às minutas de Edital, Contrato, Programa de Exploração da Rodovia e EVTEA, para a concessão da rodovia BR-116/158/290/392/RS, conforme qualificados no âmbito do PPI da Presidência da República via Decreto nº 9.972/2019.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o acima exposto, VOTO pela abertura de audiência pública com o objetivo de

tornar público, colher sugestões e contribuições às minutas de Edital e Contrato de Concessão, ao Programa de Exploração da Rodovia e aos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental para a concessão do lote rodoviário composto pelas rodovias BR-116/158/290/392/RS, na forma da Minuta Deliberação AP DGS (SEI 13658192).

Brasília, 06 de outubro de 2022.

GUILHERME THEO SAMPAIO

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **GUILHERME THEO RODRIGUES DA ROCHA SAMPAIO**, Diretor, em 06/10/2022, às 17:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



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

13658147 e o código CRC 72732715.

Referência: Processo nº 50500.203330/2022-14

SEI nº 13658147

St. de Clubes Esportivos Sul Trecho 3 Lote 10 - Telefone Sede: 61 3410-1000 Ouvidoria ANTT: 166

CEP 70200-003 Brasília/DF - www.antt.gov.br