



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLL

RELATORIA: DLL

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 17/2023

OBJETO: Termo Aditivo. Período Sandbox - Implantação de Sistema de Cobrança de Pedágio por Fluxo Livre ("Free Flow") na BR-101/RJ. Contrato de Concessão relativo ao Edital nº 03/2021

ORIGEM: Superintendência de Infraestrutura Rodoviária - SUROD

PROCESSO (S): 50500.276322/2022-89 e 50500.172066/2022-51

PROPOSIÇÃO PF-ANTTPARECER n. 00035/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 15448386) aprovado pelo DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00052/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 15448396); e PARECER n. 00025/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 15412603) aprovado pelo DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00039/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 15412606);

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

1. DO OBJETO

1.1. Trata-se de proposta de Termo Aditivo, a ser firmado entre a ANTT e a Concessionária CCR RioSP (CONCESSIONÁRIA DO SISTEMA RODOVIÁRIO RIO - SAO PAULO S.A), acerca da implantação de Sistema de Cobrança de Pedágio por Fluxo Livre ("Free Flow") na BR-101/RJ, em ambiente regulatório experimental (*Sandbox* Regulatório).

2. DOS FATOS

2.1. O [Contrato de Concessão referente ao Edital nº 03/2021](#) (SEI nº 9828530 - 50500.070266/2021-90), celebrado em 28/01/2022, firmado entre a ANTT e a Concessionária CCR RioSP (CONCESSIONÁRIA DO SISTEMA RODOVIÁRIO RIO - SAO PAULO S.A), prevê que o Sistema de Cobrança de Pedágio por Fluxo Livre ("Free Flow") dever ser implantado nas pistas expressas do Trecho Metropolitano, conforme previsto no subitem 19.6 do referido instrumento contratual.

19.6 Gerenciamento de Tráfego no Trecho Metropolitano (Free Flow)

19.6.1 A concessionária deverá implementar, a partir do 37º mês da Concessão, sistema de Gerenciamento de Tráfego no Trecho Metropolitano por meio da administração da Tarifa das Pistas Expressas com base em mecanismo de Free Flow, conforme previsto no Anexo 14.

19.6.2 A cobrança de tarifas por Free Flow está condicionada à conclusão das obras de ampliação de capacidade e melhorias vinculadas ao Trecho Metropolitano, nos termos do PER.

19.6.3 Os recursos auferidos por meio da cobrança por Free Flow no Trecho Metropolitano serão considerados como Receita Tarifária, devendo ser integralmente depositados na Conta do Free Flow.

19.6.4 Somente será considerada Receita Tarifária decorrente da cobrança no Trecho Metropolitano por meio do Free Flow, inclusive para o compartilhamento previsto na cláusula 12.4, o valor efetivamente pago, excluída a evasão ou inadimplemento do usuário, não se aplicando qualquer recomposição do equilíbrio econômico-financeiro em função da não quitação da tarifa realizada.

2.2. O subitem 19.6.5 do Contrato de Concessão possibilita a instituição da cobrança por free flow nos demais trechos do Sistema Rodoviário:

"19.6.5 Nos demais trechos do Sistema Rodoviário também poderá ser instituída cobrança por Free Flow, observando a subcláusula 22.2.16".

2.3. Em 01/09/2022, a Concessionária protocolou a carta RS-PRE-0003/2022 (SEI nº 13128677 - 50500.172066/2022-51), com a proposta de implantação do sistema de cobrança de Fluxo Livre ("Free Flow") na BR-101, com a seguinte argumentação:

"Trata-se de solução alternativa para a cobrança de tarifa de pedágio que protagonizará a inovação no cenário nacional nesse tema, com uso de tecnologias e implementação de processos consagrados em outros países, o que promoveria a antecipação e oportunidade de planejar, implementar e testar o funcionamento e resultados de processos determinantes para a implantação e operação do Free Flow".

2.4. Por meio do Relatório SEI nº 13128685 - 50500.172066/2022-51, a Concessionária apresenta as justificativas para o pleito, para as quais destacamos os seguintes trechos:

"No referido trecho se registra a presença das Usinas Nucleares no município de Angra dos Reis que até mesmo pela sua atividade de risco, envolve um complexo plano de emergência e o transporte frequente de cargas de material nuclear.

As operações de transporte de material nuclear, cujo monitoramento é realizado pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, através do SIPRON - Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro, tem atribuição do planejamento e coordenação das ações, em situações de emergência nuclear, para resguardar a segurança das pessoas envolvidas na operação das instalações nucleares e na guarda, manuseio e transporte dos materiais nucleares, bem como a população e o meio ambiente e consequente mitigação adicional de riscos relacionados ao transporte de carga perigosa. Desse modo, a BR-101 figura como única possibilidade de escoamento terrestre da Usina de Angra dos Reis.

[...]

Outra característica do local é a instabilidade geológica; aqui cabe rememorar os eventos ocorridos no início de abril de 2022 – um mês após a assunção pela CCR RioSP, fortes chuvas impactaram sobremaneira a BR-101/RJ/SP, restringindo ainda mais as condições da infraestrutura existente na Rodovia e seu entorno, com deslizamentos em diversos pontos da Rodovia, de modo que, a localização de novas edificações a serem implantadas – como no caso de praças de pedágio, ficou ainda mais prejudicada.

2. Proposta da Concessionária – implantação do Free Flow

Diante das situações acima mencionadas, têm-se que a região demanda fluidez constante, por conta da presença das usinas nucleares e a dificuldade de execução de obras, em função da presença das áreas de preservação ambiental e da instabilidade geológica característica da região.

De acordo com o PER, deveriam ser construídas três Praças de Pedágio convencionais, visando a arrecadação tarifária no trecho. A implantação destas praças poderia trazer impactos negativos à fluidez da via, bem como trazer impacto ambiental com a remoção de vegetação e levar à instabilidade geológica de taludes, numa região de altos índices pluviométricos.

Avaliando tais pontos, tem-se que alternativas que possibilitem a cobrança da tarifa de pedágio sem a necessidade de construção destas praças de barreira trariam ganhos consideráveis ao sistema rodoviário, aos usuários e ao seu entorno. Com o pedagiamento free flow (livre fluxo) – em substituição ao pedagiamento convencional – trata-se de alternativa que gera menor impacto ambiental e de interferência no tráfego da BR-101.

O próprio contrato de concessão acomoda essa possibilidade de forma assertiva, pois já conta com a realização do gerenciamento de tráfego no Trecho Metropolitano de SP (km 205 a 230 da BR-116/SP), através da monitoração da densidade da via e cobrança de tarifa de pedágio na modalidade de Fluxo Livre – Free Flow, cujos parâmetros técnicos já foram estabelecidos, devendo ser implementado, a partir do 37º mês da Concessão.

Ainda de acordo com o contrato de concessão, a cláusula 19.6.5, prevê que nos demais trechos do Sistema Rodoviário também poderá ser instituída cobrança por Free Flow, ou seja, do ponto de vista jurídico e regulatório o contrato já conta com os dispositivos necessários para sua implementação, que vão em direção ao interesse público em prover soluções que gerem menos interferência ao tráfego, ao meio ambiente e gerem economicidade quando comparado as soluções tradicionais de construção de praças de pedágio, benefício esse que poderá ser revertido em favor dos usuários.

Implantar a solução para a cobrança de tarifa na modalidade Free Flow ainda protagonizaria a inovação no cenário nacional nesse tema, com uso de tecnologias e implementação de processos consagrados em outros países, o que promoveria a antecipação e oportunidade de planejar, implementar e testar o funcionamento e resultados de processos determinantes como a identificação e tarifação dos veículos/usuários, o auto pagamento para usuários sem tag, processo de enforcement à luz da Lei 14.157 de 1º de junho de 2021 e avaliação das suas consequências no CTB – Código de Trânsito Brasileiro, cobrança de tarifas por meio da identificação OCR e auto pagamento.

Não obstante, seria possível conhecer o comportamento dos usuários e sua satisfação e engajar todo o setor envolvido – poder público, entes privados e representativos, construindo nova solução regulatória aplicável a projetos brasileiros de pedagiamento na modalidade Free Flow.

Tal modalidade, ao garantir a fluidez em todo trecho concedido, sem a necessidade de barreiras físicas, minimizaria interferências para evacuação das áreas próximas a Usina Nuclear de Angra dos Reis (Angra 1 e Angra 2), seja na fase de construção de praças de pedágio, seja na operação das mesmas ao longo da concessão.

Portanto, a presente proposta da Concessionária trata da substituição da implantação das três Praças de Pedágio na BR-101 RJ, pela implantação de Pórticos na modalidade livre fluxo, amparado pela legislação vigente e o Contrato de Concessão. Tal implantação também irá contribuir para o desenvolvimento desta modalidade, levando a sua expansão futura".

2.5. Em decorrência do pleito, foi instituído, por meio da Portaria DG nº 460/2022 (SEI nº 13623007 - 50500.172066/2022-51), Grupo de Trabalho para atuar na implantação da proposta de teste operacional da cobrança eletrônica pelo uso da rodovia, por meio de sistema de livre passagem (free flow), no trecho da BR-101 administrado pela Concessionária CCR RioSP.

2.6. Dentre as metas estabelecidas pela Portaria DG nº 460/2022, consta a necessidade de assinatura de termo aditivo contratual até 31/01/2023. Vejamos:

"Art. 1º Instituir Grupo de Trabalho, de caráter provisório, para atuar na implantação da proposta de teste operacional da cobrança eletrônica pelo uso da rodovia, por meio de sistema de livre passagem (free flow), no trecho da BR-101 administrado pela Concessionária CCR RioSP.

[...]

§2º O Grupo de trabalho deverá considerar o atingimento das seguintes metas:

I - assinatura de termo aditivo contratual, que preveja a realização do teste operacional para a cobrança eletrônica pelo uso da rodovia, e início das comunicações informativas para os usuários da rodovia até 31 de janeiro de 2023;"

2.7. Cabe ressaltar que os trabalhos desenvolvidos pelo referido grupo estão registrados no processo 50500.172066/2022-51:

2.8. Após a realização de diversas reuniões com o Grupo de Trabalho, a Concessionária protocolou, em 01/12/2022, a carta RS-ADC-0812/2022 (SEI nº14595900), para encaminhar a minuta do 5º Termo Aditivo do Contrato de Concessão do Edital nº 03/2021, com a justificativa de que:

"A sugestão de minuta de Termo Aditivo para o período de experimentação do Sistema de Fluxo Livre (Free Flow) na Rodovia BR-101 considera as disposições contratuais originais, notadamente quanto à fixação da tarifa de pedágio que guarda proporcionalidade com o TCP (Trecho de Cobertura de Pedágio), ou seja, a extensão de cobertura dos locais definidos originalmente para as praças de pedágio, em observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório."

2.9. Em 13/12/2022 a Concessionária protocolou a carta RS-ADC-0855/2022 (SEI nº 14692626):

"Pela presente, solicitamos que seja desconsiderado o petição SEI nº14559085, de 01/12/2022, por meio do qual foi protocolada correspondência RS-ADC-0812/2022 e seus respectivos anexos.

Ressaltamos que em 13/12/2022 foi realizado novo petição da carta RS-ADC-0812/2022 (SEI nº14678792), sem alteração quanto aos termos, e assinada pela representante legal da Concessionária do Sistema Rodoviário Rio-São Paulo, Sra. Carla Henriques Silva Fornasaro e seu bastante procurador, Sr. Eduardo de Toledo Pinheiro".

2.10. Em 16/12/2022 a Gerência de Gestão Contratual Rodoviária elaborou a NOTA TÉCNICA SEI N° 8165/2022/GECON/SUOD/DIR/ANTT (SEI nº 14615328) em que analisa a minuta de Termo Aditivo apresentada pela Concessionária, sugeriu algumas alterações que serão apresentadas no quadro no tópico abaixo e conclui que:

"A presente Nota Técnica apresenta a análise, no que compete à GECON, com fulcro no art. 25, inciso II da Resolução ANTT nº 5.977/2022, acerca da repercussão contratual decorrente da implantação de teste operacional da cobrança eletrônica pelo uso do sistema rodoviário, por meio de sistema de livre passagem (free flow), no trecho da BR-101/RJ/SP, definida pela Portaria DG N° 460/2022 (SEI nº 13632712), com o objetivo de subsidiar a tomada de decisão por parte da Diretoria Colegiada da ANTT.

Ressalta-se que alguns disposições constantes na Minuta de Termo Aditivo (SEI nº 14692593) fogem à competência desta GECON, e, por conta disso, recomenda-se, por competência, a avaliação e manifestação conclusiva por parte das áreas finalísticas abaixo, a fim de subsidiar a tomada de decisão da Diretoria Colegiada da ANTT:

GEGEF: parágrafos 15, 20, 24, 26, 38, 44, 46, 63, 64, 68 e 93;

GERER: parágrafos 32, 52, 76, 78, 83 e 88; e

GEFOP e GEENG: parágrafo 61".

2.11. Em 21/12/2022 a Gerência de Fiscalização de Infraestrutura e Operação Rodoviária elaborou o DESPACHO GEFOP (SEI nº 14756441) em que informa:

"Informa-se que, em relação à Certificação de Inspeção de Obra, no qual a GECON recomendou consulta, informa-se que, no presente momento, não se vislumbra óbice por parte da GEFOP quanto à restrições derivadas deste projeto em específico, quanto a apresentação de certificação de obra por parte do verificador, em função de se tratar de obra relacionada a ambiente regulatório experimental".

2.12. No mesmo dia a Gerência de Engenharia Rodoviária elaborou o DESPACHO GEENG (SEI nº 14775818), que informa:

"3. Observa-se que o item 3.2.3 da Minuta de Termo Aditivo versa sobre a necessidade de atendimento às subcláusulas 7.11 e 8.1.13 do Contrato de Concessão, relativas à apresentação do certificado de inspeção de projetos executivos e das obras da Frente da Ampliação de Capacidade, Melhorias e Manutenção de Nível de Serviço previstas no PER, respectivamente.

4. No tocante à certificação de obras, prevista na subcláusula 8.1.13, cumpre dizer que a GEFOP, por meio do Despacho 14756441, de 21/12/2022, apresentou o entendimento de que, no presente momento, não se vislumbra óbice por parte da GEFOP quanto à restrições derivadas deste projeto em específico, quanto a apresentação de certificação de obra por parte do verificador, em função de se tratar de obra relacionada a ambiente regulatório experimental.

5. No que compete a esta Gerência, manifestamos o entendimento de que, devido o caráter pioneiro no país, assim como as condições experimentais para implantação do Free Flow e a consequente possibilidade de alteração substancial do projeto executivo quando da execução das obras, a certificação dos projetos executivos pode ser dispensada, sendo possível, portanto, excepcionalizar o atendimento ao item 7.11 do Contrato de Concessão.

6. Ainda, cabe lembrar que os projetos executivos para implantação dos pórticos de cobrança de pedágio já se encontram analisados por esta Gerência, conforme se verifica nos processos 50500.202698/2022-57, 50500.204745/2022-05 e 50500.203985/2022-84".

2.13. Em 28/12/2022, a Gerência de Regulação Rodoviária elaborou a NOTA TÉCNICA SEI N° 8069/2022/GERER/SUOD/DIR/ANTT (SEI nº 14591044) em que analisa a minuta apresentada pela Concessionária, bem como analisa o estabelecimento do Ambiente Experimental Regulatório, o Plano de Comunicação e Atendimento aos Usuários-Consumidor, a Autonomia do Sandbox Regulatório e do Plano de Trabalho, o Encerramento da participação da Concessionária no ambiente experimental regulatório, o Recurso de Desenvolvimento Tecnológico (RDT), os Encargos para o período de teste (temas para eventual consulta para a PF-ANTT), Enforcement, Matriz de Riscos - Experiência Latino-Americana, sugeriu algumas alterações que serão apresentadas no quadro no tópico abaixo e, por fim, concluiu:

"6.1 Isso posto, registre-se que este arrazoado teve por escopo elucidar questões pontuais pertinentes ao Aditivo Contratual a ser firmado com a CCR RioSP, promovendo esclarecimentos quanto a aspectos relevantes, de modo a contribuir para mitigar questões pontuais acerca de temas que são primordiais para uma implementação adequada do teste experimental, cuja realização se avizinha e, sobretudo, para que esteja em consonância com uma boa prática regulatória. Ademais, indica-se que após a análise de todas as áreas pertinentes, seja a Concessionária instada a adequar sua proposta de termo aditivo.

6.2. Assim, sugere-se que a presente análise seja encaminhada para a SUOD e para a GEGEF, esta para a consolidação da Nota Técnica acerca do Termo Aditivo Contratual a ser firmado".

2.14. Em 05/01/2023, a Gerência de Gestão e Fiscalização Econômico-financeira Rodoviária elaborou a NOTA TÉCNICA SEI N° 8750/2022/GEGEF/SUOD/DIR/ANTT (SEI nº 14770947) e analisou a minuta de Termo Aditivo encaminhada pela Concessionária, sugeriu algumas alterações e concluiu:

"4.1 A presente Nota Técnica apresenta a análise, no que compete à GEGEF, acerca da proposta de termo aditivo para implantação de teste operacional da cobrança eletrônica pelo uso do sistema rodoviário, por meio de sistema de livre passagem (free flow), no trecho da BR-101/RJ/SP, definida pela Portaria DG N° 460/2022 (SEI nº 13632712), com o objetivo de subsidiar a tomada de decisão por parte da Diretoria Colegiada da ANTT.

4.2 Sugerimos o envio da presente Nota Técnica, juntamente com as NOTA TÉCNICA SEI N° 8165/2022/GECON/SUOD/DIR/ANTT (SEI nº 14615328), de 16/12/2022, e NOTA TÉCNICA SEI N° 8069/2022/GERER/SUOD/DIR/ANTT (SEI nº 14591044), de 28/12/2022 para análise da SUOD e posteriormente envio à Concessionária para análise e adequações dos pontos apresentados pela GEGEF, GECON e GERER".

2.15. Nesse sentido, a SUOD encaminhou à Concessionária em 05/01/2023 o OFÍCIO SEI N° 735/2023/SUOD/DIR/ANTT (SEI nº 14928363) as manifestações da GECON, GERER e GEGEF para análise e adequação:

"1. Em resposta à Carta RS-ADC-0855/2022 (SEI nº 14692626), protocolada em 13/12/2022, relativa à proposta de Termo de Aditivo – Período Sandbox – Implantação de Sistema de Cobrança de Pedágio por Fluxo Livre ("Free Flow") na BR-101/RJ, encaminhamos as análises das áreas técnicas da GEGEF, GERER e GECON sobre a minuta, bem como sugestões de alterações de redação,

para conhecimento e demais providências.

2. Visando concluir os trâmites internos para celebração do mencionado Termo Aditivo ao instrumento contratual, aguardamos proposta ajustada da minuta de Termo Aditivo com a maior brevidade possível.

Anexos:

- NOTA TÉCNICA SEI N° 8165/2022/GECON/SUOD/DIR/ANTT (SEI n° 14615328), de 16/12/2022;
- NOTA TÉCNICA SEI N° 8069/2022/GERER/SUOD/DIR/ANTT (SEI n° 144837), de 28/12/2022;
- e
- NOTA TÉCNICA SEI N° 8750/2022/GECEF/SUOD/DIR/ANTT (SEI n° 14770947), de 05/01/2022".

2.16. Em 17/01/2023, nos termos da Correspondência RS-ADC-0061-2023 (SEI n° 15058013) e seu anexo Minuta comparativa do Termo Aditivo (SEI n° 15058017), a Concessionária apresentou minuta de termo aditivo que considerou de consenso, apenas com ajustes de redação:

"Desse modo, concluída a análise da Concessionária acerca dos pontos mais relevantes que pendiam de discussão em relação às NOTAS TÉCNICAS SEI N° 8165/2022/GECON/SUOD/DIR/ANTT, SEI N° 8750/2022/GECEF/SUOD/DIR/ANTT, SEI N° 8069/2022/GERER/SUOD/DIR/ANTT, encaminha a minuta comparativa do Termo Aditivo, cujo consenso já foi atingido entre ANTT e Concessionária".

2.17. Entretanto, conforme consta da Minuta comparativa do Termo Aditivo (SEI n° 15058017), transcrita na NOTA TÉCNICA SEI N° 680/2023/SUOD/DIR/ANTT (SEI n° 15311078), a Concessionária apresentou, de fato, contrapropostas a algumas das considerações da SUOD quanto às cláusulas da minuta de Termo Aditivo originalmente proposta e não apenas ajustes de redação. Portanto, o consenso mencionado pela Concessionária em sua correspondência ainda não fora integralmente alcançado, sendo necessária uma análise das contrapropostas e, em caso de divergências remanescentes, encaminhamento à Concessionária de nova versão da minuta de Termo Aditivo para avaliação e manifestação de concordância.

2.18. Além disso, a GECON realizou a análise da proposta de alteração do Programa de Exploração da Rodovia (PER) formulado na Carta RS-ADC-0083/2023, de 19/01/2023 (SEI n° 15086892), para o atendimento à Portaria DG N° 460, de 29/9/2022 (SEI n°13632712), que estabeleceu a necessidade de assinatura de termo aditivo contratual que preveja a realização de teste operacional para a cobrança eletrônica pelo uso da BR-101/RJ, no trecho concedido à Concessionária do Sistema Rodoviário Rio - São Paulo (RioSP), que já contempla a anuência da Concessionária:

"Fazemos referência ao ofício SEI n.º 2860/2023, para informar que estamos de acordo com as sugestões indicadas nos despachos encaminhados, os quais foram consolidados no Anexo I a presente correspondência, à exceção do parâmetro técnico de implantação do pórtico relacionado à implantação de displays e de sistema de gerenciamento de tráfego.

Diferentemente da Região Metropolitana de São Paulo - RMSP, a BR-101 não exige gerenciamento de tráfego para processar o fluxo na via e definir, em tempo real, a tarifa dinâmica a ser aplicada e apresentada em displays a serem implantadas nas alças de acesso à pista expressa. Na BR-101, o sistema não contará com tarifa variável ao fluxo de veículos e desta forma, as tarifas de pedágio serão indicadas na sinalização vertical a ser implantada.

Não obstante, os temas relacionados a sinalização vertical, sugerimos que seja adicionada a possibilidade de que a mesma poderá ser implantada conforme projeto aprovado por essa Agência. Atualmente os critérios estão sendo avaliados no âmbito do processo n.º 50500.016212/2023-41".

2.19. A análise do teor da minuta do termo aditivo ao contrato de concessão encaminhada, com destaque para os ajustes propostos pela Concessionária, foi realizada por meio da NOTA TÉCNICA SEI N° 680/2023/SUOD/DIR/ANTT (SEI n°15311078). Em decorrência, foi elaborada a nova versão da Minuta de Termo Aditivo (SEI n°15311370), a qual foi submetida à Concessionária para análise e manifestação de concordância.

2.20. Em resposta, a Concessionária elaborou nova proposta de minuta de Termo Aditivo, nos termos da carta RS-ADC-0191/2023 (SEI n°15368256) e seu anexo (SEI n° 15364732), protocolados em 06/02/2023.

2.21. Diante disso, a SUOD realizou nova análise da proposta da concessionária e, após reuniões internas e com a PF-ANTT, promoveu as alterações necessárias na minuta de Termo Aditivo, as quais foram analisadas na NOTA TÉCNICA SEI N° 809/2023/SUOD/DIR/ANTT (15410483).

2.22. O texto com indicação das alterações realizadas foi então consolidado na MINUTA DE TERMO ADITIVO N° GECEF 15385539 e encaminhado para análise e manifestação de concordância da concessionária por meio do OFÍCIO SEI N° 4561/2023/GECEF/SUOD/DIR-ANTT (SEI n° 15411134).

2.23. Por meio da Carta RS-ADC-0215-2023 (SEI n°15412202), de 09/02/2023, a Concessionária manifestou sua concordância em relação à minuta de Termo Aditivo proposta.

2.24. Diante disso, foi produzida a MINUTA DE TERMO ADITIVO N° SUOD (SEI n° 15410019), minuta de Termo Aditivo a ser firmado entre a ANTT e a Concessionária CCR RioSP, acerca da implantação de ambiente regulatório experimental de Sistema de Cobrança de Pedágio por Fluxo Livre ("Free Flow") na BR-101/RJ, submetida à apreciação da PF-ANTT.

2.25. A minuta de Termo Aditivo foi submetida à Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT), com manifestação daquele órgão competente, exarada nos termos do PARECER n. 00035/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI n°15448386), aprovado pelo DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00052/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI n° 15448396), de 12/02/2023. (SEI n°15448396), onde opina-se pela juridicidade da Minuta de Termo de Aditivo (15410019), desde que observadas as recomendações apresentadas ou justificadas as razões de não acolhimento.

2.26. A seguir, Em 13 de fevereiro de 2023, foi elaborada nova MINUTA DE TERMO ADITIVO (SEI n° 15451949) e Relatório à Diretoria n° 68/2023 (SEI n°15452148), no qual são analisadas, bem como acatadas as recomendações da Procuradoria Federal junto à ANTT e encaminhados os documentos para a deliberação da Diretoria-Colegiada e a formalização do Termo de Aditivo

ao Contrato de Concessão referente ao Edital nº 03/2021.

2.27. Na mesma data os autos foram distribuídos *ad hoc*, por designação do Diretor-Geral, a esta Diretoria para análise e proposição da matéria em Reunião de Diretoria, conforme Certidão de Distribuição 15460070. Ao determinar a distribuição *ad hoc*, o Diretor-Geral, por meio do DESPACHO DG, de 13 de fevereiro de 2023 (SEI nº 15455767), **ressaltou a relevância e urgência do tema**, fato pelo qual foi solicitada a imediata inclusão do processo na primeira reunião de diretorias disponível para apreciação da matéria.

2.28. São os fatos. Passa-se, a seguir, à análise processual.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. Inicialmente informa a SUROD por meio do Relatório à Diretoria nº 68/2023 (SEI nº 15452148), que o Termo aditivo em tramite nos autos em questão provavelmente será numerado como 3º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão referente ao Edital nº 03/2021.

Atualmente estão em tramitação os Termos Aditivos a serem celebrados entre a ANTT e a CCR RioSP sobre alteração do PER sobre PMV 50500.023090/2022-68) e o Termo Aditivo sobre certificado de inspeção acreditada para projetos executivos (50500.032154/2022-11). É provável que o Termo Aditivo sobre Implantação de Sistema de Cobrança de Pedágio por Fluxo Livre ("Free Flow") na BR-101/RJ seja numerado como o 3º Termo Aditivo.

3.2. A matéria vem à apreciação desta Diretoria para autorização da celebração do aditivo contratual relativo à Implantação de Sistema de Cobrança de Pedágio por Fluxo Livre ("Free Flow") na BR-101/RJ. Contrato de Concessão relativo ao Edital nº 03/2021

3.3. O histórico do processo e a análise das cláusulas do Termo Aditivo foram analisados pela NOTA TÉCNICA SEI Nº 809/2023/SUROD/DIR/ANTT (SEI 15410483), de 10/02/2023, e pela NOTA TÉCNICA SEI Nº 680/2023/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 15311078) e ultimadas pelo Relatório à Diretoria nº 68/2023 (SEI nº 15452148):

A minuta de Termo Aditivo foi submetida à Concessionária, nos termos do OFÍCIO SEI Nº 4561/2023/GEF/SUROD/DIR-ANTT (SEI 15411134), de 09/02/2023. Por meio da Carta RS-ADC-0215-2023 (SEI nº 15412202), de 09/02/2023, a Concessionária manifestou sua concordância em relação à minuta de Termo Aditivo proposta:

"A CONCESSIONÁRIA DO SISTEMA RODOVIÁRIO RIO - SÃO PAULO S.A. ("CONCESSIONÁRIA" ou "RIO-SP"), sociedade por ações, com sede em São Paulo, Estado de São Paulo, na Rodovia Presidente Dutra, s/nº, km 184,3, pista norte (sentido RJ), sala 19, bairro Morro Grande, Santa Isabel/SP CEP: 07500-000, inscrita no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, do Ministério da Economia, sob o nº 44.319.688/0001-42, fazendo referência ao ofício "4561/2023", por meio do qual a ANTT encaminha a minuta do minuta de Termo Aditivo ajustada, para manifestar concordância quanto aos termos e informar anuência ao referido Termo Aditivo".

A Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT), elaborou o PARECER n. 00035/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 15448386), de 10/02/2023., que concluiu:

"104. Sendo essas as considerações, sob o prisma estritamente jurídico e abstraídos aspectos técnicos e de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo das demais considerações lançadas ao longo do presente parecer, opina-se pela juridicidade da Minuta de Termo de Aditivo (15410019), desde que observadas as recomendações apresentadas ou justificadas as razões de não acolhimento.

105. Enfatiza-se que a presente manifestação jurídica possui caráter opinativo, razão pela qual a Administração pode dela dissentir declinando suas razões. Ademais, especialmente, a motivação, a justificativa e todos os dados técnicos e econômicos contidos no processo são de responsabilidade da Administração, que deverá ter certeza de sua exatidão".

Em resumo, a PF-ANTT realizou as seguintes sugestões:

48. De outro giro, não se pode confundir o sistema de livre passagem com a instalação dos pórticos. A instalação de pórticos é uma etapa para o Free Flow. Nesse trilhar, sugere-se, inclusive, ajuste de redação do considerando VI:

VI. Em 01/09/2022, conforme permitido pela cláusula 19.6.5 do CONTRATO, a CONCESSIONÁRIA apresentou proposta alternativa para o pedagiamento da Rodovia BR101/RJ, no trecho que interliga a cidade do Rio de Janeiro - no entroncamento com a BR-465/RJ-095 até a Praia Grande, em Ubatuba/SP, por meio de implantação dos [pórticos de cobrança automática do sistema] Fluxo Livre (Free Flow), em substituição às Praças de Pedágio físicas previstas no CONTRATO;

(...)

66. Em razão de delimitação de competência da ANTT, sugere-se a inclusão de dispositivo:

3.2.4.1.1 A indisponibilidade de acesso aos dados da SENATRAN não elide a obrigação das partes quanto à cobrança de tarifa e a lavratura de autos de infração no âmbito de suas competências.

(...)

98. Por fim, quanto ao tópico, com enfoque, tão somente, na clareza da previsão, sugere-se nova redação da cláusula 6.4:

6.4 Concomitantemente à celebração NOVO TERMO ADITIVO que regerá a recomposição de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, computando os valores apurados conforme cláusulas 6.2 e 6.3 (quando for o caso), a ANTT promoverá a revisão extraordinária da tarifa básica de pedágio para fins de equilíbrio econômico-financeiro, desde que atendida a subcláusula 19.10.2 (ii) do CONTRATO DE CONCESSÃO.

(...)

103. Assim, sugere-se nova redação do dispositivo:

9.1. As PARTES convencionam a resolução dos litígios pelo procedimento arbitral, nos termos das cláusulas 42.3 do CONTRATO DE CONCESSÃO.

9.2. No que tange às matérias que devam necessariamente ser submetidas à apreciação do Poder Judiciário (cláusula 42.3.8 do contrato de concessão), fica eleito o foro da Seção Judiciária do Distrito Federal da Justiça Federal.

Adicionalmente, no processo específico do Sandbox (50500.172066/2022-51) consta o PARECER n. 00025/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 15412603), de 09/02/2023, apresenta sugestões de cláusulas a serem retiradas do Termo de Referência e incluídas no Termo Aditivo:

"67. Vale, também, analisar a pertinência da manutenção das cláusulas 7.4. até 7.4.3.2 do Termo de Referência. Isso, porque tais disposições já se encontram abordadas no Termo de Aditivo, na parte relativa a DISPOSIÇÕES APLICÁVEIS AO SISTEMA DE COBRANÇA EM FLUXO LIVRE (FREE FLOW). Nesse raciocínio, sugere-se sejam excluídas do Termo de Referência as Cláusulas 7.4.2 a 7.4.3.4, sobretudo porque entre o Termo Aditivo e o Termo de Referência as cláusulas possuem redações diversas, o que pode ensejar indesejados conflitos interpretativos.

68. A exceção fica por conta da subcláusula 7.4.3.2, que trata da possibilidade conferida à Concessionária de contratar uma ou mais Administradoras de Meios de Pagamento para Arrecadação de Pedágio (AMAPS), obrigação que não se encontra no Termo Aditivo e, por isso mesmo, sugere-se seja, desde que pertinente ao juízo de mérito da Agência, acrescida ao Termo Aditivo e excluída do Termo de Referência".

(...)

71. A esse respeito, em atenção aos direitos do consumidor, notadamente os decorrentes dos princípios do dever de informação e da boa-fé, essa previsão de compensação deve ser determinada ou determinável [4]. No caso, há o risco de cobranças ao consumidor de valores cujo conhecimento não é previamente informado. Portanto, recomenda-se melhor especificar o que será objeto de cobrança como, por exemplo, especificar qual conduta efetivamente geraria imposição de multa moratória e o que compreende prejuízos pelo atraso.

(...)

73. Considera-se que tal cláusula deva ser tratada no Termo Aditivo ao Contrato de Concessão e não no Termo de Referência, pelo que se recomenda a exclusão da cláusula no Termo de Referência para tratamento no Termo Aditivo".

Tendo em vista que as demais sugestões da PF-ANTT no referido parecer já constavam da redação do Termo Aditivo, foram inseridas as seguintes subcláusulas no Termo Aditivo em atendimento à sugestão da PF-ANTT:

3.2.4.4. A Concessionária poderá firmar contrato com uma ou mais AMAP para que essas auxiliem nas ações de cobrança da tarifa não paga e no envio de elementos para o processamento das multas por evasão de pedágio.

3.2.4.4.1. Caberá à concessionária o fornecimento dos dados imprescindíveis à prestação dos serviços de cobrança cabíveis, observado o critério indicado na cláusula 12.1 do Termo de Referência do Sandbox Regulatório.

3.4. Por fim conclui a Superintendência de Infraestrutura Rodoviária - SUROD por meio do Relatório à Diretoria nº 68/2023 (SEI nº 15452148) que todas as sugestões da PF-ANTT foram devidamente atendidas e incorporadas a minuta proposta para deliberação desta diretoria colegiada, propondo que e a celebração do 3º Termo Aditivo, conforme MINUTA DE TERMO ADITIVO Nº SUROD (SEI nº 15451949) e minuta de deliberação (SEI nº 15452556).

Nesse sentido, informamos que todas as sugestões da PF-ANTT foram devidamente atendidas e, com a incorporação dos ajustes sugeridos, foi inserida no processo a Minuta de Termo Aditivo (SEI nº 15451949).

DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

O posicionamento técnico desta SUROD e a proposta de encaminhamento é a celebração do 3º Termo Aditivo, conforme MINUTA DE TERMO ADITIVO Nº SUROD (SEI nº 15451949) e minuta de deliberação (SEI nº 15452556).

COMPLEMENTAÇÃO DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

3.5. Em 14/02/2023, a Superintendência de Infraestrutura Rodoviária-SUROD por meio da Gerência de Gestão e Fiscalização Econômico-Financeira Rodoviária-GEGERF incluiu nos autos em tela o DESPACHO GEGEF.5462819, no qual apresenta retificação e nova minuta do Termo Aditivo proposto (SEI nº 15462605) em substituição à minuta anteriormente inserida para atender a sugestões ainda não incorporadas dos pareceres da PF-ANTT:

Retificamos e inserimos nova minuta de Termo Aditivo (SEI nº 15462605) em substituição à minuta anteriormente inserida no processo para constar a sugestão da PF-ANTT, nos termos do item 93 do PARECER n. 00035/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 15448386):

93. Sugere-se nova redação à cláusula 3.2.4.3 para que seja delimitado o seu alcance às evasões de pedágio:

3.2.4.3. A fiscalização da evasão de pedágio se iniciará após 3 (três) meses do início da operação do sistema de cobrança em Fluxo Livre (Free Flow) na Rodovia BR-101, período em que serão expedidas apenas notificações de alerta aos usuários que não efetuarem o pagamento

Adicionalmente, alteramos a cláusula 3.2.4.2 de forma a equacionar a sugestão da PF-ANTT no parecer sobre a minuta de Termo Aditivo (PARECER n. 00035/2023/PF-ANTT/PGF/AGU - SEI nº 15448386) e no parecer sobre a minuta de Termo de Referência (PARECER n. 00025/2023/PF-ANTT/PGF/AGU - SEI nº 15412603).

Conforme mencionado na NOTA TÉCNICA SEI Nº 809/2023/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 15410483) e no PARECER n. 00035/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 15448386), a redação da cláusula 3.2.4.2 da MINUTA DE TERMO ADITIVO Nº SUROD 15410483 corre de recomendação da PF-ANTT para exclusão da previsão de "encargos moratórios" e "juros remuneratórios" da redação proposta pela Concessionária.

Em paralelo, o PARECER n. 00025/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 15412603), alertou sobre a

necessidade de que a previsão de compensação seja determinada ou determinável. Nesse sentido, a GERER, por meio da NOTA TÉCNICA SEI N° 836/2023/GERER/SUROD/DIR-ANTT (SEI n° 15432309), propôs a exclusão da menção genérica de ressarcimento pelos prejuízos causados.

Diante disso, foi sugerida pela PF-ANTT, em reunião, a seguinte redação, de forma a abarcar os apontamentos de ambos os pareceres:

3.2.4.2. A carta de cobrança ao usuário deverá contar com o demonstrativo do valor da Tarifa de Pedágio, podendo incidir multa moratória de 2% (dois por cento), conforme art. 52, § 1° da Lei n° 8.078/1990, e juros moratórios de 1% (um por cento) ao mês, pro rata temporis (artigos 395, 397 e 406 da Lei n° 10.406/2002).

Por fim, informamos que, por meio do OFÍCIO SEI N° 5017/2023/GEGER/SUROD/DIR-ANTT (SEI n° 15476236), a Concessionária foi novamente consultada quanto à concordância em relação à minuta de Termo de Ativo, tendo em vista os ajustes realizados em relação à minuta submetida anteriormente em decorrência dos citados pareceres da PF-ANTT.

3.6. Em 15/02/2023 a Concessionária protocolou a carta RS-ADC-0254/2023 (SEI n° 15496589), em que manifesta concordância com a minuta de Termo Aditivo enviada pelo Ofício SEI N° 5017/2023/GEGER/SUROD/DIR-ANTT (SEI n° 15476236) e sugere pequena alteração no texto do item 3.2.4.3.

3.7. Na mesma data A GEGER/SUROD emitiu o DESPACHO GEGER 15496607, no qual informa que não há óbice desta área técnica para a referida alteração, tendo em vista a sugestão da Concessionária apenas deixa mais clara a natureza da notificação.

3.8. Considerando as alterações posteriores são de pequeno vulto e conforme manifestado pela área técnica obtiveram, em tratativas, a devida concordância da Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT) esta diretoria incorporou as alterações produzindo a MINUTA DE TERMO ADITIVO N° DLL (SEI n° 15491571).

3.9. Por fim, diante do farto conjunto que compõe as manifestações técnicas e a análise jurídica supramencionadas, fica evidenciado que foram cumpridos os requisitos legais e que a lavratura do Termo aditivo em tela assim como do Termo de Referência de Ambiente Regulatório Experimental, objeto do processo 50500.172066/2022-51, a serem celebrados entre a ANTT e a Concessionária CCR RioSP, atendem diretamente ao interesse público e propiciarão a realização de ambiente regulatório experimental (Sandbox Regulatório) do sistema de cobrança em fluxo livre (Free Flow) a ser praticado pela Concessionária CCR RioSP na BR 101/RJ.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Diante do exposto, VOTO por Aprovar a celebração de termo aditivo ao Contrato de Concessão do Edital n° 003/2021, entre a ANTT e a CONCESSIONARIA DO SISTEMA RODOVIARIO RIO - SAO PAULO S.A., nos moldes da minuta final anexa aos autos, com o objetivo de regulamentar as obrigações e os efeitos decorrentes da autorização concedida em caráter temporário para implementação e funcionamento do ambiente regulatório experimental (Sandbox Regulatório) para o desenvolvimento de serviços, produtos ou soluções regulatórias do Fluxo Livre (Free Flow) na Rodovia BR-101/RJ, no trecho que interliga a cidade do Rio de Janeiro - no entroncamento com a BR-465/RJ-095 até Praia Grande (Ubatuba/SP), bem como estabelecer a suspensão das obrigações contratuais e inclusão de novas obrigações em decorrência do Sandbox Regulatório proposto, por período determinado, e as eventuais repercussões na matriz de risco e no equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão.

4.2. Nos termos da MINUTA DE DELIBERAÇÃO DLL (SEI n° 15491564), e MINUTA DE TERMO ADITIVO N° DLL (SEI n° 15491571) acostados aos autos.

Brasília, 16 de fevereiro de 2023.

LUCIANO LOURENÇO DA SILVA
Diretor



Documento assinado eletronicamente por LUCIANO LOURENÇO DA SILVA, Diretor, em 16/02/2023, às 16:41, 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 15491561 e o código CRC EA185363.

Referência: Processo n° 50500.276322/2022-89

SEI n° 15491561

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