

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 018.326/2024-2

Natureza: Solicitação de Solução Consensual.

Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Terrestres; Ministério dos Transportes.

Interessado: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério dos Transportes, Autopista Régis Bittencourt S/A, Secretaria-Executiva do Ministério dos Transportes.

Representação legal: Flavia Lucia Mattioli Tamega (156771/OAB-SP), Carolynne Alves de Oliveira (432049/OAB-SP) e outros.

SUMÁRIO: PROPOSTA DE SOLUÇÃO CONSENSUAL. CONCESSÃO RODOVIÁRIA. RÉGIS BITTENCOURT (BR-116/SP/PR). INADIMPLEMENTO CONTRATUAL PARCIAL E RISCO DE INVIABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA DA CONCESSIONÁRIA. PORTARIA MT 848/2023. ANÁLISE DE SOBREPÊÇO. MITIGAÇÃO PARCIAL DE RISCOS. PREVISÃO DE PROCESSO COMPETITIVO PARA TROCA DE CONTROLE SOCIETÁRIO. ESTABELECIMENTO DE CONDICIONANTES PARA A HOMOLOGAÇÃO DO ACORDO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Diretoria de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos, que contou com a anuência dos respectivos dirigentes (peças 83 a 85) e, de forma parcial, com o Ministério Público junto ao TCU (peça 93):

I. introdução

Cuidam os autos de Solicitação de Solução Consensual - SSC formulada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, para a resolução de controvérsias associadas ao contrato de concessão da Rodovia Régis Bittencourt – BR 116/PR/SP firmado entre a Agência e a concessionária Autopista Régis Bittencourt S.A. - ARB.

II. histórico

2. A ANTT encaminhou a esta Corte a presente SSC cujo objeto foi a proposta de readaptação e otimização do contrato de Concessão de Serviço Público celebrado entre a ANTT e a Concessionária Autopista Régis Bittencourt S.A, relativo à Rodovia BR-116/PR/SP (Rodovia Régis Bittencourt) (peça 2, p. 1).

3. A Rodovia BR 116/PR/SP, conhecida como Régis Bittencourt, é uma das três maiores rodovias do país, em termos de tráfego, sendo uma ligação fundamental entre São Paulo-SP e Curitiba, constituindo-se em um importante corredor logístico para o país e para o Mercosul. Desse modo, a manutenção adequada e a segurança dessa rodovia têm implicações diretas na economia nacional e na vida diária de milhares de usuários, tornando necessário um modelo eficiente e sustentável de gestão contratual.

4. A SSC narra que, apesar da sua importância estratégica, a rodovia enfrenta atualmente um cenário crítico, marcado pela deterioração significativa do pavimento, altos índices de acidentes e

frequentes interrupções no tráfego. Levantamentos técnicos realizados pela ANTT indicam que grande parte da rodovia já se encontra classificada nos níveis de serviço “E” e “F”, os mais baixos da escala, especialmente em trechos urbanos de São Paulo, o que evidencia uma perda acentuada de qualidade operacional.

5. Aduz a ANTT que esse quadro de degradação é resultado de um acúmulo de fatores, incluindo o envelhecimento do contrato firmado em 2008, a insuficiência de mecanismos contratuais para suportar choques econômicos e operacionais, e a limitação de receitas para novos investimentos. O atual modelo contratual, pertencente à 2ª etapa de concessões rodoviárias federais, não dispõe de instrumentos adequados para mitigar riscos ou induzir a realização de obras estruturantes em sua fase final, o que contribuiu para o agravamento das condições da infraestrutura. Como consequência, tanto a segurança dos usuários quanto a eficiência da logística nacional estão comprometidas, criando um cenário de urgência para a reestruturação contratual da concessão.

6. Após a respectiva admissão (peças 16 e 17), foi publicada, em 22/10/2024, a Portaria-Segecex n. 29, de 16/10/2024, que constituiu Comissão de Solução Consensual – CSC a qual buscou construir uma solução consensual entre as partes que permita a readequação contratual, a retomada dos investimentos e a entrega adequada dos serviços prestados aos usuários da Rodovia Régis Bittencourt.

7. A CSC contou com representantes indicados pelas partes envolvidas nas controvérsias: ANTT, Ministério dos Transportes - MT e ARB, além de um representante da Unidade de Auditoria Especializada Infraestrutura Rodoviária e Aviação Civil - AudRodovias e um representante da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos - SecexConsenso, unidade responsável pela coordenação e supervisão dos trabalhos.

8. Próximo ao fim do prazo de noventa dias instituído na citada portaria, considerando o estágio avançado das discussões no âmbito da CSC e a perspectiva positiva de finalização do trabalho com uma minuta de Termo de Autocomposição, a SecexConsenso propôs (peças 38 e 39) a prorrogação do prazo por trinta dias, nos termos do art. 7º, § 4º, da IN-TCU 91/2022. O Exmo. Ministro-Presidente Vital do Rêgo autorizou a prorrogação do prazo para a realização dos trabalhos (peça 40). O prazo findou-se em 24/3/2025.

9. Dentro do prazo estipulado para a conclusão dos trabalhos da CSC, os representantes que compunham a CSC alcançaram um consenso sobre a viabilidade de apresentar uma proposta de solução para ser apreciada pelas instâncias competentes.

10. Enviou-se, em 9/5/2025, propostas de minuta de Termo de Autocomposição e de Relatório da Comissão (peças 54 e 55) para manifestação da alta administração dos componentes da CSC.

11. As instâncias decisórias da ANTT (peças 65 a 72), do MT (peça 63), da ARB (peça 64) e da AudRodoviaAviação (peças 79 a 81) se manifestaram favoravelmente a solução proposta.

12. A descrição da proposta de solução se encontra detalhada no Relatório da CSC, subscrito apenas pelos representantes de ANTT, MT, AFD, AudRodovias e SecexConsenso (peça 82).

III. SITUAÇÃO ATUAL DA RÉGIS BITTENCOURT

13. A Rodovia Régis Bittencourt, por ser um importante corredor logístico de ligação da região Sudeste e Sul do país, tem um fluxo diário de aproximadamente 160.000 (cento e sessenta mil) veículos, o que a torna uma das maiores rodovias concedidas, em volume de tráfego pedagiado.

14. Vale destacar que a Rodovia Régis Bittencourt é oriunda da década de 1960, sendo que, quando da sua duplicação, pouco se trouxe de correções geométricas de traçado, principalmente no que se refere aos segmentos de serra do trecho rodoviário, por consequência, com número significativo de curvas ao longo de todo trecho.

15. A falta de correções geométricas, quando da conclusão da obra de duplicação da via, em meados dos anos 2000, não se traduzia, naquele momento, em desafio operacional, uma vez que o volume de tráfego da época, bem como as características dos veículos pesados, não resultava em números significativos de acidentes ou mesmo problemas para a fluidez do tráfego. O trecho conhecido por Serra do Cafezal, no entanto, teve sua duplicação finalizada em 2017, já prevendo geometria compatível com maior velocidade diretriz, oferecendo mais segurança e conforto aos usuários.

16. Após cerca de 25 (vinte e cinco) anos desde a conclusão da duplicação da mencionada rodovia, e considerando que os investimentos previstos no Contrato de Concessão firmado em 2008 resultaram em poucas melhorias geométricas para o ativo, a situação atual é preocupante. Os problemas de geometria nos trechos de serra, associados a mudanças na frota de veículos pesados, juntamente com a falta de observância da sinalização e excesso de velocidade praticado ao longo do trecho por parte dos condutores, acarreta aumento do número de tombamentos, inclusive com produtos perigosos, comprometendo diretamente a fluidez do tráfego. Estatisticamente hoje a Régis Bittencourt registra 1 (um) tombamento a cada 24 horas, muitas vezes com interdição total da rodovia, gerando filas quilométricas e outros transtornos aos usuários da via. Essa imprevisibilidade afeta diretamente o tempo de viagem e segurança acarretando num maior custo de transporte.

17. Não se pode perder de vista que a rodovia tangencia importantes conglomerados urbanos nos estados de São Paulo e do Paraná, com destaques para as regiões sul metropolitanas da Grande São Paulo e na outra extremidade, região metropolitana de Curitiba, no Paraná. Especificamente no início do trecho da Concessão no estado de São Paulo, devido ao desordenado adensamento urbano entre Embu das Artes e São Lourenço da Serra, observam-se frequentes congestionamentos causados pelo grande volume de veículos e de acessos com capacidade limitada ao Rodoanel (SP-021) na Região Metropolitana de São Paulo. A combinação de características urbanas em um ambiente rodoviário é evidenciada pelos acidentes com atropelamento, além de colisão traseira e lateral provocadas pela retenção do tráfego.

IV. TRABALHOS DA COMISSÃO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL

18. A Comissão de Solução Consensual (CSC) foi instituída pela Portaria Segecex nº 29, de 16 de outubro de 2024, e, inicialmente, teve suas atividades previstas para ocorrer até o dia 20 de fevereiro de 2025. Após autorização de prorrogação pelo Ministro-Presidente, nos termos da IN-TCU n. 91/2022, o prazo final da comissão foi até 24/3/2025.

19. A CSC foi composta por representantes da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso), Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e Aviação Civil (AudRodoviaAviação), do MT, da ANTT e da concessionária ARB.

20. Foram feitas reuniões semanais, tendo as discussões da Comissão sido iniciadas com foco na proposta trazida pela ARB, que buscava uma duração contratual de cerca de 23 anos (8 anos restantes do contrato, com 15 anos de prorrogação), com investimentos em Capex na ordem de R\$ 8,6 bilhões.

21. No início da comissão, os representantes que compunham a CSC realizaram uma visita à rodovia entre os dias 11 e 13 de novembro de 2024, com o objetivo de conhecer os problemas enfrentados e a realidade da Régis Bittencourt. Por intermédio da visita, constatou-se nível de desgaste no pavimento em alguns trechos, alto volume de tráfego na saída de São Paulo, volume visivelmente alto de veículos pesados e em alta velocidade, podendo ter sido vivenciados tombamentos com paralisações extensas de veículos, e ainda pedestres em situação de risco ao atravessar a rodovia.

22. Ao longo do prazo da comissão, buscou-se compreender bem os problemas da rodovia e explorar cenários diferentes da proposta inicial, com diferentes prazos e suas implicações na financiabilidade e exequibilidade física do novo rol de obras a serem executadas.

V. PROPOSTA DE SOLUÇÃO CONSENSUAL

23. A proposta de solução consensual foi construída durante os trabalhos da Comissão, com a realização de diversas reuniões bilaterais e multilaterais. Ao fim do prazo de vigência dos trabalhos, a proposta foi encaminhada para manifestação de todas as entidades representadas na Comissão designada na Portaria-Segecex 29/2024.

24. Importante destacar inicialmente que se trata de caso de convergência unânime dentre os membros da CSC em favor do acordo no setor de rodovias. Isso decorreu do aprendizado obtido após as condicionantes expedidas nos Acórdãos 1.996/2024-Plenário (Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues), 2.434/2024-Plenário (Relator: Min. Aroldo Cedraz; Revisor: Ministro Augusto Nardes; Redator: Ministro Bruno Dantas) e 2.318/2024-Plenário (Relator: Ministro Benjamin Zymler), além da notável dedicação de todos os membros da Comissão.

25. Trata-se de caso distinto dos demais já apreciados do setor de rodovias e aprovados até o momento por esta Corte no âmbito da solução consensual justamente por não ter sido formalmente enquadrado no procedimento de relicitação previsto na Lei 13.448/2017.

26. Em resumo, a proposta de solução consensual resultante das discussões prevê a oferta de um contrato otimizado com vigência de 15 anos, a ser submetido a um procedimento competitivo com possibilidade de transferência assistida do controle da SPE. Esse processo visa a garantir transparência, ampla publicidade e a obtenção do menor custo possível ao usuário, em linha com o modelo da 5ª etapa da ANTT.

27. Os investimentos pactuados totalizam R\$ 7,247 bilhões em Capex, com foco em obras de correção de traçado, com dois novos túneis, obras de restauração do pavimento e ainda obras de ampliação, incluindo 68,91 km de faixas adicionais, 32,8 km de vias marginais. Destaca-se ainda que, dentre outras obras, a Concessionária comprometeu-se também a realizar 1 (um) acesso da Régis Bittencourt ao Rodoanel e 4 (quatro) pontos de Macrodrenagem.

28. Para priorizar a realização de obras e atendendo à exequibilidade, nos três primeiros anos, serão realizados 19,63 km de faixas adicionais; 20,52 km de vias marginais; 05 (cinco) melhoria de interseção; 9 (nove) pontos de ônibus; 6 (seis) Passarelas de Pedestres; construção de 1 (uma) Edificação da PRF; além de 2 (dois) Pontos de Parada de Descanso – PPD.

29. O Opex estimado é de R\$ 4,057 bilhões. O contrato incorpora modernização regulatória com parâmetros ESG, gestão paramétrica e TIR fixada em 11,41% a.a., além de prever um período inicial de três anos com fiscalização intensiva das obras prioritárias.

30. Foi ainda incluída na solução apresentada pela Comissão de que a necessidade de elaboração de projeto do Contorno Norte de Curitiba, o qual demanda a necessidade de conclusão prévia de licenciamento ambiental, desocupações, desapropriações, definição de traçado e aprovação de projeto executivo. A Concessionária deverá finalizar o projeto executivo até o final do 4º ano e o licenciamento ambiental até o final do 5º ano, contados a partir da assinatura do Termo Aditivo de Modernização.

31. Outro ponto a ser destacado na proposta diz respeito as obras de duplicação da Serra do Cafezal. Essas obras foram incorporadas ao contrato por meio de termo aditivo que gerou um reequilíbrio contratual que está sendo remunerado pelo “Fluxo de Caixa Marginal 2” (FCM2).

32. Considerando que a materialidade do FCM2 e que este ainda não cumpriu integralmente sua função de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro desses investimentos, foi acordado em comissão que a tarifa adicionada ao FCM2 será incorporada à tarifa da nova

Modelagem Econômico-Financeira (MEF), por prazo igual ao previsto no contrato original. Permite-se assim que a concessionária seja remunerada de maneira integral pelos investimentos que realizou sob a vigência do contrato original, respeitando o princípio do equilíbrio econômico-financeiro.

33. Quanto à mitigação dos riscos moral e sistêmico, a proposta prevê a submissão dos novos termos acordados ao mercado. Isso porque o acordo prevê que o novo leilão a ser executado, ainda que em procedimento simplificado, deverá ser realizado nos moldes dos outros leilões da 5ª etapa. Assim, não haverá direito de preferência para o atual grupo controlador, sendo que somente as propostas que se distanciarem em até 5% do menor lance inicial irão para o viva-voz, com possibilidade de acirramento da disputa entre os menores lances. Com isso, entende-se ser aumentada a probabilidade de maior competitividade do certame.

34. Também fez parte das discussões e da tomada de decisão, no âmbito da Comissão de Solução Consensual, a análise dos efeitos e riscos associados a um eventual cenário de não acordo.

35. Em um cenário de não acordo, mantendo o contrato atual da concessão da rodovia Régis Bittencourt, a situação tende à deterioração contínua. O pavimento alcançaria um estágio crítico em aproximadamente dois anos, comprometendo severamente a segurança e trafegabilidade. Além disso, a falta de investimentos relevantes nos próximos anos agravaria problemas estruturais existentes, resultando em aumento significativo dos acidentes e interrupções constantes do fluxo de tráfego, que já são alarmantes.

36. Avaliaram-se, desse modo, as consequências de se manter o contrato vigente sem ajustes estruturais, incluindo a deterioração progressiva da infraestrutura do pavimento, a limitação de investimentos, o agravamento das condições de trafegabilidade e segurança, bem como os impactos econômicos e institucionais decorrentes da adoção de alternativas como a relicitação ou a caducidade contratual. Esses elementos foram fundamentais para embasar a opção pela construção de uma solução consensual, célere e eficiente, alinhada ao interesse público, principalmente considerando que a Régis Bittencourt é uma das principais rodovias do país.

37. Cumpre, ao final, destacar que a peça 62 contém as planilhas que compõem a modelagem econômico-financeira do contrato e contempla itens não digitalizáveis.

VI. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

38. Ante todo o exposto, encaminham-se os autos à consideração superior, propondo:

a) encaminhar o processo ao Ministério Público junto ao TCU, nos termos do art. 8º da IN 91/2022, para que se manifeste sobre a proposta do Relatório da Comissão de Solução Consensual;

b) aprovar a proposta contida do Relatório da Comissão de Solução Consensual, nos termos do art. 11, caput, da IN 91/2022;

c) autorizar a assinatura, pela Presidência do TCU, do termo de autocomposição encaminhado pela Comissão de Solução Consensual;

d) retirar a chancela de sigilo dos presentes autos e das peças;

e) autorizar a realização de monitoramento da execução do termo de autocomposição, conforme previsão do art. 13 da IN 91/2022;

f) expedir comunicações aos responsáveis do processo, informando a decisão adotada.”

O MP/TCU anuiu à proposta da unidade técnica de aprovar a solução consensual, sem prejuízo de tecer os seguintes comentários, mediante o parecer, peça 93, transcrito a seguir:

“Tem-se à frente Solicitação de Solução Consensual (SSC) formulada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) com fundamento no art. 2º, inciso II, da Instrução Normativa TCU 91, de 22/12/2022 (peça 2), contemplando “proposta de alteração e otimização do Contrato de Concessão de Serviço Público da Rodovia Régis Bittencourt” (peça 13, p. 2), trecho da rodovia BR-116 entre Curitiba/PR e São Paulo/SP, atravessando dezessete municípios (peça 5, p. 6), com sete praças de pedágio. Atualmente o segmento é explorado, sob concessão, pela sociedade de propósito específico (SPE) Autopista Régis Bittencourt S.A.

2. Celebrado em 14/2/2008 para vigor por 25 anos, o contrato de concessão contemplava extensão inicial de 401,6 km, posteriormente reduzida para 395,05 km por força do 4º Termo Aditivo, firmado em 15/2/2024 (peça 5, p. 6). A redução deveu-se à municipalização de segmento em favor de Taboão da Serra/SP (peça 5, p. 11), resultando na dispensa de obrigações no importe de R\$ 8,8 milhões, afora o valor correspondente a obras-de-arte especiais, “sistema de drenagem e obras-de-arte correntes” etc., tudo consoante a cláusula 5.1 e o Anexo II do mencionado 4º Termo Aditivo.

3. Importa anotar que não foi entabulado processo de relicitação atinente à concessão em tela (peça 5, p. 29). Ademais, embora parecer jurídico da agência reguladora tenha prescrito a instauração de processo de caducidade em vista do inadimplemento contratual e de Termos de Ajustamento de Conduta, a ANTT não instaurou processo nesse sentido (peça 5, p. 13). Cumpre registrar, ainda, que o denominado “Termo Aditivo” (peça 56) elaborado pela Comissão de Solução Consensual (CSC) não tenciona incluir e excluir cláusulas do contrato em vigor, mas sim pretende substituir integralmente o instrumento do contrato vigente.

4. O processo rege-se pela IN TCU 91/2022, cujo art. 3º, I, exige do proponente a descrição da controvérsia a ser solucionada. Consoante instrução inicial da SecexConsenso, o conflito a ser equacionado foi esclarecido pela ANTT em reunião, tendo sido registrado nos termos seguintes:

(...) a lógica de descontos concentrados diante de inexecuções poderá gerar perdas de receitas substanciais se tais inadimplementos persistirem, que por sua vez podem impactar a capacidade de manutenção das condições de pavimento, cujo dispêndio é bastante relevante considerando o perfil de tráfego da rodovia.

29. Foi ainda explicado que há um indicativo contratual de deterioração, principalmente em função dos ajustes recentes, principalmente em função do Acórdão 1447/2018-TCU-Plenário que prevê descontos concentrados na tarifa. Desse modo, há investimentos não executados e, por conta do acórdão, foi possível alocar investimentos mais para frente. Mas existe uma probabilidade alta de que, quando esses prazos forem vencidos, investimentos relevantes não sejam executados pela queda dos patamares tarifários.

30. Além disso, foi explicado que há hoje obstáculos para que os ajustes possam ser feitos na agência em sede de um processo de Revisão Quinquenal, haja vista que na quinquenal haveria apenas uma atualização de obrigações contratuais em função da mudança da dinâmica da rodovia ao longo dos trechos concedidos, adicionando camadas de investimentos, não se podendo realizar uma revisão dos investimentos já programados.

(peça 13, p. 5)

5. Sintetizando a narrativa acima, este processo funda-se na constatação de que, persistindo o inadimplemento parcial do contrato por parte da concessionária, a consequência legal e contratualmente prevista equivale ao reequilíbrio na tarifa de pedágio em favor do usuário, reduzindo a receita da concessionária. Disso decorreria “probabilidade alta de que (...) investimentos relevantes não sejam executados” (peça 13, p. 5), em detrimento da qualidade e da segurança do serviço

público. Infere-se, assim, preocupação da agência reguladora com a capacidade econômico-financeira da concessionária para honrar compromissos futuros, tema que será desenvolvido em subseção específica neste parecer.

6. Repisamos que a alteração de cláusulas nos contratos administrativos de concessão representa atividade típica das autarquias regulatórias - tanto para inclusão de obras consideradas necessárias para a atualidade do serviço (art. 6º, I, da Lei 8.987/1995), quanto para “modernização” dos mecanismos regulatórios ali previstos. A ANTT vem desempenhando essa regular função independentemente de atuação do TCU, lastreada na cláusula 1.9 do contrato de concessão (peça 78, p. 9), conforme se observa da Tabela 1 seguinte, que lista os aditivos celebrados no âmbito do contrato em epígrafe, sendo quatro deles em 2024:

Tabela 1 – Aditivos ao contrato de concessão da rodovia Régis Bittencourt

<i>Termo aditivo</i>	<i>Objeto</i>
<i>1/2009</i>	<i>Inclusão de cláusula constante nos demais contratos de concessão da segunda etapa de concessões, referente à responsabilidade da concessionária em face da fiscalização realizada pela ANTT, bem como a correção de erro material constante na cláusula 1.3 do contrato.</i>
<i>2/2023</i>	<i>Inclusão do novo cronograma, fruto da reprogramação dos investimentos não executados ou em atraso (Anexo I) e do novo mecanismo de reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato, denominado Desconto de Reequilíbrio / Fator D (Anexo II).</i>
<i>3/2024</i>	<i>Alteração do PER em relação ao item 6.3.3.1.8 - Sistemas de Controle de Velocidade, inclusive seus custos administrativos.</i>
<i>4/2024</i>	<i>Exclusão do trecho rodoviário compreendido entre o Km 268+900 e o Km 275+450 da BR-116/SP.</i>
<i>5/2024</i>	<i>Exclusão da previsão de recursos destinados ao Aparelhamento da PRF e inclusão da obrigação de dispêndio de Verba de Segurança no Trânsito.</i>
<i>6/2024</i>	<i>Ajuste do valor constante no item 5.1 Garantia de Execução das Obrigações e consolidação do valor definitivo do impacto econômico-financeiro resultante da exclusão do trecho, entre os km 268+900 e km 275+450 da BR-116/SP formalizada no 4º Termo Aditivo.</i>

Fonte: <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/rodovias/concessionarias/lista-de-concessoes/autopista-regis-bittencourt/documentos-de-gestao/contrato-e-anexos/termos-aditivos>, havendo comentários à peça 5, p. 6.

7. Considerando que o Tribunal de Contas da União admite a solução consensual como “controle concomitante excepcionalíssimo, *pari passu*, com o ato controlado” (Voto condutor do Acórdão 1.797/2023-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler), nada obsta que a alteração contratual pretendida – denominada “reprogramação”, “reestruturação” ou “readaptação” – seja apreciada neste feito, com vistas ao ganho de segurança jurídica advindo daquele excepcional controle concomitante.

8. Quanto à execução das obras encartadas no Plano de Exploração da Rodovia (PER), apurou-se que, até o 15º ano da concessão, a concessionária executou 88,3% do valor dos investimentos originalmente previstos e 95,99% do valor daqueles incluídos posteriormente, resultando em dispêndio total equivalente a 90,42% do total orçado (peça 5, p. 10). Entre as pendências, despontam duas relevantes intervenções:

a) o Contorno Norte de Curitiba, sem qualquer execução até o momento¹, sobre o qual:

a.1) a cláusula 5.1.4 do PER original previa execução “até o final do 3º ano” (i.e. 2011);

a.2) houve reprogramação de sua execução, para iniciar-se em março de 2026, conforme Termo Aditivo 2/2023 (peça 5, p. 12); e,

a.3) segundo proposta de solução consensual, o investimento seria novamente postergado, elaborando-se seu projeto executivo “até o final do 4º ano e o licenciamento ambiental até o final do 5º ano, contados a partir da assinatura do Termo Aditivo de Modernização” (peça 82, p. 14); e

b) a implantação de melhorias viárias na Serra do Cafezal, trecho historicamente caracterizado pelo alto volume de tráfego, índice de acidentes e diversidade ecológica.

9. O enfoque nos pontos acima justifica-se pela criticidade dos subtrechos e pelo reiterado descumprimento de cláusulas contratuais e de Termo de Ajustamento de Conduta tendentes a aperfeiçoar aqueles segmentos, conforme mencionado pela ANTT:

3.11.8.3. Da análise dos autos, fica evidente que houve descumprimento das obrigações estipuladas no TAC, com inexecução global de 17,72% das obras previstas no TAC, incluindo inexecuções nas obras do Contorno Norte de Curitiba e nos Lotes 3 e 4 da duplicação da Serra do Cafezal. Diante do descumprimento parcial, era necessário iniciar imediatamente um processo administrativo ordinário, o que foi realizado no processo SEI nº 50515.328492/2019-91.

(peça 5, p. 13)

10. O intuito da solicitação em análise, segundo observação inicial da ANTT, consiste na “reconfiguração das obrigações contratuais, incluindo a revisão da equação econômico-financeira, a atualização dos custos associados aos serviços contratados, da TIR do projeto e do tráfego” (peça 5, p. 25).

11. Com as limitações de prazo impostas pelo art. 8º, caput, da IN TCU 91/2022, este pronunciamento se estrutura conforme o seguinte sumário:

I – Investimentos: alterações de cronograma e escopo 4

Contorno Norte de Curitiba 8

Serra do Cafezal 9

Correção de traçado 10

II – Tarifa 11

III – Inclusão de mecanismos regulatórios 15

IV – Capacidade técnica e financeira da atual concessionária 16

V – Compartilhamento de risco 17

VI – Custos 20

VII – Controvérsias em curso nos âmbitos administrativo e judicial 23

VIII – Considerações finais 24

¹ (https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/rodovias/concessionarias/lista-de-concessoes/autopista-regis-bittencourt/documentos-de-gestao/acompanhamento-de-obras/percentuais-de-avanco-fisico-dos-cronogramas-de-obras-e-servicos-do-planejamento-anual/2025/acompanhamento_fisico_mensal_regis_bittencourt-05_25.xlsx/view)

I – Investimentos: alterações de cronograma e escopo

12. A Portaria 848/2023/MT, em seu art. 3º, inciso III, disciplina que os “estudos para demonstração da vantajosidade de celebração de termo aditivo” deverão abranger as seguintes premissas, entre outras:

III - início imediato de execução de obras, preferencialmente, de ampliação de capacidade e segurança viária;

IV – antecipação do cronograma de execução de obras;

(...)

VI - previsão de ciclo de execução de sinalização e restauração de pavimento, de natureza estrutural, em até três anos, nos trechos que apresentem parâmetros inferiores ao estabelecido;

13. Quanto ao inciso III acima transcrito, nota-se que o PER proposto (peça 61, pp. 11-12) contempla a implantação de faixas adicionais em nove trechos da BR-116 a título de ampliação de capacidade. Desses nove trechos, seis deles têm a conclusão prevista para o terceiro ano, não havendo menção a “início imediato de execução” dessas obras. A planilha idSisdoc_31407957v1-90 - 2025_03_25 - MEF Obras (item não digitalizável à peça 62), todavia, prevê investimentos de R\$ 33,8 milhões com ampliação de pistas, marginais, contenções etc. a partir do ano 1, em sua aba CAPEX.

14. No campo da segurança viária, o novo PER associa direta e expressamente tal atributo às quatro obras seguintes, ainda que se saiba que outros investimentos – tais como os de ampliação de capacidade – igualmente contribuam para a segurança dos usuários:

a) Correção de Traçado do km 359 ao km 362 da BR-116/SP (peça 61, p. 29);

b) Projeto Comércio local de Bananeiros (peça 61, p. 73);

c) macrodrenagem no km 276,115 da BR-116/SP (peça 61, p. 77); e

d) estabilização ancilar à faixa adicional do km 277 ao km 300 da BR-116/SP (peça 61, pp. 85-86).

15. Consultando a planilha eletrônica referida acima, repara-se não haver previsão de investimentos na correção de traçado antes do Ano 4, não se podendo pormenorizar gastos com macrodrenagem ou estabilização dos taludes referidos acima.

16. A correção de traçado mencionada no item ‘a’, a macrodrenagem aludida no item ‘c’ e a faixa adicional referida no item ‘d’ encontram-se todas incluídas entre as “Obras com Necessidades de Estudos Adicionais” (peça 56, pp. 33-34), muito embora a elas já se associe “Custo total da obra” de aproximados R\$ 650 milhões de reais.

17. Assim, pode se considerar atendida, em alguma medida, a premissa quanto à previsão da execução imediata de obras (art. 3º, III, da Portaria MT 848/2023), ainda que a circunstância exposta no parágrafo precedente limite a aderência a tal premissa, uma vez que intervenções reconhecidamente necessárias à segurança dos usuários terão sua execução necessariamente iniciada em momento diferido.

18. Passando ao dispositivo seguinte (“antecipação do cronograma de execução de obras”), cumpre trazer à tona a interpretação e as ponderações do corpo técnico da ANTT relativamente à ulterior regulamentação da matéria:

e) Não adiantamento total de cronograma e aumento de escopo

6.24. Ao comparar o contrato em vigência e a proposta apresentada pela concessionária, notou-se que não houve adiantamento de cronograma considerável, pelo contrário, foi identificado que houve postergação de obras, o que está em desacordo com o preconizado na Portaria nº 848/2023.

6.25. Ainda sobre o cronograma proposto, nota-se que a proposta apresentada pela concessionária difere dos estudos recentes para novas concessões, por não priorizar as obras de melhorias aos usuários para o início da concessão. Como exemplo destaca-se a previsão de implantação do PPD na BR-116/PR no 5º ano, e conforme Portaria nº 387/2024 deverão ser implantados até o 3º ano.

6.26. Ainda acerca das obras, cabe ressaltar que na proposta não foi apresentada justificativa para aumento de escopo e nem para exclusão das mesmas.

(peça 5, p. 30)

19. Preliminarmente, o Parquet sublinha que a interpretação do comando (“antecipação do cronograma de execução de obras”) não é trivial.

20. De plano, em situação na qual o cronograma de investimentos das concessionárias de serviços públicos se encontra generalizadamente em atraso, ocasionando justamente as “controvérsias” a serem solucionadas mediante SSC, a compreensão de que a “antecipação” tem por parâmetro o “adiantamento total de cronograma” acabaria por esvaziar a possibilidade de se alterar as cláusulas contratuais em questão.

21. Assim, a nosso sentir, a interpretação que se mostra coerente com o intuito de se revisar os contratos em tela consiste em considerar o “adiantamento de cronograma considerável” como suficiente para atendimento da premissa normativa.

22. Anteriormente aos trabalhos da CSC, a agência reguladora identificou as seguintes características na proposta ofertada pela concessionária:

5.15.5. No que se refere à Tabela 19 - Faixas Adicionais, cabe informar que não houve aumento nem exclusão de escopo em relação ao escopo original. Observa-se que para os 3 primeiros anos está prevista a antecipação de 10,04 km de faixas adicionais, porém houve a postergação de 2,26 km, em comparação com o cronograma atual. Não obstante, verifica-se que há conflito de informação quanto às extensões do contrato vigente e a proposta apresentada, conforme segue:

(...)

5.15.6. No que se refere à Tabela 20 – Rua Lateral (via marginal), cabe informar que grande parte dos trechos foram postergados quando comparados com o cronograma do contrato vigente. Nos 3 primeiros anos, pretende-se entregar 7,48 km de vias marginais. No entanto, ocorre a postergação de 12,59 km, destoando das diretrizes previstas na Portaria MT nº 848/2023, conforme abaixo:

(peça 5, p. 21)

23. Não se localiza, quer na instrução da AudRodoviaAviação (peça 79), quer na manifestação da SecexConsenso (peça 83), análise detalhada contrastando a proposta da concessionária com o cronograma do PER original. Tendo em mente a exiguidade do prazo conferido pelo art. 8º da IN TCU 91/2022, torna-se inviável neste espaço conferir se persistem as constatações transcritas acima, isto é, se a proposta submetida à homologação traz mais postergações do que antecipações de obras.

24. Nesse sentido, ainda que se conceda seguimento ao processo nos termos do art. 11 da IN TCU 91/2022, de fato há de se reconhecer que, neste caso, inexistente demonstração de antecipação significativa de cronograma, conforme preconizado pelo Ministério dos Transportes em sua Portaria 848/2023.

25. Por fim, quanto ao inciso IV do mesmo artigo (“previsão de ciclo de execução de sinalização e restauração de pavimento, de natureza estrutural, em até três anos, nos trechos que apresentem parâmetros inferiores ao estabelecido”), torna-se necessário identificar os parâmetros fixados para o desempenho da concessionária.

26. Nesse tocante, rememoramos que o PER original² estabelece que “a operação não deverá ultrapassar, em mais de 50 horas por ano, o Nível de Serviço referente à classe I, conforme o Manual de Projeto Geométrico de Rodovias **Rurais**, do DNIT” (PER original, p. 83 - grifamos). A Classe I daquele Manual é subdividida em duas categorias: Classe I-A (pista dupla) e Classe I-B (pista simples). O trecho concedido enquadra-se inteiramente na Classe I-A, consistindo em “rodovia com duas pistas e controle parcial de acesso, com grande demanda de tráfego” (Manual de Projeto Geométrico de Rodovias Rurais³, p. 25).

27. A AudRodoviaAviação, sobre o assunto, limita-se a “confirmar in loco o nível de serviço deteriorado” (peça 79, p. 17) e a afirmar que “as obras previstas têm potencial de relevante impacto na melhoria do nível de serviço de importantes trechos da rodovia” (peça 79, p. 18), sem examinar em que nível ou classe o trecho rodoviário passaria a se enquadrar após a futura execução das intervenções.

28. Lê-se no relatório final da CSC que se espera que a maior parte dos nove trechos que receberão pista adicional se alçarão do nível de serviço D para o C. Repara-se, todavia, que o relatório final da CSC (peça 82, p. 67) reconhece **não haver estudos prontos que indiquem se haverá ganho de qualidade nos locais mais críticos** (níveis atuais E e F) entre os quarenta trechos no segmento paulista da rodovia mencionados na análise da AudRodoviaAviação (peça 79, p. 17),

29. Em suma, partindo-se exclusivamente de informações prestadas pela concessionária, espera-se que a solução em apreço aprimore o nível de serviço em 20,365 km de um total de 395,05 km atualmente concedidos, não havendo estudos concluídos que indiquem ulteriores melhorias.

30. Nesse ponto, consideramos prejudicada a análise do art. 3º, inciso VI, da Portaria MT 848/2023, uma vez que a CSC não realizou o cotejo da situação presente com os parâmetros estabelecidos para a via concedida. Perdura, pois, a constatação inicial da ANTT, no sentido de que “não foram apresentados elementos suficientes para realização de análise” desse dispositivo específico (peça 5, p. 26).

31. Sobre a inclusão de novos investimentos no PER, percebe-se que se concentram na implantação de ruas laterais e passarelas, bem assim na correção de traçado, havendo inclusive previsão de tunelagem na chamada Serra do Cafezal:

Serão implantados 2 novos túneis com 2 faixas de 3,50m, acostamento de 3,50m e gabarito de 5,50m, sendo um no km 359,36 ao 359,56 com aproximadamente 200m de extensão, e outro no km 360,18 ao 360,48 com aproximadamente 300m, ambos na BR-116, Pista Norte.

² Disponível em <<http://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/rodovias/concessionarias/lista-de-concessoes/autopista-regis-bittencourt/documentos-de-gestao/contrato-e-anexos/anexos-do-contrato/per-original.pdf/view>> acesso em 18 jul. 2025.

³ Disponível em <<http://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/ipr/coletanea-de-manuais>> acesso em 18 jul. 2025

(peça 82, p. 62)

32. Quanto aos túneis acima, a planilha “idSisdoc_31408011v1-40 - Obras Estudos Adicionais”, item não-digitalizável associado à peça 62, indica os valores de R\$ 102.163.408,25 e R\$ 76.276.593,84, respectivamente. A planilha “idSisdoc_31407957v1-90 - 2025_03_25 - MEF Obras”, em sua aba “CAPEX Detalhado” (células Q249 e P250), revela que esses investimentos se iniciarão nos sexto e sétimo anos, respectivamente.

33. A mesma planilha acima prevê que os investimentos a serem iniciados “de imediato”, no primeiro ano pós-celebração de termo aditivo resultado desta SSC, remetem a:

- a) Faixa Adicional entre os km 016+990 e 024+990 e entre os km 329+800 e 336+580;
- b) Rua Lateral entre os km 296+500e297+100, 317+600 e 317+940, km 290+850 e 291+250, km 279+350e 280+200; 305+100 e 305+560, 306+100 e 306+700 e 291+400e km 291+650;
- c) Contenção nos km 023+940, 334+880, km 291+600, km 346+750,
- d) Parada de Descanso (PPD);
- e) Cobertura 4G; e
- f) Despesas ambientais com licenciamento e plantio compensatório.

34. Ainda no plano dos investimentos – estimados, a título de Capex, em R\$ 7,053 bilhões ao longo do restante da vigência prolongada do contrato (considerados os benefícios do REIDI, cf. peça 82, p. 100) –, o Ministério Público de Contas destaca três intervenções viárias de maior relevo, sem demérito àquelas relativas a ruas laterais e alças de acesso aos perímetros urbanos: a) projeto de expansão do Contorno Norte de Curitiba; b) melhorias no trecho da Serra do Cafezal; e c) correção de traçado em trechos com alto índice de acidentes.

Contorno Norte de Curitiba

35. Preliminarmente ao ingresso desta Solicitação de Solução Consensual, a ANTT já havia registrado “que algumas obras foram postergadas em relação à previsão do contrato vigente” (Peça 5, p. 21). Entre essas, destacam-se as relativas ao Contorno Norte de Curitiba – que, conforme demonstrado na introdução deste parecer, deveriam ter sido concluídas em 2011 e até o momento não tiveram sua execução física iniciada.

36. A ANTT comenta que o trecho, tal como originalmente previsto, já se encontra licenciado pelo órgão ambiental (Licença Prévia nº 43694, de 24/01/2024, com validade até 24/01/2027 - cf. peça 5, p. 30). e “tem início na intersecção com a BR-116/PR, intermediária na BR-476/PR e final na PR-417, com extensão aproximada de 12 quilômetros” (peça 5, p. 25)

37. Nada obstante, representando usuários institucionais da rodovia, a Federação das Indústrias do Estado do Paraná (Fiep) contribuiu com sugestões em momento antecedente a esta SSC, tanto perante o Ministério dos Transportes (cf. Peça 82, p. 59), quanto junto à agência reguladora (peça 82, p. 62).

38. Em suas manifestações, a entidade setorial argumentou que a proposta originalmente aventada culminaria “sem resolver totalmente o problema ao direcionar os caminhões para um trecho congestionado entre Quatro Barras e Campina Grande do Sul” (peça 82, p. 59). A Fiep, assim, propõe a divisão do projeto em dois “lotes”, aconselhando **traçado diverso**, o “que requer novos estudos de engenharia e licenciamentos” (peça 82, p. 59).

39. Ao entabularem as preparações para esta SSC, lê-se que o Contorno Norte de Curitiba sequer constava da proposta formulada pela concessionária (vide peça 5, p. 12). Durante as tratativas da CSC, no entanto, a intervenção foi reintroduzida, incorporando-se a necessidade de reformulação quanto a suas premissas básicas - i.e. definição de novo traçado -, com a consequente necessidade de novo licenciamento etc.:

45. Foi reconhecido o interesse público de elaboração de projeto do Contorno Norte de Curitiba, o qual demanda a necessidade de conclusão prévia de licenciamento ambiental, desocupações, desapropriações, **definição de traçado** e aprovação de projeto executivo. A Concessionária deverá finalizar o projeto executivo até o final do 4º ano e o licenciamento ambiental até o final do 5º ano, contados a partir da assinatura do Termo Aditivo de Modernização.

46. No tocante a possíveis desocupações que possam ser requeridas no Sistema Rodoviário, a Concessionária será responsável apenas pela realização de estudos para avaliar áreas que poderão ser passíveis de desocupação, e, quaisquer outros custos relacionados às atividades de desocupação, caso sejam realizadas pela Concessionária, deverão ser 100% (cem por cento) reequilibradas pelo Poder Concedente.”

(peça 82, p. 14 - grifamos)

40. Considerando que já houve a duplicação do trecho da Serra do Cafezal em 2017 (tema da subseção subsequente), conclui-se que as obras relativas ao Contorno Norte de Curitiba representam a parte mais significativa dos investimentos não-executados até o momento. Nesse tocante, o Parquet observa que, ainda que se insistisse no projeto original, já licenciado, a viabilidade de sua amortização no prazo restante da concessão (oito anos) resulta incerta, desconhecendo-se estudos que a indiquem.

41. De forma ainda mais relevante, a contribuição da Fiep sugere que o projeto atual é sub-ótimo do ponto de vista dos usuários, indicativo de que seu traçado merece ampla revisão a fim de atender mais plenamente as necessidades logísticas ali presentes. Havendo evidência de que, neste caso, a redefinição profunda do projeto vem ao encontro do interesse social, o Parquet não encontra óbice a que se reiniciem os esforços em seu desenvolvimento.

Serra do Cafezal

42. Localizada na área da bacia hidrográfica do rio Ribeira de Iguape (“Vale do Ribeira”), a região entre os municípios paulistas de Juquitiba e Miracatu contempla a Serra do Cafezal. Nela se encontram cerca de 25,1 quilômetros da BR-116/SP (entre o km 329,2 ao 354,3, cf. peça 61, p. 10), objeto da concessão em tela, cuja duplicação foi completada em 2017.

43. A prosperar a solução consensual em análise, esse subtrecho crítico receberá faixa adicional em 7,9 quilômetros, conforme relação constante do relatório final da CSC (peça 82, p. 66):

30. Os investimentos de faixas adicionais contemplados na Otimização Contratual totalizam 68,91 Kms [sic] e são os seguintes:

- I.RB.N.056 - Faixa Adicional - km 324,65 ao km 325,97 Norte – SP;
- I.RB.N.057 - Faixa Adicional - km 314,70 ao km 316,29 Norte – SP;
- I.RB.N.058 - Faixa Adicional - km 318,40 ao km 319,96 Norte – SP;
- I.RB.N.060 - Faixa Adicional - km 16,99 ao km 24,99 Sul – PR;
- **I.RB.N.061 - Faixa Adicional - km 333,58 ao km 334,70 Norte – SP;**

- I.RB.N.062 - Faixa Adicional - km 326,85 ao km 328,99 Norte – SP;
- I.RB.N.063 - Faixa Adicional - km 329,80 ao km 336,58 Sul – SP;
- I.RB.N.078 - Faixa Adicional - km 279,13 ao km 279,53 Sul – SP;
- I.RB.N.125 - Faixa Adicional - km 277,00 a 300 Norte e Sul – SP.

44. O relatório (peça 82, p. 67) revela que mesmo a adição de faixa de rolamento em um dos sentidos da pista (i.e. sentido sul) será **insuficiente para elevar o nível de serviço** do segmento entre os km 329,8 e 336,58, que permanecerá na categoria D, conforme escala adotada pelo DNIT:

Nível de Serviço D: descreve fluxo instável. A demanda de ultrapassagem é elevada, mas a sua capacidade se aproxima de zero. Filas de 5 e 10 veículos são comuns, embora possam ser mantidas velocidades de 60 km/h em rodovias de Classe I com condições ideais. A proporção de zonas de ultrapassagem proibida perde sua importância. Manobras de giro e problemas de acessos causam ondas de choque na corrente de tráfego. Os motoristas são incluídos em filas perto de 80% de seu tempo. Um fluxo total de 1.830 ucp/h pode ser acomodado em condições ideais. Em rodovias de Classe II a velocidade pode cair abaixo de 60 km/h, mas os motoristas não são incluídos em filas mais que 85% de seu tempo de viagem.

(Manual de Estudos de Tráfego do DNIT⁴, p. 267)

45. Nesse ponto, tendo em mente a consabida criticidade do trecho em apreço e a reconhecida insuficiência da intervenção pretendida, o Parquet questiona a falta do registro de prospecção de soluções adicionais ou alternativas, demonstrada por estudos ou sondagens que poderiam ter sido trazidos aos autos.

Correção de traçado

46. O relatório final da CSC (peça 82, p. 68) enumera os trechos em que o traçado da rodovia será reformulado:

- I.RB.N.067 - Correção de Traçado km 27,91 ao km 29,08 Norte – SP;
- I.RB.N.068 - Correção de Traçado km 31,92 ao km 33,08 Norte – SP;
- I.RB.N.069 - Correção de Traçado km 502,72 ao km 504,10 Sul – SP;
- I.RB.N.070 - Correção de Traçado km 510,6 ao km 511,98 Norte – SP;
- I.RB.N.071 - Correção de Traçado km 512,93 ao km 514,07 Norte – SP;
- I.RB.N.093 - Correção de Traçado km 508,654 ao km 509,900 Sul – SP;
- I.RB.N.096 - Correção de Traçado km 510,75 ao km 511,29 Sul – SP;
- I.RB.N.097 - Correção de Traçado km 543,78 ao km 545,85 Norte – SP;
- I.RB.N.098 - Correção de Traçado km 5,42 ao km 6,96 Norte e Sul – PR;
- I.RB.N.100 - Correção de Traçado km 25,87 ao km 26,72 Norte – PR;
- I.RB.N.140 - Correção de Traçado km 544,60 ao 549,15 Sul – SP;
- I.RB.N.141 - Correção de Traçado km 560,00 ao 564,40 Norte e Sul – SP;

⁴ Disponível em < <http://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/ipr/coletanea-de-manuais> > acesso em 18 jul. 2025.

· I.RB.N.142 - Correção de Traçado km 0,3 ao 1,9 Sul – PR;

· I.RB.N.152 - Correção de Traçado km 358,38 ao 360,80 Norte – SP.

47. O relatório final da CSC (peça 82, p. 72) sugere que a priorização dos trechos acima teve por base, entre outros critérios, o número de tombamentos e o respectivo tempo de interdição ocasionado. Todavia, dos quinze locais ali representados como sendo os mais críticos segundo esse raciocínio, reparamos que em quatro deles não haverá redefinição do traçado, conforme Tabela 2:

Tabela 2 – Trechos da rodovia Régis Bittencourt com alto número de tombamentos

Trecho	Km	Total tombamentos (2017-2024)	Frequência de interrupção Minutos tombamentos (2017-2024)
SP-BR116	363	43	27.345
PR-BR116	39	10	14.253
SP-BR116	347	45	12.923
SP-BR116	499	51	12.411

48. Diante do exposto, resta concluir que os critérios para seleção de trechos para correção de traçado não se encontram plenamente transparentes nos autos.

49. Ainda quanto ao tema, a planilha “idSisdoc_31407957v1-90 - 2025_03_25 - MEF Obras”, em sua aba “CAPEX Detalhado” (linhas 22 a 42) revela que somente dois trechos e um subtrecho contarão com correção de traçado iniciando-se a partir do Ano 4 (a saber, km 027+910 a 029+080, km 508+654 a 509+900 e km 005+417e 006+832, sendo este último um subtrecho do I.RB.N.098).

50. A maior parte dessa iniciativa se iniciará no Ano 5, porém determinados trechos só terão seu traçado corrigido a partir do Ano 6, 7, 8 ou 9.

51. O motivo para se postergar a solução de problemas reconhecidamente prementes tampouco resta explicitada no relatório final da CSC.

II – Tarifa

52. Dispõe o art. 6º, caput e § 1º, da Lei 8.987/1995 (Lei das Concessões) que “Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado”, conceituando-o como aquele que satisfaz, entre outras condições, a modicidade das tarifas.

53. O art. 1º, IV, da Portaria SE-MT 848/2023, cujos considerandos aludem ao Acórdão 1.593/2023-Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo), estabelece que o processo de alteração de cláusulas dos contratos de concessão tem entre seus objetivos a modicidade tarifária.

54. Como é cediço, as concessionárias de trechos rodoviários remuneram-se precipuamente mediante a cobrança de valores junto aos usuários, sendo calculada uma Tarifa Básica de Pedágio (TBP) a partir da qual, mediante regras de arredondamento, computa-se a TBP praticada.

55. O histórico dessas tarifas, no que tange à concessão da BR-116/SP/PR, é representada na Tabela 3 a seguir, extraída da nota técnica da ANTT (peça 5, p. 7):

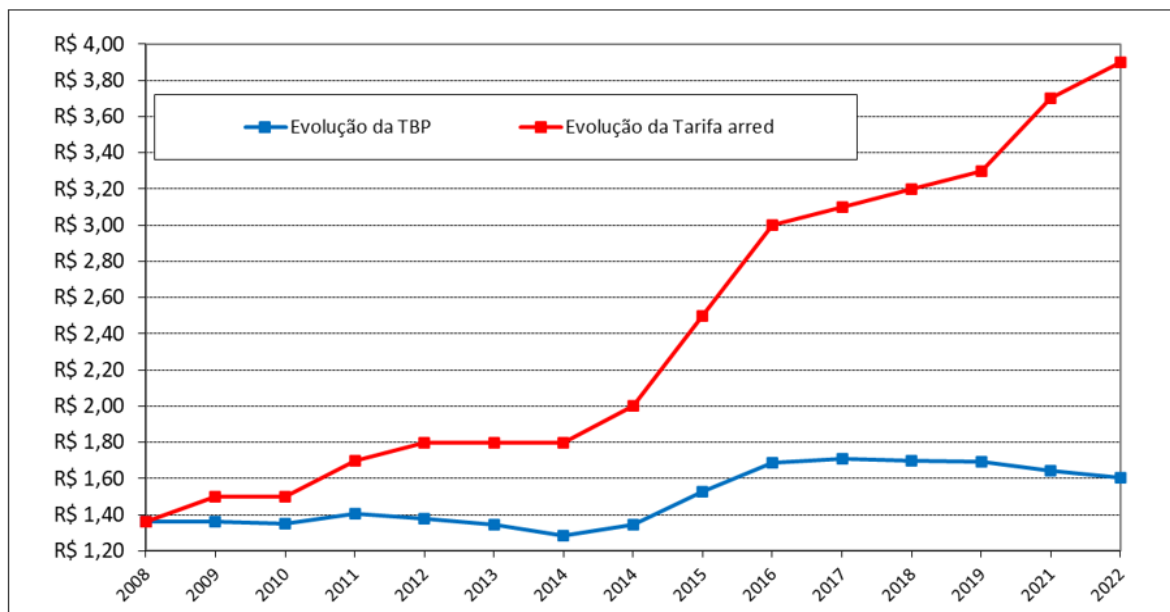
Tabela 3 - Histórico das tarifas referentes à concessão da rodovia Régis Bittencourt

<i>Evento</i>	<i>Data</i>	<i>TBP (R\$)</i>	<i>Variação</i>	<i>TBP praticada (R\$)</i>	<i>Variação</i>
<i>Proposta</i>	<i>09/10/2007</i>	<i>1,36400</i>	-	-	-
<i>Atualização monetária</i>	<i>29/12/2008</i>	<i>1,36400</i>	-	<i>1,50</i>	<i>+9,97% (início da cobrança)</i>
<i>1ª Revisão Extraordinária (RE) / 1ª Revisão Ordinária (RO) / Reajuste 2009</i>	<i>29/12/2009</i>	<i>1,35282</i>	<i>-0,82%</i>	<i>1,50</i>	-
<i>2ª RO / 2ª RE / Reajuste 2010</i>	<i>29/12/2010</i>	<i>1,40552</i>	<i>3,90%</i>	<i>1,70</i>	<i>13,33%</i>
<i>3ª RO / 3ª RE / Reajuste 2011</i>	<i>29/12/2011</i>	<i>1,38174</i>	<i>-1,69%</i>	<i>1,80</i>	<i>5,88%</i>
<i>4ª RO / 4ª RE / Reajuste 2012</i>	<i>29/12/2012</i>	<i>1,34372</i>	<i>-2,75%</i>	<i>1,80</i>	-
<i>5ª RO / 5ª RE / Reajuste 2013</i>	<i>29/12/2013</i>	<i>1,28296</i>	<i>-4,52%</i>	<i>1,80</i>	-
<i>6ª RO / 6ª RE / 7ª RE / Reajuste 2014</i>	<i>29/12/2014</i>	<i>1,34675</i>	<i>+4,97%</i>	<i>2,00</i>	<i>11,11%</i>
<i>7ª RO / 8ª RE / Reajuste 2015</i>	<i>29/12/2015</i>	<i>1,52807</i>	<i>+13,46</i>	<i>2,50</i>	<i>25,00%</i>
<i>8ª RO / 9ª RE / Reajuste 2016</i>	<i>29/12/2016</i>	<i>1,68815</i>	<i>+10,48</i>	<i>3,00</i>	<i>20,00%</i>
<i>9ª RO / 10ª RE / Reajuste 2017</i>	<i>29/12/2017</i>	<i>1,70756</i>	<i>+1,15%</i>	<i>3,10</i>	<i>3,33%</i>
<i>10ª RO / 11ª RE / Reajuste 2018</i>	<i>29/12/2018</i>	<i>1,69723</i>	<i>-0,61%</i>	<i>3,20</i>	<i>3,23%</i>
<i>11ª RO / 12ª RE / Reajuste 2019</i>	<i>18/07/2020</i>	<i>1,69392</i>	<i>-0,19%</i>	<i>3,30</i>	<i>3,12%</i>
<i>12ª RO / 13ª RE / Reajuste 2020</i>	<i>01/07/2021</i>	<i>1,64636</i>	<i>- 2,81%</i>	<i>3,40</i>	<i>3,03%</i>
<i>13ª RO / 14ª RE / Reajuste 2021</i>	<i>20/02/2022</i>	<i>1,64156</i>	<i>-0,29%</i>	<i>3,70</i>	<i>8,82%</i>
<i>14ª RO / 15ª RE / Reajuste 2022</i>	<i>09/03/2023</i>	<i>1,60569</i>	<i>-2,19%</i>	<i>3,90</i>	<i>5,41%</i>

Obs.: “Quanto à tarifa atual, é válido mencionar que a 16ª Revisão Extraordinária, a 15ª Revisão Ordinária e a 17ª Revisão Extraordinária, em conjunto, alteraram a Tarifa Básica de Pedágio de R\$ 1,60569 (publicada por meio da Deliberação ANTT nº 64, de 06/03/2023, que aprovou a 14ª Revisão Ordinária, a 15ª Revisão Extraordinária e o Reajuste) para R\$ 1,56560 - a preços de junho de 2007 - representando um decréscimo percentual de 2,50%” (peça 5, p. 7).

56. Em forma gráfica, torna-se nítido o expressivo descolamento entre a tarifa base (linha azul) e a tarifa cobrada dos usuários (em vermelho), conforme representado abaixo:

Gráfico 1 - Régis Bittencourt: Tarifa Básica de Pedágio (TBP) e da TBP arredondada



Fonte:

peça 5, p. 8

57. À primeira vista, a expressiva discrepância acima, aliada aos relatados descumprimentos de Termos de Ajuste de Conduta celebrados com a agência (peça 5, pp. 12-13) já aconselharia a atuação fiscalizatória do Tribunal sobre o contrato, de forma semelhante à realizada no TC 010.482/2016-4, relativo à concessão da BR-101/BA/ES e solucionado por meio do Acórdão 1.447/2018-Plenário (Rel. Min. Augusto Nardes).

58. Avaliando a proposta de solução consensual recebida da concessionária, a ANTT atentou para o fato de que o art. 3º, inciso VIII, da Portaria MT 848/2023 (“previsão do mecanismo de reclassificação tarifária vinculada à execução de obras”) não teria sido atendido, pois “Apesar de prever reclassificação tarifária, a proposta não vincula o aumento da tarifa à entrega de obras” (peça 5, p. 26).

59. A mesma desconformidade, no sentir da agência, recairia sobre o art. 10 da Portaria MT 995/2023, que institui a Política Nacional de Outorgas Rodoviárias. Embora o dispositivo prescreva que “A política tarifária adotada deverá considerar o modelo de reclassificação tarifária, após a conclusão de obras”, a ANTT novamente consignou que “Apesar de prever reclassificação tarifária, a proposta não vincula o aumento da tarifa à entrega de obras” (peça 5, p. 27).

60. Compulsando o relatório final da CSC, somos de parecer que a preocupação acima não subsiste:

71. A partir do 4º ano da Concessão, passará a ocorrer a Reclassificação Tarifária, ou seja, serão acrescidos à tarifa quilométrica (TKM) incrementos **em função do aumento da capacidade ofertada**, conforme os Editais da 5ª Etapa, conforme ampliação de capacidade disponível em cada Trecho Homogêneo da seguinte forma: 5% para uma faixa adicional em pista dupla e 10% para duas faixas adicionais em pista dupla. Além disso, será concedido acréscimo de 5% aplicável a todas as praças de pedágio do Sistema Rodoviário, em caso de conclusão conjunto [sic] de obras de melhorias previstas no PER. O procedimento de vistoria seguirá os moldes normativos em vigor da ANTT.

(peça 82, p. 120, grifos acrescentados)

61. Com efeito, a minuta de termo aditivo decorrente dos trabalhos da CSC é expressa ao conceituar a reclassificação tarifária como “procedimento de alteração da Tarifa de Pedágio, de acordo com a forma e valores predefinidos neste Contrato, para Trechos Homogêneos cujas **obras de referência tenham sido concluídas** pela Concessionária” (peça 56, p. 12). O regramento da matéria encontra-se no item 19.3 do instrumento, cujo subitem 19.3.2 dispõe que “A ANTT autorizará a Reclassificação Tarifária na hipótese da entrega das obras de determinado Trecho Homogêneo, grupo de Trechos Homogêneos ou de contornos ter sido aceita pela ANTT” (peça 56, p. 55).

62. De todo modo, a tarifa de pedágio a ser cobrada deriva do fluxo de caixa elaborado em função da modelagem econômico-financeira do projeto, dependendo, entre outros fatores: a) dos custos e receitas do empreendimento; b) da taxa interna de retorno (TIR) calculada para o projeto; c) do prazo conferido à concessão.

63. Uma vez que a estimativa dos custos do projeto serão objeto de seção própria neste parecer, passamos à análise da TIR e do novo prazo estipulado para vigência da concessão, ambos temas tratados conjuntamente no relatório final da CSC (peça 82, pp. 16-17).

64. Cabe recordar que uma TIR elevada deprime a expressão presente das receitas futuras, resultando em atual tarifa de pedágio maior; a TIR reduzida, inversamente, culmina em cobrança menor junto aos usuários do serviço concedido.

65. Neste caso, anteriormente ao ingresso desta SSC no Tribunal, registra a ANTT que “A TIR do modelo econômico-financeiro proposto pela concessionária foi de **10,61%** a.a., valor que corresponde à Classificação de Risco 2 (CR2)” (peça 5, p. 25 - grifamos).

66. Nada obstante, a ANTT inicialmente posicionou-se pela inadequação da classificação sugerida pela incumbente, in verbis:

*Apesar da limitação de dados disponibilizados pela concessionária, a área técnica da ANTT elaborou diversas simulações, de acordo com a metodologia atual do WACC (Resolução nº 6.002/2022), obtendo como resultado a classificação do projeto como Risco 1 (CR1), que corresponde a uma TIR de **9,00%** para junho de 2024.*

(peça 5, p. 25 - grifamos)

67. Instituída a CSC, todavia, houve retrocesso na classificação de risco da empreitada, levando à eleição de TIR ainda mais elevada do que a original:

*Como resultado da análise de risco dos investimentos consensuados submetidos aos critérios dos normativos da ANTT e com aderência unânime dos membros da comissão, obteve-se a classificação de Risco 2 para o novo projeto da Rodovia Régis Bittencourt, ao qual se atribui a TIR de **11,41%**. (peça 82, p. 17 - grifamos)*

68. O novo cálculo é mencionado no relatório final da CSC (peça 82, p. 118) como constante da aba “Resumo WACC” da planilha de modelagem financeira do projeto (MEF_RB_Valor_Referencia_Final_08_05_2025_impacto RV D). Ali se observa que, a par da atualização do spread trimestral, a elevação da TIR em relação a sua primeira avaliação decorre precipuamente:

a) da “sensibilidade ambiental” do projeto, representada pela “razão percentual dos trechos da rodovia concedida que atravessam áreas legalmente protegidas” (são 74 km);

b) do relevo considerado montanhoso e da previsão de túneis; e

c) do “tamanho do programa de investimentos”, representado pelo valor total do CapEx.

69. Sobre o prazo, rememoramos que os riscos associados à fixação de prazo excessivamente curto – isto é, muito próximos ao breakeven point do projeto – traduzem-se em investimentos não amortizados ao fim da vigência da concessão. Por outro lado, prazos excessivamente alongados oneram indevidamente os usuários e impedem a competitividade por parte de entrantes, em tese comprometendo a eficiência na exploração do serviço.

70. Igualmente quanto ao prazo, a CSC reporta ter alcançado um “meio-termo” que acomodasse o “rol de obras aprovado pelo Ministério [dos Transportes] e entendido pela comissão como importante para a rodovia, passível de financiamento diante dos valores de Capex e de Opex, que oferecesse tarifas que não onerassem os mais de 250 mil usuários diários da rodovia e que pudesse caracterizar este contrato como atrativo para outras empresas em um procedimento competitivo” (peça 82, p. 27).

71. Nesse aspecto, a Portaria MT 848/2023 estabelece, em seu art. 3º, XIX, a premissa de eventual “previsão de prorrogação contratual de, no máximo, quinze anos”. No caso em tela, esclarece a CSC que a prorrogação será de oito anos: “Este meio termo encontrado pela comissão materializou-se com o prazo de quinze anos, considerando-se os sete anos restantes do contrato, acrescidos de oito anos” (peça 82, p. 27).

72. De toda forma, a conferência da adequação desse interstício - que depende principalmente da TIR e do ciclo de investimentos em recuperação - não pode ser realizada com exatidão desejável, considerando a exiguidade do tempo para simulações nas planilhas disponíveis. Além da evidente subsunção ao dispositivo transcrito – i.e. prorrogação inferior ao prazo máximo –, destacamos as seguintes considerações gerais:

73. a TIR elevada, que tende a deprimir o valor presente de receitas em anos longínquos, coaduna-se com vigências menos alongadas para projetos; e

74. a previsão de obras de vulto iniciando-se a partir do sétimo ano (e.g. túnel no km 360+180, cf. peça 62, planilha idSisdoc_31407957v1-90 - 2025_03_25 - MEF Obras, aba Capex detalhado, linha 249), torna menos certa a amortização do investimento no prazo contratual restante.

III – Inclusão de mecanismos regulatórios

75. A proposta de solução consensual em apreço contempla a inclusão de mecanismos regulatórios, tais como a atuação de “Verificador Independente acreditado pelo Inmetro para avaliação de projetos e desempenho da infraestrutura, um novo sistema de penalidades proporcionais e mais eficaz, e regramentos detalhados para extinção contratual e cálculo de indenizações” (peça 82, p. 29).

76. A figura do Verificador sucede e supera o “Organismo de Avaliação de Conformidade” (OAC), ao qual o Acórdão 1.766/2021-Plenário (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues) determinou, em seu item 9.1.6.1, a supressão da denominação “independente”. Com efeito, enquanto no arranjo anterior o OAC era contratado pela concessionária, regendo-se pelo art. 25 da Lei 8.987/1995, o Verificador é contratado diretamente pelo Poder Público mediante a Infra S.A. (item 9.1 do Termo Aditivo - peça 56, p. 35).

77. Sobre o sistema de penalidades, o relatório final informa o seguinte:

95. Na nova sistemática de multas, são previstas especificamente condutas puníveis; unidade de medida da conduta; valores de multa mínima e máxima que servirão de baliza para a aplicação da penalidade pela ANTT, se o caso, ponderando-se as particularidades dos fatos; e valor de mora diária. Esses parâmetros contratuais trazem maior clareza no processamento das penalidades contratuais e aumentam a segurança jurídica dos processos sancionatórios.

(peça 82, p. 96)

78. Em linha com o declarado acima, nota-se a introdução contratual de detalhada relação de possíveis causas de inadimplemento parcial (peça 56, pp. 67-69), tais como “Não atendimento dos Parâmetros de Desempenho previstos no item Pavimento”; “Não cumprimento dos marcos das obras de implantação de (obras até 1 ano de duração): - Contorno Rodoviário” e “Não cumprimento dos marcos das obras de: - Alargamento e Reforço de OAE; - Construção de Nova OAE”. Aos itens acima são associados parâmetros inferior e superior da penalidade, bem assim o valor da mora diária.

79. O Ministério Público é de parecer que o novel regramento da matéria, a ser implementado mediante aditivo (peça 56, pp. 91-99), é mais consentâneo à legislação aplicável, confere maior sistematicidade ao tratamento do tema e apresenta potencial para prevenir eventual litigiosidade acerca da matéria.

IV – Capacidade técnica e financeira da atual concessionária

80. A nota técnica ANTT 5131/2024 consigna que, previamente à submissão desta proposta de solução consensual, restava pendente “a avaliação da capacidade técnica e financeira da concessionária, bem como eventuais obstáculos à execução das obras propostas”, a qual seria realizada “durante as deliberações com o Tribunal de Contas da União” (peça 5, p. 14).

81. A questão então levantada merece ponderação. A um tempo, a incumbente já desenvolve o serviço público consistente na exploração do trecho rodoviário em apreço - assim, sua incapacidade financeira para executar o contrato **em seus atuais termos** deveria levar à extinção do acordo com fulcro no art. 38, § 1º, IV, da Lei 8.987/1995.

82. Por outro lado, a presente iniciativa reformula o PER mediante alterações no cronograma de obras e inclusão de novos investimentos, o que autoriza o questionamento acerca da capacidade da atual concessionária em cumprir o novo PER (peça 61). Nem o relatório final (peça 82), nem as instruções da SecexConsenso (peça 38) e SeinfraRodoviaAviação (peça 79), perquirem a respeito do assunto.

83. Salientamos que a capacidade financeira da concessionária é tema de especial relevo, uma vez que fundamenta a própria “controvérsia” relatada pela ANTT, conforme descrito na introdução deste parecer. A saber, receia a agência que descumprimentos contratuais passados reduzam a capacidade financeira da concessionária para honrar compromissos futuros. Essa preocupação, assim como aquela relativa à “financiabilidade do projeto” (peça 82, p. 119), baseia-se no fato de que a concessionária apresentou dívida líquida de R\$ 1,759 bilhão em 2023, com prejuízo de R\$ 198,2 milhões naquele mesmo ano, ante resultado igualmente negativo de R\$ 214,2 milhões em 2022 (peça 5, p. 3).

84. A outro tempo, a mesma análise da ANTT consigna que “a concessionária mantém vigentes apólices de seguro (...) para garantir a cobertura de danos decorrentes de riscos inerentes às suas atividades, **tais como perda de receita**” (peça 5, p. 4 - grifamos).

85. Uma vez que o relatório final da CSC (peça 82) somente se refere à análise da capacidade econômico-financeira de eventual nova controladora da SPE, mas não da atual concessionária, conclui-se que o ponto fulcral da “controvérsia” - qual seja, a prevenção de ulteriores descumprimentos contratuais por falta de recursos - não foi exaustivamente endereçado no processo.

V – Compartilhamento de risco

86. *Aderente à definição legal de concessão de serviço público precedida da execução de obra (art. 2º, III, da Lei 8.987/1995), segundo a qual o particular a que se delega a atividade pública a desenvolve “por sua conta e risco”, o contrato em discussão assim disciplina (peça 78, p. 13):*

CAPÍTULO IV

RISCOS DA CONCESSÃO

Riscos da Concessionária

4.1 *A Concessionária assume integral responsabilidade por todos os riscos inerentes a Concessão.*

(...)

4.5 *A Concessionária assumirá integralmente, para todos os efeitos, o risco pela variação nos custos dos seus insumos, mão-de-obra e financiamentos.*

(...)

Risco Geral de Tráfego

4.7 *A Concessionária assume, integralmente, o risco de tráfego inerente à exploração do Lote Rodoviário, neste se incluindo o risco de redução do volume de tráfego, inclusive em decorrência da transferência de trânsito para outras Rodovias.*

87. *Nada obstante, em sucessivas rodadas concessórias, as incumbentes têm exitosamente acionado mecanismo de reequilíbrio econômico-financeiro por conta de variações nos custos e na demanda observados. No caso em tela, a discrepância entre o volume de tráfego previsto e o observado – expressa em “veículos-equivalente”, dada a variedade de eixos dos veículos - encontra-se na Tabela 5 a seguir:*

Tabela 5 – Veículos-equivalente previstos e observados durante a concessão da Régis Bittencourt

<i>Ano</i>	<i>Previstos¹</i>	<i>Observados²</i>	<i>Variação³</i>
1	12.822.263	12.822.263	0,00%
2	124.878.345	124.878.345	0,00%
3	136.839.960	85.485.024	-37,53%
4	143.479.128	143.477.097	0,00%
5	150.426.903	145.689.381	-3,15%
6	157.694.053	150.639.130	-4,47%
7	165.325.290	147.529.437	-10,76%
8	167.169.380	131.222.713	-21,50%
9	171.658.257	127.269.544	-25,86%
10	177.948.993	133.836.345	-24,79%
11	185.463.902	137.023.080	-26,12%
12	191.848.054	143.271.246	-25,32%
13	199.694.209	143.988.156	-27,90%
14	208.538.421	158.124.451	-24,17%
15	218.380.771	159.270.540	-27,07%

1 – Previstos no fluxo de caixa original (FCO), conforme peça 62, item não digitalizável planilha “idSisdoc_31407993v1-73 - FCM 2 com impacto DUF DBT e RV 07_05_24”, aba Controle, células D810:R810 e D1002:R1002.

2 - Em nota técnica (peça 5, p. 6), a ANTT esclarece que o tráfego real foi **informado pela concessionária** e levado ao fluxo de caixa marginal da planilha mencionada logo acima.

3 - Elaboração própria a partir dos dados acima.

88. No âmbito desta SSC, é proposto que a concessionária assuma integralmente o risco correspondente a apenas 5% do risco de variação da demanda, a partir do que haveria “o compartilhamento de **80% do risco de tráfego alocado ao Poder Concedente** e 20% para a concessionária” (peça 82, p. 16).

89. A justificativa levantada para tanto é a de que tal mecanismo implicaria “compartilhamento maior com os usuários do trecho de eventual upside em função da materialização de taxas de crescimento de tráfego maiores que aquelas consideradas no acordo, privilegiando a modicidade tarifária” (peça 82, p. 16).

90. Analogamente, quanto à variação nos preços dos insumos, pretende-se introduzir no contrato “mecanismo de compartilhamento de risco de preço de insumo”:

[que] mitigará os impactos na variação de preços de insumos não capturada pelo reajuste tarifário (IRT), aplicado anualmente sobre o valor da tarifa. (...) Será apurada anualmente a diferença financeira entre os efeitos da aplicação do IRT para reajuste da tarifa de pedágio e aplicação do IGP. O resultado dessa apuração constituirá o “saldo de compensação”.

105. Com esses aprimoramentos, a repactuação não apenas resolve os litígios existentes e previne novas controvérsias, mas também moderniza o contrato, alinhando-o com as melhores práticas regulatórias e garantindo a viabilidade econômico-financeira da concessão. Isso resulta em um ambiente mais estável e previsível para a execução do contrato, beneficiando diretamente o Poder Concedente, a Concessionária e os usuários da rodovia.

(peça 82, p. 98)

91. Muito embora o relatório final da CSC mencione tais mecanismos, a minuta do novo instrumento contratual (peça 56, p. 14) remete seu detalhamento e formato jurídico aos Anexos 13 e 14 daquela peça. Por não se encontrarem nos autos esses documentos imprescindíveis à conferência dos termos em que se praticará aquele ‘compartilhamento’, os solicitamos à SecexConsenso, cuja diligente equipe os proveu a tempo da conclusão deste parecer.

92. Lê-se no Anexo 13 (compartilhamento do risco de demanda) que, caso aprovada esta SSC, haverá ‘compensações financeiras às Partes’ a serem “pagas no ano subsequente ao ano de referência para apuração”, com exceção do último ano de vigência do contrato, caso em que essa compensação integrará o ‘Ajuste Final de Resultados’.

93. A compensação pela “variação de tráfego” tem como uma de suas principais referências a média aritmética ponderada das receitas auferidas nas seis praças de pedágio, e será realizada:

a) se devida à concessionária, esta resgatará valores contidos na “Conta de Ajustes” para a “Conta de Livre Movimentação”, ou haverá reforço nos “Recursos Vinculados” àquela conta; ou, se insuficientes as medidas acima, ajustes no Fator C (“aplicável para fins de reequilíbrio do

Contrato, quando verificada a ampliação ou redução de receitas de pedágio ou extraordinárias ou a não utilização das verbas da Concessionária” - conforme Anexo 6 do ‘Termo Aditivo’); ou

b) se devida ao Poder Concedente, depositados pela concessionária na “Conta de Ajustes” associada à concessão (“conta bancária de titularidade da concessionária e de movimentação restrita”, consoante peça 56, p. 6).

94. Os valores a transitar pelas contas acima serão calculados com referência à receita (livre de impostos) relacionada ao excedente de tráfego observado nas seis praças de pedágio em comparação com tabela contida na Tabela 1 do sobredito Anexo 13 (que prevê e.g., transitarem 30,733 veículos equivalentes na primeira praça de pedágio no primeiro ano). O cálculo dos valores inscritos na referida Tabela 1 não se encontra registrado nos autos.

95. Dessa forma, não há hipótese em que eventual incremento de tráfego acima do previsto exerça impacto na tarifa básica de pedágio (TBP), revertendo em favor da modicidade tarifária para os usuários em geral. Todavia, a compensação pode evitar que o favorecimento aos “Usuários Frequentes”, assim definidos como aqueles “que disponham de Sistema de Cobrança Eletrônica (AVI)” (Anexo 11 do ‘Termo Aditivo’), venha a afetar a TBP, ou seja, a generalidade dos usuários. No caso dos usuários frequentes, a redução progressiva de sua tarifa (até a trigésima viagem mensal, cf. Anexo 11 do ‘Termo Aditivo’) será indenizada à concessionária por meio da “Conta de Ajuste”, e somente se nela não houver saldo é que se elevará a TBP.

96. Passando ao Anexo 14, percebe-se que o Mecanismo de Compartilhamento de Risco de Preço de Insumos é conceituado como “proteção financeira ao Poder Concedente e à Concessionária com a finalidade de mitigar os efeitos nos custos incorridos na execução do Contrato advindos da variação entre a aplicação do IRT e do ICR”. Grosso modo, o IRT espelha a variação do IPCA (peça 56, p. 9), a reajustar as tarifas de pedágio, e o ICR reflete a variação do IGP-DI, índice mais aderente aos custos incorridos pela concessionária. Trata-se, com toda a clareza, de proteção contra o efeito inflacionário.

97. O aludido mecanismo “terá aplicabilidade até o limite de 30% (trinta por cento) da Receita Tarifária da Concessionária” - ou seja, se vocaciona diretamente a preservar a rentabilidade do projeto, já que se atrela à receita. O próprio Anexo 14 interrelaciona o mecanismo em tela com o “Mecanismo de Proteção Cambial” (Anexo 10 do ‘Termo Aditivo’), com o qual compartilha a característica de ser acionado por impulso da concessionária.

98. A operacionalização do “compartilhamento de risco de preço de insumos” é semelhante à do mecanismo anteriormente comentado: resultado em favor da concessionária é transferido da “Conta de Ajustes” para a de livre movimentação; o resultado favorável ao Poder Concedente traduz-se em aportes à “Conta de Ajustes”, não impactando a tarifa de pedágio.

99. Ao contrário do mecanismo do Anexo 13, que prevê “apuração autônoma pela ANTT”, o Anexo 14 dispõe que a proteção inflacionária será ativada por solicitação da concessionária. Não vislumbramos motivo para assimetria no instituto, não havendo motivo razoável para que ganhos advindos exclusivamente da variação de preços não venham a ser compartilhados com os usuários.

100. Alerta-se, especificamente quanto ao mecanismo de mitigação do risco de demanda da concessionária, que ele pode reduzir incentivo à melhoria da qualidade do serviço, pois qualquer que seja a demanda atraída – ou repelida – pela qualidade do serviço, o impacto sobre a rentabilidade do contratado será bastante reduzido.

VI – Custos

101. A respeito do montante orçado para as intervenções previstas, importa avaliar se subsistem as seguintes indicações da agência reguladora em momento prévio à atuação da CSC (peça 5, p. 20):

5.14. CUSTOS (ANÁLISE PARAMÉTRICA)

5.14.1. Fazendo-se uma desagregação preliminar dos investimentos, constata-se que o valor projetado para manutenção (R\$ mil / km faixa / ano) é de R\$ 57 mil, valor superior à média dos projetos da Agência, de R\$ 42 mil, e superior também ao terceiro quartil, de R\$ 48 mil. Importante destacar que a avaliação da ANTT não fez uso de ferramentas de gestão de pavimento usuais em estudos de viabilidade, como HDM-4 (Highway Development and Management Model), atentando-se exclusivamente às médias observadas nos projetos mais recentes, conforme já explanado.

5.14.2. Cabe salientar que os preços médios paramétricos supracitados foram retirados da aba “CAPEX”, portanto, com valores agregados que apenas dizem respeito aos valores totais à execução da obra. Nesse formato, resta dúvida se foi considerado o desconto de 3,65%, referente ao “Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura” (REIDI).

5.14.3. Considerando as faixas adicionais, a média projetada (também em R\$ milhões / km faixa) fica em R\$ 5,39 milhões, acima do valor médio dos projetos recentemente analisados, de R\$ 3,8 milhões, e do limite do terceiro quartil, de R\$ 4,2 milhões.

5.14.4. Em relação aos pontos de ônibus, os dados apresentados pela concessionária implicam em um valor de R\$ 0,44 milhões, superior ao valor médio dos projetos recentemente analisados, de R\$ 0,28 milhões, e do limite do terceiro quartil, de R\$ 0,36 milhões.

5.14.5. Quanto ao investimento para recuperação da rodovia, conforme o MEF proposto pela concessionária, é de R\$ 7,85 milhões/km. Esse valor é significativamente superior à média dos estudos em andamento nesta agência, que é de R\$ 1,3 milhão/km, e também ultrapassa o limite do terceiro quartil, que é de R\$ 1,45 milhão/km. Ou seja, o valor proposto é seis vezes maior que o limite do terceiro quartil dos MEFs dos estudos de referência.

5.14.6. Por fim, as passarelas previstas encontram-se com um valor médio (R\$ milhões / unidade) de R\$ 5,01 milhões, superior à média dos projetos da agência, de R\$ 2,1 milhões e ainda superior ao limite do terceiro quartil, de R\$ 2,9 milhões.

5.14.7. Como se pode observar, os itens de investimentos encontram-se, de forma agregada, com valores superiores à média dos mesmos itens nos projetos recentes da ANTT.

5.14.8. A análise de adequabilidade do orçamento, indicada acima, tem caráter preliminar dado que, segundo informado no MEF, foi feito sobre referências de custos do SICRO (março/2023). Vale ressaltar que as Resoluções da Agência exigem a apresentação de Projeto Executivo. Assim, esse é um ponto que deve ser equacionado junto à SecexConsenso.

102. O gasto projetado para manutenção **do pavimento** no trecho concedido, tanto rígido quanto flexível (excetuando gastos com mobilização, projetos, canteiro etc.), consoante a planilha anexa à peça 62, é tal como transposto na Tabela 6, em que representamos também o equivalente quilométrico, considerando a extensão total de 395,05 km, de forma paramétrica:

Tabela 6 - Manutenção da BR-116/SP/PR

Ano	Valor em R\$	Valor por quilômetro
1	R\$ -	R\$ -
2	R\$ -	R\$ -
3	R\$ -	R\$ -
4	R\$ -	R\$ -
5	R\$ -	R\$ -
6	R\$ 54.743.358,37	R\$ 138.573,24
7	R\$ 73.282.347,34	R\$ 185.501,45
8	R\$ 112.580.963,19	R\$ 284.979,02
9	R\$ 142.579.887,86	R\$ 360.916,06
10	R\$ 113.725.586,17	R\$ 287.876,44
11	R\$ 150.048.932,92	R\$ 379.822,64
12	R\$ 117.779.420,06	R\$ 298.138,01
13	R\$ 70.536.119,11	R\$ 178.549,85
14	R\$ 46.636.182,75	R\$ 118.051,34
15	R\$ 120.816.492,53	R\$ 305.825,83

Fonte: planilha “idSisdoc_31407999v1-90 - MEF_RB_Valor_Referencia_Final_08_05_2025_impacto RV D”, aba CAPEX-DETALHADO_PAV, matriz K45:Y45

103. A verificação preliminar paramétrica na tabela acima se mostra indicativa de que os preços de manutenção considerados pela CSC (detalhados na coluna “PU” da aba \$Preços da mesma planilha) confirmam a primeira situação percebida pela ANTT à peça 5, no sentido de que o “valor projetado para manutenção (...) [é] superior à média dos projetos da Agência”.

104. Quanto aos valores associados a faixas adicionais, o Anexo I deste parecer, elaborado a partir da planilha consagrada pela CSC (“2025_03_25 - MEF Obras”, aba \$Pistas_Marginais”, linhas 10, 11 e 14), revela que o preço médio por quilômetro no projeto equivale a R\$ 6.593.595,76, igualmente “acima do valor médio dos projetos recentemente analisados, de R\$ 3,8 milhões, e do limite do terceiro quartil, de R\$ 4,2 milhões”, como anteriormente averiguado pela ANTT (peça 5, p. 20).

105. Sobre os quatorze novos pontos de ônibus, reparamos que cada um deles encontra-se orçado a exatamente R\$ 426.978,50, conforme planilha “2025_03_25 - MEF Obras”, aba “\$P. Ônibus”, linha 12. Nesse cenário, assiste razão aos analistas da ANTT quando inicialmente apontaram que tal montante é “superior ao valor médio dos projetos recentemente analisados, de R\$ 0,28 milhões, e do limite do terceiro quartil, de R\$ 0,36 milhões” (peça 5, p. 20).

106. Por fim, quanto às dezoito novas passarelas previstas, o Parquet acrescenta duas observações. A um tempo, a comparação feita inicialmente pela ANTT (“valor médio da passarela”) descarta das variadas extensões assumidas por aquelas estruturas, que neste projeto oscilam de 38 a 56 metros. Ainda que abstraíssemos tal fator, reparamos que o “custo médio por passarela” é de R\$ 2.869.499,39:

Tabela 7 – Passarelas a serem soerguidas na BR-116/SP/PR (Régis Bittencourt)

Localização	Custo total
km 282,01 ao km - PN/S	R\$ 3.107.653,83
km 289,02 ao km - PN/S	R\$ 2.797.781,96
km 291,5 ao km - PN/S	R\$ 2.821.480,55
km 305,5 ao km - PN/S	R\$ 2.868.877,74
km 306,4 ao km - PN/S	R\$ 2.821.480,55

<i>Localização</i>	<i>Custo total</i>
<i>km 315,6 ao km - PN/S</i>	<i>R\$ 2.821.480,55</i>
<i>km 334,4 ao km - PN/S</i>	<i>R\$ 2.821.480,55</i>
<i>km 9,97 ao km - PN/S</i>	<i>R\$ 2.684.364,81</i>
<i>km 301,2 ao km - PN/S</i>	<i>R\$ 2.939.973,53</i>
<i>km 283,1 ao km - PN/S</i>	<i>R\$ 3.036.558,04</i>
<i>km 283,65 ao km - PN/S</i>	<i>R\$ 2.907.230,22</i>
<i>km 285,85 ao km - PN/S</i>	<i>R\$ 2.946.675,24</i>
<i>km 286,4 ao km - PN/S</i>	<i>R\$ 2.867.338,43</i>
<i>km 294,35 ao km - PN/S</i>	<i>R\$ 2.821.480,55</i>
<i>km 296,5 ao km - PN/S</i>	<i>R\$ 2.821.480,55</i>
<i>km 304,5 ao km - PN/S</i>	<i>R\$ 2.868.877,74</i>
<i>km 441,8 ao km - PN/S</i>	<i>R\$ 2.821.480,55</i>
<i>km 16,4 ao km - PN/S</i>	<i>R\$ 2.875.293,61</i>
<i>Média aritmética</i>	<i>R\$ 2.869.499,39</i>

Fonte: planilha “2025_03_25 - MEF Obras”, aba “\$Passarelas”

107. Diante do exposto, pode-se considerar que o “preço médio por passarela”, embora criticável por não atentar para a extensão individualizada de cada uma delas, encontra-se compatível com os parâmetros aventados inicialmente pela ANTT (peça 5, p. 20).

108. Sintetizando as observações desta seção, pontuamos que, embora haja indícios de sobrepreço nos custos de manutenção e de paradas de ônibus do projeto em comento, não se pode afirmar que nele haja irregularidade pelo Método de Limitação de Preço Global (MPLG) - ou seja, se desconhece se outros custos unitários abaixo dos referenciais não compensam aqueles acima do mesmo crivo.

VII – Controvérsias em curso nos âmbitos administrativo e judicial

109. No campo das controvérsias veiculadas mediante procedimentos administrativos e judiciais, anota o relatório final da CSC que a transação proposta corresponderia à seguinte: a) a concessionária renunciaria às pretensões abaixo listadas; e b) os valores potencialmente devidos pela concessionária contarão com desconto de 40% e dela não serão cobrados, mas abatidos de valor residual no término do contrato na hipótese de inadimplemento contratual – em caso contrário, serão relevados:

96. Sobre os pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro em andamento, há valores pleiteados pela ARB que tiveram mérito reconhecido sem valores apurados pela ANTT. Apesar de não haver metodologia para o cálculo dos respectivos valores, as partes chegaram ao acordo de considerarem o montante de R\$ 30.900.135,52, base (Jan/25) para fins de acréscimo ao valor de saída da concessionária.

97. A respeito das renúncias a processos administrativos e judiciais, acordou-se que:

a) A Concessionária renuncia a eventual valor decorrente de ação judicial (processo judicial nº 1029959-52.2019.4.01.3400) relativa à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão em razão da demora do Poder Público em proceder à segunda habilitação da Concessionária no programa REIDI, conforme detalhado no anexo 5 do Termo de Autocomposição.

b) A Concessionária renuncia a eventuais valores decorrentes de pleitos administrativos relativos a direito de reequilíbrio econômico-financeiro, relacionados no Anexo 5 do Termo de Autocomposição no valor de R\$ 259.238.474,04 (data-base dezembro/2024), refere a pleitos indeferidos pela ANTT.

c) A Concessionária renuncia às ações anulatórias referentes a Processos Administrativos Sancionadores transitados em julgado e inscritos em dívida ativa, que totalizam o valor aproximado R\$ 30.666.776,96 (data base jan/25).

Passivos: Deveres da Concessionária

98. Foi realizado, junto às áreas técnicas da ANTT e à Concessionária, o levantamento dos passivos da ARB tendo sido identificados os seguintes passivos: TAC multas [R\$ 373.200.957,60, já com desconto de 40%]; Processos Administrativos Sancionadores – PAS ativos na ANTT [valor potencial de R\$ 95.695.000,00, distribuídos em 35 processos, aos quais será aplicado desconto de 40% por analogia]; multas inscritas em Dívida Ativa da União e transitadas em julgado administrativamente [estimadas em R\$ 53.184.971,09 em valores de junho de 2026]; debêntures; processos administrativos e judiciais em esferas cíveis, trabalhistas e ambientais e de outras naturezas, detalhados a seguir.

99. O Anexo 5 ao Termo de Autocomposição relaciona todos os processos administrativos, judiciais e outros que foram identificados pela ANTT e trazidos a esta comissão.

100. Os passivos referentes ao TAC multas; Processos Administrativos Sancionadores – PAS ativos na ANTT; multas inscritas em Dívida Ativa da União e transitadas em julgado administrativamente; e a dívida junto ao mercado permanecem sob responsabilidade da SPE, e seus valores já foram deduzidos do valor de venda integral das ações pertencentes ao atual acionista controlador, em caso de troca de controle como resultado do processo competitivo.

(peça 82, pp. 33-34)

110. Uma vez que as disposições acima não constam da minuta do novo instrumento contratual (peça 56), não restam expressos, nos autos, os termos exatos em que se pretende operacionalizar a transação acima.

111. Prosseguindo, o relatório final (peça 82, p. 135) segue anotando que:

299. Ficam suspensos os prazos prescricionais durante o período de transição. Adicionalmente a SPE renuncia a qualquer eventual alegação de prescrição sobre o objeto dos PAS relacionados.

112. No tocante ao registro acima, vale mencionar que o art. 191 do Código Civil considera inválida eventual renúncia ao prazo prescricional antes de decorrido aquele interstício, de modo que a renúncia em questão se restringe à prescrição já operada. No mais, a pactuação de **nova** condição suspensiva (o período de transição mencionado à peça 56, p. 11) atrai a causa suspensiva da prescrição do art. 199, inciso I, do Código Civil, justificando a suspensão dos prazos prescricionais não exauridos, explicitada no trecho final do relatório acima.

VIII – Considerações finais

113. Segundo o mais recente Global Status Report on Road Safety produzido pela Organização Mundial de Saúde (<https://www.who.int/publications/m/item/road-safety-bra-2023->

country-profile), o Brasil contava, em 2021, com 15,7 mortes por 100.000 habitantes por causas viárias, acima de países como a Argentina (8,8), México (12,4) e Estados Unidos (14,2).

114. Consultando os microdados disponibilizados pela Polícia Rodoviária Federal (<https://www.gov.br/prf/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/dados-abertos-da-prf>), reparamos que **entre janeiro e maio de 2025** houve 717 acidentes no trecho da BR-116 compreendido nos dezessete municípios atravessados pela concessão (peça 5, p. 6), envolvendo 1.876 pessoas, das quais 34 perderam a vida e 607 restaram feridas. Nesse período, observaram-se 74 tombamentos, envolvendo 120 veículos.

115. O trecho rodoviário em questão integra “uma das três principais rodovias do país em termos de volume de tráfego e também de corredor de ligação do Brasil com o Mercosul, ligando ainda duas importantes capitais” (peça 38, p. 1) e reclama urgente aprimoramento a fim de solucionar a realidade de insegurança, obtível mediante investimentos hábeis a proporcionar ao usuário a fruição de serviço público necessariamente adequado (art. 6º da Lei 8.987/1995). Nesse quesito, repara-se que o Plano de Exploração proposto (peça 61) deixou de estipular patamares para o nível de serviço esperado em cada subtrecho da rodovia, limitando-se a indicar sua “manutenção”, mas não seu aprimoramento. Com efeito, o “gatilho volumétrico” é descrito e parece projetado de forma a manter o nível de serviço, e não necessariamente a aperfeiçoá-lo.

116. Uma vez que o trecho em questão já se encontra duplicado, as obras de implantação de faixa adicional, correção de traçado e instalação de passarelas destacam-se entre as iniciativas capazes de mitigar a saturação observada na rodovia. É possível, todavia, que limitações inerentes ao próprio modal de transporte se afigurem inevitáveis até que outros meios alternativos para transporte de cargas (ferrovias, hidrovias, cabotagem) venham a complementar a matriz logística na região.

117. Enfocando o procedimento da SSC, o Ministério Público vislumbra avanços na transparência relativamente a outros processos de assemelhada temática. Nesse campo, destacam-se a juntada do contrato de concessão original (peça 78) e o histórico, ainda que sucinto, da participação dos usuários e interessados no serviço concedido (peça 82, pp. 59-62).

118. Todavia, entende-se haver amplas oportunidades de melhoria rumo à completude dos elementos necessários ao exame da plena adequação dessas iniciativas, sem o que se observa a redução de escopo retratada pela Infra S.A. em sua análise da admissibilidade do consenso:

4.4. Destacam-se, de forma exemplificativa, itens relevantes que não contemplaram a análise desta Infra S.A.:

4.4.1. Não foram analisados o cadastro/situação atual da rodovia;

4.4.2. Não foram analisados os investimentos e obrigações contratuais não cumpridas pela Concessionária;

4.4.3 Não foram analisados[sic] a base de ativos e passivos do contrato vigente;

4.4.4. Não foram analisados os dados para projeção de tráfego, taxa de crescimento e fuga;

4.4.5. Não foi analisada a efetiva necessidade dos investimentos previstos de acordo com o nível de serviço;

4.4.6. Não foi analisada a existência ou ausência de excedente tarifário;

4.4.7. Não foi analisado o cálculo da tarifa proposta e equilíbrio da modelagem econômico-financeira;

4.4.8. Não foi analisado o dimensionamento dos quantitativos e custos unitários para a definição do Capex dos investimentos;

4.4.9. Não foram analisados os impactos da supressão dos investimentos obrigatórios e precificados na concessão vigente;

4.4.10. Não foi analisado o nível e valor de WACC aplicado na proposta para o cálculo do valor de TKM proposto.

(peça 76, p. 5)

119. A referida limitação de escopo alcançou, inclusive, especialistas da própria ANTT – que, em momento inaugural, registraram considerações dignas de atenção:

5.12.3. Em relação ao planejamento da operação da rodovia, não é possível fazer análise dos custos para a implantação e manutenção dos sistemas e equipamentos (Capex), bem como da apropriação da mão de obra necessária para sua execução, visto que todos os valores referentes a estas rubricas estão colados na aba “OPEX detalhe”.

5.12.4. Cabe ressaltar ainda que não foi possível verificar se a estrutura organizacional e operacional apresentada no MEF segue o padrão determinado na NT nº 2608/2023/GINOP/SUCON/DIR/ANTT, tanto na composição quanto no dimensionamento da mão de obra, visto que todos os valores referentes a estas rubricas estão colados na aba “OPEX detalhe”, o que inviabiliza sua aferição.

(...)

5.13.9. Nota-se que não foram apresentados os outputs gerados pelo HDM com os ciclos de manutenção, soluções e quantitativos, arquivos estes exportados em PDF pelo software.

5.13.10. Desta forma, não foi possível observar se os serviços indicados para essas frentes estão em plena consonância com o cenário atual e futuro do trecho concedido. Seria necessário apresentar a modelagem, idealmente com arquivos gerados pelo HDM, memórias de cálculo dos quantitativos, parâmetros de desempenho adotados por fase de execução, resultado do levantamento das deflexões características, cadastro da condição da rodovia e memórias de cálculos das normas utilizadas, como DNER PRO-011/79 e 159/85, para verificação do atendimento aos parâmetros de desempenho ao longo da vida útil da concessão.

(peça 5, pp. 19-20)

120. A exiguidade do prazo estabelecido para as equipes avaliarem projetos de tamanha envergadura e complexidade reflete-se, igualmente, junto ao Parquet.

121. Citamos, como ponto de inviável conferência neste espaço de tempo, a adequação do montante associado à recuperação da rodovia, cuja expressão pré-processual a situava “significativamente superior à média dos estudos em andamento nesta agência, que é de R\$ 1,3 milhão/km, e também ultrapassa o limite do terceiro quartil, que é de R\$ 1,45 milhão/km. Ou seja, o valor proposto [era] seis vezes maior que o limite do terceiro quartil dos MEFs dos estudos de referência” (peça 5, p. 20).

122. Em suma, limitações de escopo obstaram a que a situação acima, entre outras, fossem apuradas de modo pleno.

123. Por fim, merece especial destaque, entre os avanços processuais mencionados nesta conclusão, o tema de maior apreço da Presidência do Tribunal: a participação do usuário.

124. Com segurança, pode-se afirmar que a participação de representantes municipais – prefeitos e vereadores –, bem assim da Federação das Indústrias estadual, consistiu em fator determinante para a readequação do projeto de intervenção de capital importância: o Contorno Norte de Curitiba. Sem as contribuições desses agentes, sabedores em minúcias da realidade local, correr-se-ia o risco de insistir em projeto desatualizado ou, pior, que não atendesse da melhor forma seus destinatários.

125. É ditosa a manifestação do corpo técnico da agência reguladora no mesmo sentido, ao expressar que:

A agregação de um número maior de atores ao longo do processo de validação das condições repactuadas pode ser importante para legitimar a repactuação frente à sociedade e ao mercado, contornando eventuais ineficiências e assimetria de informação inerentes a um processo de renegociação bilateral, potencializando a segurança jurídica pretendida.

(peça 5, p. 25).

126. Nesse espírito, o Ministério Público conclui seu pronunciamento reprisando sua contribuição à iniciativa de modernização da IN TCU 91/2022, objeto do TC 015.828/2024-7, ao ora renovarmos o apoio já externado à peça 21, p. 12, daquele feito, em que se opinou pela inclusão de dispositivo ao art. 7º da aludida IN:

<p>§ 12. Salvo se justificadamente inviável, a CSC realizará painel para o fim de assegurar a participação e o controle social na resolução da controvérsia, nos casos em que o objeto envolva a prestação de serviços públicos e a solução consensual potencialmente afete os direitos dos agentes econômicos e/ou dos usuários do serviço. [Min. VR] OU § 12. Salvo se justificadamente inviável, o órgão proponente realizará, no prazo designado no parágrafo anterior, painel para o fim de assegurar a participação e o controle social na resolução da controvérsia, nos casos em que o objeto (...)</p>	<p>Sugestão: acompanhar o Min. VR, pois sua proposta traz a participação social para o âmbito da CSC, permitindo ao TCU melhor conhecer as preocupações e anseios da sociedade e averiguar em que medida houve a consideração desses aspectos na construção da solução consensual.</p>
---	--

127. Diante do exposto, o Ministério Público de Contas propõe:

I. nos termos do art. 11 da Instrução Normativa TCU 91/2012, condicionar a homologação de solução consensual ao prévio ajuste – ou justificativa adequada da sua manutenção nos termos atuais – do mecanismo do Anexo 14, o qual dispõe que a proteção inflacionária será ativada por solicitação da concessionária, por não vislumbrarmos motivo para a assimetria com relação ao que prevê o mecanismo do Anexo 13 (passível de acionamento por parte da ANTT), porquanto não consideramos razoável que ganhos advindos da variação de preços não venham a ser compartilhados com os usuários do serviço, conforme expressado no parágrafo 99 deste parecer;

II. retirar a chancela de sigilo dos presentes autos, à exceção das peças indicadas como tais pelos integrantes da Comissão de Solução Consensual;

III. autorizar a realização do monitoramento previsto no art. 13 da IN 91/2022;

IV. encaminhar cópia da presente decisão aos interessados; e

V. remeter a decisão a ser produzida neste feito à Comissão Temporária prevista no art. 14 da IN 91/2022, via SecexConsenso, consoante o art. 14, § 2º, da IN TCU 91/2022.

Anexo I - Cálculo do custo quilométrico das faixas adicionais

Trecho	Extensão (km)	Custo total	Custo por km
km 324,65 ao km 325,965 - PN	1,315	R\$ 3.332.915,55	R\$ 2.534.536,54
km 314,7 ao km 316,29 - PN	1,59	R\$ 4.029.913,09	R\$ 2.534.536,53
km 318,4 ao km 319,96 - PN	1,56	R\$ 3.953.877,04	R\$ 2.534.536,57
km 16,99 ao km 24,99 - PS	8	R\$ 20.276.292,28	R\$ 2.534.536,53
km 333,58 ao km 334,7 - PN	1,12	R\$ 2.838.680,91	R\$ 2.534.536,53
km 326,854 ao km 328,995 - PN	2,141	R\$ 5.426.442,73	R\$ 2.534.536,54
km 329,8 ao km 336,58 - PS	6,78	R\$ 17.184.157,54	R\$ 2.534.536,51
km 279,13 ao km 279,53 - PN	0,4	R\$ 1.013.814,60	R\$ 2.534.536,50
km 277 ao km 300 - PN	23	R\$ 120.190.299,21	R\$ 5.225.665,18
km 277 ao km 300 - PS	23	R\$ 119.010.331,85	R\$ 5.174.362,25
km 276,22 ao km 277,8 - PN	1,58	R\$ 8.489.130,94	R\$ 5.372.867,69
km 275,8 ao km 277,8 - PS	2	R\$ 10.745.735,38	R\$ 5.372.867,69
km 317 ao km 317,38 - PN	0,38	R\$ 2.041.689,72	R\$ 5.372.867,68
km 281,96 ao km 283,43 - PN	1,47	R\$ 7.898.115,50	R\$ 5.372.867,69
km 283,425 ao km 284 - PN	0,575	R\$ 3.089.398,95	R\$ 5.372.867,75
km 285,1 ao km 285,58 - PN	0,48	R\$ 2.578.976,50	R\$ 5.372.867,70
km 285,58 ao km 286,28 - PN	0,7	R\$ 3.761.007,38	R\$ 5.372.867,69
km 282,147 ao km 285,809 - PS	3,662	R\$ 19.675.441,47	R\$ 5.372.867,69
km 296,5 ao km 297,1 - PN	0,6	R\$ 3.223.720,53	R\$ 5.372.867,55
km 317,6 ao km 317,94 - PS	0,34	R\$ 1.826.775,07	R\$ 5.372.867,86
km 293,25 ao km 294,45 - PN	1,2	R\$ 6.447.441,27	R\$ 5.372.867,73
km 368,9 ao km 369,3 - PN	0,4	R\$ 2.149.147,08	R\$ 5.372.867,70
km 293,1 ao km 294,1 - PS	1	R\$ 5.372.867,67	R\$ 5.372.867,67
km 290,85 ao km 291,25 - PN	0,4	R\$ 2.149.147,11	R\$ 5.372.867,76
km 288,2 ao km 290,15 - PS	1,95	R\$ 10.477.091,98	R\$ 5.372.867,68
km 289,38 ao km 289,95 - PN	0,57	R\$ 3.062.534,58	R\$ 5.372.867,68
km 281 ao km 281,65 - PS	0,65	R\$ 3.492.364,00	R\$ 5.372.867,69
km 279,35 ao km 280,2 - PS	0,85	R\$ 4.566.937,54	R\$ 5.372.867,69
km 305,1 ao km 305,56 - PS	0,46	R\$ 2.471.519,14	R\$ 5.372.867,69
km 306,1 ao km 306,7 - PS	0,6	R\$ 3.223.720,58	R\$ 5.372.867,63
km 291,4 ao km 291,65 - PN	0,25	R\$ 1.343.216,92	R\$ 5.372.867,68
km 0,57 ao km 4,4 - PN	3,83	R\$ 20.578.083,26	R\$ 5.372.867,69
km 1,95 ao km 4,4 - PS	2,45	R\$ 13.163.525,84	R\$ 5.372.867,69
km 4,68 ao km 5,97 - PS	1,29	R\$ 6.930.999,32	R\$ 5.372.867,69
km 7,4 ao km 10 - PN	2,6	R\$ 13.969.456,00	R\$ 5.372.867,69

<i>Trecho</i>	<i>Extensão (km)</i>	<i>Custo total</i>	<i>Custo por km</i>
<i>km 10,15 ao km 11,87 - PS</i>	<i>1,72</i>	<i>R\$ 9.241.332,41</i>	<i>R\$ 5.372.867,68</i>
<i>km 10,06 ao km 10,6 - PN</i>	<i>0,54</i>	<i>R\$ 2.901.348,55</i>	<i>R\$ 5.372.867,69</i>
<i>km 305,055 ao km 305,306 - PS</i>	<i>0,251</i>	<i>R\$ 1.348.589,79</i>	<i>R\$ 5.372.867,67</i>
<i>km 27,91 ao km 29,08 - PN</i>	<i>1,17</i>	<i>R\$ 16.059.158,56</i>	<i>R\$ 13.725.776,54</i>
<i>km 31,92 ao km 33,08 - PN</i>	<i>1,16</i>	<i>R\$ 15.921.900,76</i>	<i>R\$ 13.725.776,52</i>
<i>km 502,72 ao km 504,1 - PS</i>	<i>1,38</i>	<i>R\$ 18.941.571,61</i>	<i>R\$ 13.725.776,53</i>
<i>km 510,6 ao km 511 - PN</i>	<i>0,4</i>	<i>R\$ 5.490.310,60</i>	<i>R\$ 13.725.776,50</i>
<i>km 511,38 ao km 511,975 - PN</i>	<i>0,595</i>	<i>R\$ 8.166.837,01</i>	<i>R\$ 13.725.776,48</i>
<i>km 512,925 ao km 513,3 - PN</i>	<i>0,375</i>	<i>R\$ 5.147.166,20</i>	<i>R\$ 13.725.776,52</i>
<i>km 513,69 ao km 514,07 - PN</i>	<i>0,38</i>	<i>R\$ 5.215.795,08</i>	<i>R\$ 13.725.776,51</i>
<i>km 508,654 ao km 509,9 - PS</i>	<i>1,246</i>	<i>R\$ 17.102.317,53</i>	<i>R\$ 13.725.776,51</i>
<i>km 510,75 ao km 511,292 - PS</i>	<i>0,542</i>	<i>R\$ 7.439.370,87</i>	<i>R\$ 13.725.776,51</i>
<i>km 543,78 ao km 544,96 - PN</i>	<i>1,18</i>	<i>R\$ 16.196.416,42</i>	<i>R\$ 13.725.776,63</i>
<i>km 545,15 ao km 545,845 - PN</i>	<i>0,695</i>	<i>R\$ 9.539.414,68</i>	<i>R\$ 13.725.776,51</i>
<i>km 5,417 ao km 6,832 - PS</i>	<i>1,415</i>	<i>R\$ 19.421.973,76</i>	<i>R\$ 13.725.776,51</i>
<i>km 6,401 ao km 6,957 - PN</i>	<i>0,556</i>	<i>R\$ 7.631.531,74</i>	<i>R\$ 13.725.776,51</i>
<i>km 25,865 ao km 26,721 - PN</i>	<i>0,856</i>	<i>R\$ 11.749.264,58</i>	<i>R\$ 13.725.776,38</i>
<i>km 544,6 ao km 549,15 - PS</i>	<i>4,55</i>	<i>R\$ 62.452.283,11</i>	<i>R\$ 13.725.776,51</i>
<i>km 560 ao km 564,4 - PN</i>	<i>4,4</i>	<i>R\$ 60.393.416,60</i>	<i>R\$ 13.725.776,50</i>
<i>km 560 ao km 564,4 - PS</i>	<i>4,4</i>	<i>R\$ 60.393.416,60</i>	<i>R\$ 13.725.776,50</i>
<i>km 0,3 ao km 1,9 - PS</i>	<i>1,6</i>	<i>R\$ 21.961.242,41</i>	<i>R\$ 13.725.776,51</i>
<i>km 358,38 ao km 358,44 - PN</i>	<i>0,06</i>	<i>R\$ 1.097.603,01</i>	<i>R\$ 18.293.383,56</i>
<i>km 358,96 ao km 359,2 - PN</i>	<i>0,24</i>	<i>R\$ 4.178.634,01</i>	<i>R\$ 17.410.975,05</i>
<i>km 360,62 ao km 360,8 - PN</i>	<i>0,18</i>	<i>R\$ 3.152.050,64</i>	<i>R\$ 17.511.392,47</i>

*Custo médio ponderado = (extensão1 * preço1) + (extensão2 * preço2) + ... + (extensão n * preço n)
extensão total*

Custo médio ponderado = R\$ 6.593.595,76 (seis milhões, quinhentos e noventa e três mil, quinhentos e noventa e cinco reais e setenta e seis centavos)."

VOTO

Trata-se de solicitação de solução consensual, de iniciativa da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), destinada a repactuar e modernizar o Contrato de Concessão da Rodovia Régis Bittencourt, trecho da rodovia BR-116 entre Curitiba/PR e São Paulo/SP, que atravessa dezessete municípios, dispõe de sete praças de pedágio e integrou a 2ª Etapa do Programa Federal de Concessões Rodoviárias (Procrofe).

Atualmente, o trecho da rodovia está outorgado à sociedade de propósito específico (SPE) denominada “Autopista Régis Bittencourt S.A.” (ARB).

A controvérsia que motivou este processo reside na preocupação da ANTT com os efeitos financeiros e operacionais do inadimplemento parcial do contrato. Caso aplicadas as penalidades em razão do inadimplemento da concessionária, em especial, a redução tarifária, haveria diminuição da capacidade de efetuar investimentos, gerando risco de deterioração da infraestrutura e comprometimento da segurança dos usuários.

Submetida a este Tribunal, a proposta ensejou a formação da Comissão de Solução Consensual (CSC), nos termos do art. 2º, inciso II, da IN-TCU 91/2022, que produziu a minuta de termo de autocomposição que ora se analisa.

A Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos do TCU (SecexConsenso) concluiu pela viabilidade do acordo, ao passo que a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e Aviação Civil (AudRodoviaAviação) e o Ministério Público de Contas, embora tenham se manifestado favoravelmente à repactuação, ressaltaram pontos de elevada sensibilidade.

Feito esse resumo, **passo a decidir.**

A solução consensual, embora formalizada como termo aditivo ao contrato de concessão, representa profunda reestruturação da avença. O pacto mobiliza investimentos de R\$ 7,2 bilhões e estende por mais oito anos a vigência da concessão de um dos mais importantes corredores logísticos do país, configurando-se como alternativa à deterioração contínua da infraestrutura e a eventual processo de relicitação.

Embora seja vantajoso evitar os problemas do contrato na forma atual, é fundamental assegurar que o instrumento da solução consensual seja, de fato, utilizado para promover a eficiência e o interesse público, em vez de constituir alternativa para as concessionárias se furtarem ao cumprimento das suas obrigações.

A principal vitória da negociação foi, sem dúvida, a mitigação do risco de sobrepreço. A proposta inicial, conforme apontado na Nota Técnica SEI 5131/2024 da ANTT (peça 5), continha custos para obras e manutenção significativamente acima dos valores de mercado, com a recuperação do pavimento orçada em valor seis vezes superior aos referenciais. A pressão técnica da CSC, documentada na Nota Técnica SEI 4893/2025 (peça 68), resultou em uma redução de mais de R\$ 1,6 bilhão no CAPEX e OPEX combinados.

Porém, a forma como essa mitigação foi alcançada suscita preocupações. A análise inicial da ANTT, descrita na Nota Técnica SEI 5131/2024, utilizou referencial paramétrico sólido, que, por definição, se baseia em amostra estatisticamente relevante de múltiplos projetos para estabelecer a média de mercado confiável, utilizando como balizadores a média e o terceiro quartil dos custos.

Entretanto, para se chegar ao acordo final, essa metodologia foi flexibilizada. Conforme descrito na Nota Técnica SEI 4893/2025, para justificar os custos remanescentes do pavimento, a

comissão abandonou a média geral e passou a usar como *benchmark* apenas dois projetos específicos, “Rota Sertaneja” e “RioSP”, por considerá-los mais análogos.

De um lado, essa flexibilização metodológica, embora pragmática para viabilizar o acordo, enfraquece a defesa técnica dos custos finais. A substituição do referencial estatístico por comparações por analogia deixa dúvida sobre a completa depuração dos sobrepreços. De outro lado, a mitigação de eventual sobrepreço remanescente, via processo competitivo, embora salutar, pode ser comprometida por conta da assimetria de informações, dado que a modelagem dependeu fundamentalmente de dados fornecidos pela própria concessionária.

Apesar dos avanços, a solução final que se apresenta para homologação não está isenta de outros riscos e vulnerabilidades. O primeiro risco não mitigado é a Taxa Interna de Retorno (TIR) de 11,41%. Conforme apontado pelo MP/TCU (parecer, peça 93), esse valor é superior não apenas à recomendação inicial da ANTT (9,00%), mas também à proposta original da própria concessionária (10,61%). O Relatório Final da CSC (peça 82) apresenta a justificativa técnica para essa TIR, baseada na metodologia de risco da ANTT, mas não sana a contradição decorrente da mudança de avaliação do risco do projeto durante a negociação. A consequência direta é o aumento no valor da tarifa de pedágio para o usuário.

Igualmente preocupante é a postergação de obras essenciais à segurança viária, ao revés do disposto no art. 3º da Portaria MT 848/2023, que trata das políticas públicas a serem observadas na otimização dos contratos. Conforme identificado pela própria ANTT, em sua análise inicial (peça 5, p. 21), a proposta final, enquanto antecipa a entrega de 10,04 km de faixas adicionais, posterga a de 12,59 km de vias marginais, obras essenciais à segurança em trechos urbanos, falhando em demonstrar uma antecipação líquida e significativa de obras.

O cronograma final, detalhado no PER Volume II (peça 61), concentra a execução de correções de traçado entre o 4º e o 9º ano do contrato. Conforme apontado pelo MP/TCU, a falta de transparência na priorização das obras e serviços é agravada pela omissão de trechos de altíssima sinistralidade, como os quilômetros 363, 39, 347 e 499, que, segundo o Relatório Final da CSC, estão entre os 15 locais com maior número de tombamentos, mas não foram incluídos no plano de obras.

Adicionalmente, a solução proposta para a Serra do Cafezal, que, mesmo após os investimentos, manterá vários trechos em Nível de Serviço “D” - que, segundo o Manual do DNIT, descreve um “fluxo instável”, com motoristas retidos em filas por até 80% do tempo - revela o resultado precário para um investimento tão relevante.

A nova matriz de riscos, embora apresente modernizações, também embute desequilíbrios que contrariam a lógica fundamental das concessões prevista no art. 2º, II, da Lei 8.987/1995, que define a concessão de serviço público 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.

Não obstante essa previsão legal, as concessionárias de rodovias têm, de forma usual e injustificada, exitosamente acionado o mecanismo de reequilíbrio econômico-financeiro por conta de variações nos custos e na demanda.

No caso específico desta concessão, segundo informações da ARB, observou-se queda do tráfego em relação ao contratualmente previsto, o que levou à previsão, na solução consensual, de um mecanismo em que a concessionária assume integralmente o risco correspondente a apenas 5% da variação da demanda, a partir do qual haverá “o compartilhamento de 80% do risco de tráfego alocado ao Poder Concedente e 20% para a concessionária” (peça 82, p. 16).

Ao relatar o processo de acompanhamento de desestatização dos Lotes 4 e 5 das rodovias do estado do Paraná (TC 025.981/2024-2), que incorporou os novos mecanismos regulatórios trazidos pela 5ª Etapa do Procrofe, verifiquei que o compartilhamento de riscos ali previsto atribuía integralmente à concessionária o risco correspondente à variação de 10% da demanda estimada, a partir do que haveria o compartilhamento do risco, com 50% do risco de tráfego alocado ao Poder Concedente e 50% para a concessionária.

Se antes não havia dúvida de que a concessionária assumia grande parte do risco, tal como estabelecido pela lei, na forma atual o risco de frustração de demanda é majoritariamente transferido para o Poder Concedente. Essa socialização de parcela significativa do risco de negócio poderia comprometer o princípio de que o particular explora o serviço “por sua conta e risco”.

No caso concreto, porém, verifiquei que essa solução decorreu da utilização de taxas de crescimento do tráfego projetado conservadoras, tendo-se alterado a sistemática de compartilhamento do risco de demanda, por meio da redução das bandas de compartilhamento para 5% e do aumento do fator de compartilhamento para 80% para o Poder Concedente e 20% para concessionária, para obter mecanismo mais sensível que permitisse compartilhamento maior com os usuários dos trechos caso ocorram taxas de crescimento de tráfego maiores do que as consideradas no acordo, **privilegiando a modicidade tarifária**.

Os mecanismos de compartilhamento ou mitigação de riscos previstos no contrato são operados por meio da nova arquitetura financeira de contas vinculadas, introduzida para alinhar o contrato às práticas da 5ª Etapa de concessões.

Conforme detalhado no Relatório Final da CSC (itens 79 a 82), o sistema é composto por contas bancárias interligadas, de titularidade da concessionária, mas com movimentação restrita e supervisionada pela ANTT. Toda a receita bruta da concessão ingressa em uma Conta Centralizadora, de onde os recursos são distribuídos para as Contas da Concessão, destinadas a cobrir as despesas operacionais (OPEX), e para as contas de finalidade específica.

Dentre as contas de finalidade específica, destaca-se a “Conta de Ajustes”, alimentada por receitas excedentes, como as provenientes do Mecanismo de Compartilhamento de Risco de Demanda (Anexo 13), e utilizada para compensar frustrações de tráfego ou financiar novas obras, promovendo a estabilidade do contrato.

Ademais, o sistema prevê a constituição de uma “Conta de Recursos Vinculados”, uma espécie de poupança forçada alimentada por 2% da receita bruta total da concessão (conforme Relatório Final da CSC, item 156), destinada a garantir fundos para eventos futuros, como projetos de sustentabilidade e resiliência climática, com a finalidade de promover a autossustentabilidade da concessão, sem a necessidade de constantes revisões tarifárias.

Entretanto, a natureza jurídica dessas contas ocupa uma zona cinzenta do direito financeiro, questão que está sendo aprofundada por esta Corte no âmbito do TC 008.723/2023-0, de relatoria do E. Ministro Benjamin Zymler.

Naqueles autos, já instruídos, mas ainda não apreciados no mérito, debate-se a tese de que os recursos depositados para liquidar obrigações do Poder Concedente possuem natureza pública, por se originarem do excedente de rentabilidade do projeto, e estariam sendo remanejados sem a devida autorização legislativa e sem transitar pelo Caixa Único do Tesouro, violando o princípio da unidade orçamentária (art. 164, §3º, da CF) e a competência do Congresso Nacional (art. 48, II, da CF).

Embora a unidade técnica tenha lançado tese jurídica que validaria o depósito em contas apartadas do Tesouro, respaldada no argumento de que a estrutura de *escrow account* impede que os

recursos sejam classificados como receita orçamentária, por não ingressarem formalmente nos cofres do Estado, a crítica conceitual sobre a criação de orçamento paralelo permanece.

Isso porque o exame realizado pela unidade técnica parece ter se limitado ao valor da outorga, deixando de apreciar as diversas outras situações em que receitas e despesas do Poder Concedente são todas realizadas por meio da Conta de Ajuste, sem passar pelo crivo do orçamento e à margem de toda a legislação que rege as finanças públicas.

A proposta de investigação acerca da legalidade das contas vinculadas que formulei, acolhida no Plenário, não se limitava ao aporte de valores relacionados às outorgas.

Muito embora expressivo, o depósito de percentual (25%, 50% ou 100%) ou de múltiplos do valor de outorga (até quatro vezes o valor de outorga) é apenas parte do problema, pois diversas outras receitas públicas são depositadas nessas contas, bem como diversas outras despesas públicas são financiadas mediante o saque de recursos dessas contas.

Como os contratos de concessão no setor rodoviário apresentam grande evolução entre as licitações, é cada vez maior a estipulação de diversos pagamentos devidos ao Poder Concedente realizados por meio de depósitos em conta vinculada, em vez de serem recolhidos ao Caixa Único do Tesouro, em obediência ao princípio da unidade de tesouraria, consagrado no art. 56 da Lei 4.320/1964, que estabelece o recolhimento de todas as receitas à conta única, vedada a fragmentação em caixas especiais.

Ao mesmo tempo, cada vez mais são estipuladas obrigações contratuais que demandam pagamentos por parte do Poder Concedente, mas a quitação de tais obrigações não se faz à conta de dotações orçamentárias autorizadas por lei, mas mediante saque de recursos das contas vinculadas.

Veja-se o mecanismo de mitigação do risco de demanda, já mencionado neste voto, que estabelece o compartilhamento do risco entre Concessionário e Poder Concedente, mediante compensações financeiras recíprocas.

Em havendo expressiva diminuição de tráfego, o Poder Concedente deve compensar financeiramente a Concessionária. Caso haja expressivo aumento da demanda, caberá à Concessionária compensar financeiramente o Poder Concedente.

O mecanismo encontra-se inteiramente detalhado no Anexo 13 da peça 96 destes autos. Por ser elucidativo, transcrevo o trecho a seguir, que define “Rt” como a compensação financeira devida em determinado ano “t”:

2.3.6. A Compensação Financeira do ano “t” (Rt) será calculada a partir da multiplicação entre: (i) o Fator de Compartilhamento; (ii) DVEQt; (iii) o fator relacionado à somatória das alíquotas de tributos incidentes sobre a receita; e (iv) a Tarifa Média Ponderada das Praças de Pedágio no ano “t”, para a categoria 1 de veículos (TMPT), conforme fórmula a seguir: [...]

2.4. Valores positivos de Rt representam **compensações a pagar pelo Poder Concedente para a Concessionária**, enquanto valores negativos de Rt representam **compensações a pagar pela Concessionária ao Poder Concedente**.

Veja-se que referidos mecanismo nada mais são que obrigações contratuais de pagar compensações financeiras entre as partes. Há previsão contratual de pagamento de valores do Poder Concedente para a Concessionária e vice-versa, com obrigação de pagamento da Concessionária para o Concedente.

Ora, em cabendo à concessionária o ônus **de pagar ao Poder Concedente determinado valor, natural seria que esse pagamento se fizesse diretamente à Conta Única do Tesouro, como todo e qualquer pagamento dirigido ao Poder Público, ainda que decorrente de previsão contratual.**

Por sua vez, cabendo ao Poder Concedente a obrigação de pagar determinado montante à concessionária, natural que a despesa seguisse os ritos estabelecidos nas leis que regem as finanças públicas, dependendo de previsão orçamentária e seguindo as etapas usuais de liquidação de despesa, com os recursos sendo transferidos da Conta Única do Tesouro, como qualquer outro pagamento de obrigação contratual.

Todavia, o contrato de concessão estabelece que os pagamentos contratualmente destinados ao Poder Concedente, por conta da compensação financeira devida pela concessionária, serão depositados não na Conta Única, mas em Conta de Ajuste, vinculada à concessão, sob a tutela da ANTT.

O contrato prevê, igualmente, que os pagamentos contratualmente destinados à concessionária, por conta da compensação financeira devida pelo Poder Concedente, sejam liquidados não por meio do regular processamento da despesa pública, mediante empenho, mas por meio de repasses de recursos à disposição da ANTT na “Conta de Ajuste”, que serão transferidos para a conta de livre movimentação da concessionária.

Os diversos mecanismos de mitigação de riscos constantes dos contratos de concessão repetem esse padrão. Muito embora nos contratos mais recentes seja admitido que esses pagamentos possam ser realizados diretamente pelo Tesouro ou para o Tesouro, ainda assim estipulam que serão realizados preferencialmente pelo mecanismo de contas vinculadas.

Não tenho dúvidas de que essa sistemática, na forma proposta, fere os princípios orçamentários constitucionais e os dispositivos legais relacionados ao orçamento público (princípios da universalidade, do orçamento bruto, da unidade de caixa, regras de evidenciação, composição e transparência do orçamento federal, além da competência do Poder Legislativo para deliberar sobre arrecadação e aplicação de recursos públicos).

Todavia, este Tribunal, ao apreciar o processo de Solicitação de Solução Consensual atinente ao contrato de concessão de transporte ferroviário da Malha Regional Sudeste (TC 018.646/2024-7) relatado pelo E. Ministro Jorge Oliveira, acolheu a tese de que o processo de solução consensual não é o meio adequado para essa discussão, uma vez que sua finalidade é a de buscar soluções para controvérsias entre gestores públicos e particulares.

Embora esse tipo de processo não tenha sido considerado o instrumento mais apropriado para tal discussão, é imprescindível destacar a importância de se promover a máxima transparência na gestão desses recursos, bem como de se assegurar que sua utilização seja restrita às finalidades previstas no contrato, vedando transferências para propósitos externos.

Além disso, a prorrogação do contrato por mais 8 anos, totalizando novo prazo de 15, a partir da assinatura do termo de solução consensual, também gera risco prospectivo significativo: a viabilidade de amortização dos investimentos tardios, tendo em vista que o Termo Aditivo é claro ao não prever novo aditamento de prazo.

O caso mais emblemático desse risco é a obra do Contorno Norte de Curitiba, que constava do contrato original, mas não foi realizada e, inicialmente, foi omitida desta proposta de solução consensual, conforme apontado pela NT 5131. Durante as negociações da CSC, a obra foi reinserida, a partir de sugestões da Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP).

O Relatório Final da CSC e o PER Volume II, Apêndice I (peça 61, p.88) estabelecem que a concessionária terá até o 5º ano para concluir um novo projeto executivo e obter o licenciamento ambiental, ao custo alocado de R\$ 64,7 milhões apenas para esta fase de estudos. A execução da obra, contudo, só será inserida no contrato após essa etapa, via fluxo de caixa marginal. Isso significa que o custo real de uma obra de grande valor só será conhecido no 5º ano de um contrato de 15 anos, deixando um prazo exíguo e incerto para sua execução e amortização.

Para além do contorno de Curitiba, no caso dos novos túneis na Serra do Cafezal, previstos no PER Volume II, Tabela 26, p. 29 (peça 61), entre os quilômetros 359 e 361, para os quais foi previsto um valor de cerca de R\$ 197 milhões (peça 56, p.33), eventuais custos adicionais que certamente se materializarão após a elaboração dos projetos finais, também serão amortizados via fluxo de caixa marginal, conforme estabelecido no Relatório Final da CSC, item 36 (peça 82)¹ e formalizado no item 8.8 do Termo Aditivo (peça 56, p. 33 a 35)².

Como exemplo de impasse gerado por situação semelhante, rememoro o caso da obra da Nova Subida da Serra (NSS), prevista no contrato de concessão da Concer (BR-040/RJ-MG), que teve seu orçamento original significativamente alterado ao longo da execução, principalmente em razão da inclusão do túnel de grande complexidade técnica e custo elevado. A concessionária pleiteou reequilíbrio econômico-financeiro, mas o TCU identificou sobrepreço e inconsistências nos estudos, determinando a paralisação das obras e a revisão contratual. Desde então, formou-se o impasse: a concessionária alega ser credora, enquanto o TCU e a ANTT apontam valores bilionários a restituir à União. Com o término do contrato e a relicitação em andamento, o túnel permanece não concluído, sendo objeto de disputa administrativa e judicial.

A experiência comprova, portanto, que investimentos incertos e vultosos com prazo exíguo para serem amortizados plantam a semente de futuras controvérsias.

Por fim, a vulnerabilidade mais crítica, que permeia toda a lógica do acordo, é a ausência de análise robusta da capacidade financeira da atual controladora. A arquitetura da solução consensual, detalhada no Anexo 4 - Diretrizes sobre o Processo Competitivo (peça 57), foi construída sobre a premissa de que haverá troca de controle, com novo operador financeiramente robusto, mas nenhum documento apresenta plano de contingência ou análise de capacidade da controladora atual caso o processo de venda fracasse.

O Relatório Final da CSC menciona que, se não houver interessados no processo competitivo, o contrato será mantido com a concessionária atual, cuja dívida líquida, em 2023, foi de R\$ 1,759 bilhão, acumulando prejuízos de R\$ 198,2 milhões, naquele ano, e de R\$ 214,2 milhões, em 2022 (peça 5, p. 3).

O item 17 do Relatório Final da CSC corrobora esse cenário de “estresse financeiro”, ao registrar prejuízos acumulados de R\$ 470,7 milhões ao final de 2024. Ora, foi precisamente essa fragilidade financeira que, segundo a ANTT, gerou a controvérsia central que motivou o início desta solicitação de solução consensual: o risco de que a empresa não tivesse capacidade para honrar seus compromissos futuros, levando à deterioração da rodovia.

Para tratar esse ponto criou-se obrigação de aporte financeiro pela concessionária atual, que deverá integralizar capital social suficiente para garantir a execução das obras acordadas, representando um compromisso real com o sucesso do contrato. Esse montante foi fixado em 15% do

¹ Se houver diferença entre os (i) valores apresentados pela Concessionária no MEF para as obras e os (ii) valores dos orçamentos aceitos pela ANTT ou determinados por decisão vinculativa proferida pelo Comitê de Prevenção e Solução de Disputas, será procedida a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, que deverá ser calculada a partir da diferença entre os valores do item (i) e os valores do item (ii). Caso a diferença seja positiva, o valor será recomposto por meio da utilização da metodologia do Fluxo de Caixa Marginal; caso seja negativa, o valor será recomposto pela aplicação do Fator C.

² 8.8.5 Se houver diferença entre os (i) valores apresentados pela Concessionária para as obras e os (ii) valores dos orçamentos aceitos pela ANTT ou determinados por decisão vinculativa proferida pelo Comitê de Prevenção e Solução de Disputas, será procedida a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, que deverá ser calculada a partir da diferença entre os valores do item (i) e os valores do item (ii). Caso a diferença seja positiva, o valor será recomposto por meio da utilização da metodologia do Fluxo de Caixa Marginal; caso seja negativa, o valor será recomposto pela aplicação do Fator C.

déficit do fluxo de caixa da concessão durante o ciclo de obras, o que representa o valor de R\$ 268,6 milhões.

Não ficaram claras as razões a fundamentar a fixação desse valor, nem foram apresentados estudos que comprovem ser esse um montante adequado e suficiente para assegurar a capacidade financeira para suportar os compromissos pactuados.

Assim, com fundamento no art. 11 da Instrução Normativa TCU 91/2022, condiciono a homologação da presente solução consensual à adoção das seguintes medidas, que visam a mitigar as lacunas mais graves identificadas:

a) prévia apresentação, pela ANTT, da memória de cálculo detalhada que fundamentou a Taxa Interna de Retorno (TIR) de 11,41%, com base na metodologia estabelecida pelas Resoluções ANTT 6.002/2022, 6.003/2022 e 6.004/2022, explicitando as premissas que levaram à classificação do projeto como Risco 2 e justificando a divergência em relação à avaliação inicial da própria Agência;

b) prévia análise e comprovação, pela ANTT, de que o aporte de capital previsto é suficiente para assegurar a capacidade técnica e econômico-financeira da atual controladora e da SPE para assumir as obrigações decorrentes do acordo, consoante o art. 16 da Resolução ANTT 5.927 (interpretação extensiva), garantindo que, mesmo na ausência de troca de controle, a concessionária tenha condições de cumprir o novo PER;

c) prévia apresentação de “Estudo de Soluções Complementares para a Serra do Cafezal”, visando a identificar intervenções capazes de elevar o nível de serviço no trecho para, no mínimo, a categoria “C” do Manual do DNIT, corrigindo a insuficiência da solução atual;

d) prévia apresentação de “Relatório Técnico de Justificativas para Priorização de Obras de Correção de Traçado”, explicitando a metodologia de seleção e os motivos pelos quais trechos de alta sinistralidade, como os quilômetros 363, 39, 347 e 499, não foram incluídos, trazendo a necessária transparência ao processo.

Determino, por fim, que as condicionantes estabelecidas sejam incluídas na redação do Termo de Autocomposição, como requisito para sua eficácia, visando a fortalecer a governança do contrato, proteger o interesse público e garantir que esta solução consensual alcance, de fato, seu objetivo de proporcionar uma rodovia mais segura e eficiente para todos os seus usuários.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 24 de setembro de 2025.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2206/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.326/2024-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Solicitação de Solução Consensual.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério dos Transportes, Autopista Régis Bittencourt S/A, Secretaria-Executiva do Ministério dos Transportes.
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Terrestres; Ministério dos Transportes.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso).
8. Representação legal: Flavia Lucia Mattioli Tamega (156771/OAB-SP), Carolynne Alves de Oliveira (432049/OAB-SP) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação de solução consensual para a resolução das controvérsias relativas à readaptação e otimização do Contrato de Concessão da Rodovia Régis Bittencourt (BR-116/SP/PR);

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. aprovar, com fundamento no art. 11 da Instrução Normativa TCU 91/2022, a proposta de solução consensual em exame, com as seguintes condicionantes:

9.1.1. prévia apresentação, pela ANTT, da memória de cálculo detalhada que fundamentou a Taxa Interna de Retorno (TIR) de 11,41%, com base na metodologia estabelecida pelas Resoluções ANTT 6.002/2022, 6.003/2022 e 6.004/2022, explicitando as premissas que levaram à classificação do projeto como Risco 2 e justificando a divergência em relação à avaliação inicial da própria Agência;

9.1.2. prévia análise e comprovação, pela ANTT, de que o aporte de capital previsto é suficiente para assegurar a capacidade econômico-financeira da atual controladora e da SPE para assumir as obrigações decorrentes do acordo, consoante o art. 16 da Resolução ANTT 5.927 (interpretação extensiva), garantindo que, mesmo na ausência de troca de controle, a concessionária tenha condições de cumprir o novo PER;

9.1.3. prévia apresentação, pela concessionária, de “Estudo de Soluções Complementares para a Serra do Cafezal”, a ser validado pela ANTT, visando identificar intervenções capazes de elevar o nível de serviço no trecho para, no mínimo, a categoria “C” do Manual do DNIT;

9.1.4. prévia apresentação, pela concessionária, de “Relatório Técnico de Justificativas para Priorização de Obras de Correção de Traçado”, a ser validado pela ANTT, explicitando a metodologia de seleção e os motivos pelos quais trechos de alta sinistralidade, como os quilômetros 363, 39, 347 e 499, não foram incluídos no plano de obras;

9.2. determinar que as condicionantes estabelecidas no item 9.1 deste Acórdão sejam incluídas na redação do Termo de Autocomposição como requisito para sua eficácia;

9.3. determinar à Segecex o monitoramento do cumprimento desta deliberação; e

9.4. dar ciência desta deliberação à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), ao Ministério dos Transportes (MT), e à representante legal da Autopista Régis Bittencourt S.A. nestes autos.

10. Ata nº 38/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 24/9/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2206-38/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral