

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 013.045/2025-3

Natureza(s): Desestatização

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

Representação legal: não há

SUMÁRIO: DESESTATIZAÇÃO. ACOMPANHAMENTO. AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. CONCESSÃO DA ROTA AGRO CENTRAL – BR-070/MT, BR-174/MT E BR-364/MT/RO. PROJEÇÃO DE DEMANDA. INFLUÊNCIA DE EMPREENDIMENTOS FERROVIÁRIOS. INCERTEZA QUANTO AOS CRONOGRAMAS DE ENTRADA EM OPERAÇÃO. SUFICIÊNCIA DAS MEDIDAS MITIGADORAS ADOTADAS. REINSERÇÃO DE 33,9 KM DE FAIXAS ADICIONAIS COMO OBRAS OBRIGATÓRIAS. MANUTENÇÃO DAS DEMAIS AMPLIAÇÕES SOB GATILHOS VOLUMÉTRICOS. DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DAS FAIXAS ADICIONAIS. SISTEMA DE LIVRE PASSAGEM (**FREE FLOW**). DISTINÇÃO ENTRE MODALIDADES. ALOCAÇÃO DOS RISCOS DE EVASÃO E INADIMPLÊNCIA. INTEGRIDADE E AUDITABILIDADE DOS DADOS. DESCONTO DE USUÁRIO FREQUENTE. INDEPENDÊNCIA DO VERIFICADOR. ELEMENTOS ECONÔMICOS DO **FREE FLOW** INTEGRAL. FATOR D. COEFICIENTE DE AJUSTE TEMPORAL. RECLASSIFICAÇÃO TARIFÁRIA. VEDAÇÃO À RECUPERAÇÃO DE RECEITA POR ATRASO IMPUTÁVEL À CONCESSIONÁRIA. REGULARIZAÇÃO DOS ACESSOS LINDEIROS. GARANTIA DE EXECUÇÃO. HIGIEDEZ E RASTREABILIDADE DO MODELO ECONÔMICO-FINANCEIRO. CUSTOS AMBIENTAIS E FUNDIÁRIOS. PRORROGAÇÃO CONTRATUAL. UTILIZAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS EM RECOMPOSIÇÕES. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU. ACOLHIMENTO INTEGRAL OU PARCIAL DE PROPOSIÇÕES. PRESERVAÇÃO DO ESPAÇO DECISÓRIO DO REGULADOR NAS MATÉRIAS QUE NÃO CONFIGURAM IRREGULARIDADE OU SOLUÇÃO JURIDICAMENTE VINCULADA. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. PROSSEGUIMENTO DA DESESTATIZAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de acompanhamento do processo de desestatização da Rota Agro Central – BR-070/MT, BR-174/MT e BR-364/MT/RO, realizado com fundamento nas competências constitucionais deste Tribunal, esculpidas no art. 70 da Constituição Federal, bem como no art. 2º, c/c art. 18, inciso VIII, da Lei 9.491, de 9/9/1997.

2. Transcrevo, no que importa e com os ajustes de forma necessários, o relatório de fiscalização lavrado pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação), que contou com a anuência do respectivo corpo diretivo (peças 51 a 53):

“INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de acompanhamento do processo de desestatização da Rota Agro Central – BR-070/MT, BR-174/MT e BR-364/MT/RO, realizado com fundamento nas competências constitucionais deste Tribunal, esculpidas no art. 70 da Constituição Federal, bem como no art. 2º, c/c art. 18, inciso VIII, da Lei 9.491, de 9/9/1997.*
2. *O processo de concessão da Rota Agro Central é conduzido pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), no exercício de suas atribuições legais definidas no art. 24, incisos III a V, da Lei 10.233, de 5/6/2001.*
3. *A escolha do Relator deste processo se deu por meio de Sorteio, em 24/6/2025, no qual foi sorteado o Exmo. Ministro Benjamin Zymler, com base no disposto no art. 2º, § 2º da Resolução-TCU 346, de 30/11/2022.*
4. *O presente relatório tem por objetivo a análise de mérito do processo de desestatização da Rota Agro Central, em cumprimento ao disposto no art. 9º da IN-TCU 81, de 20/6/2018.*

HISTÓRICO

Do processo de desestatização

5. *O trecho da BR-364/MT/RO entre Comodoro/MT e Vilhena/RO foi qualificado no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) da Presidência da República por meio do Decreto 9.972, de 14/8/2019 (peça 16 - SEI 20300566, Art. 3º, inciso II, d). Já os demais trechos das BR-070/MT - Cuiabá/MT a Cáceres/MT; BR-174/MT - Cáceres/MT a Comodoro/MT e BR-364/MT - Comodoro/MT a Sapezal/MT se encontram qualificados a partir da atualização do Decreto nº 2.444, de 30 de dezembro de 1997, por meio do Decreto 11.904, de 30 de janeiro de 2024 (peça 5, p. 6-7).*
6. *Em 18 de junho de 2025 foi aprovado pelo Ministério dos Transportes (MT) o Plano de Outorga (peça 6). Segundo este documento, a estruturação do projeto iniciou-se em 14/5/2020, quando foi firmado o Contrato 1/2020/DEAP/SFPP, celebrado entre o então Ministério da Infraestrutura – Minfra, hoje Ministério dos Transportes, e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES (peça 5, p. 6). O Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) foi aprovado pela Portaria – MT 1.484, de 6/12/2021 (peça 17).*
7. *De acordo com o Plano de Outorga, os estudos técnicos seguiram as premissas e parâmetros estabelecidos em termo de referência que tinha por objetivo detalhar as condições a serem observadas no processo de elaboração dos produtos a serem entregues. No decorrer do desenvolvimento dos estudos, foram determinadas diretrizes e premissas para adequação do projeto, permitindo tarifas de pedágio mais módicas. Essas novas orientações técnicas foram adotadas para a proposição de inovações regulatórias a serem implementadas nos estudos técnicos em elaboração para a estruturação dos projetos de parceria (peça 5, p. 7-8).*
8. *Conforme o mesmo documento, em 17 de dezembro de 2021, foi publicado o aviso da Audiência Pública (AP) 12/2021, cujas contribuições foram recebidas entre 27 de dezembro de 2021 e 25 de fevereiro de 2022, sendo as sessões públicas realizadas presencialmente e por videoconferência (peça 5, p. 7).*

9. Por meio da Deliberação 200, de 18 de junho 2025, a ANTT aprovou o Relatório Final da AP 12/2021 (peça 4).

Visão geral do objeto – Rota Agro Central

10. Neste item da instrução, apresentar-se-á uma visão geral do Lote Rota Agro Central a ser leiloado, abordando, assim, características como extensão do trecho, investimentos e custos operacionais, praças de pedágio, valor de tarifas e principais obras.

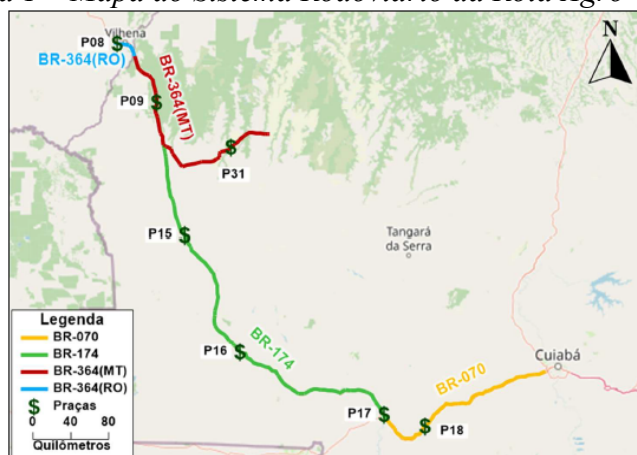
11. Conforme informado no PER, o sistema rodoviário da Rota Agro Central é composto pelas rodovias federais BR-070/MT, BR-174/MT e BR-364/MT/RO, em uma extensão total de projeto de 887,6 km (peça 15).

12. O sistema Rodoviário objeto desta Concessão consiste nos seguintes trechos:

- BR-070/MT, entre o entroncamento com a BR-364/MT (Trevo Lagarto), no município de Várzea Grande/MT até o entroncamento com a BR-174/MT, em Cárceres/MT;
- BR-174/MT, entre o entroncamento com a BR-070/MT, em Cárceres/MT até o entroncamento com a BR-364/MT, no município de Comodoro/MT;
- BR-364/MT, entre o entroncamento com a MT-235, no município de Sapezal/MT até a divisa MT/RO; e
- BR-364/RO, entre a divisa MT/RO e o entroncamento com a BR-435/RO, no município de Vilhena.

13. A Figura 1, a seguir, apresenta o sistema rodoviário da Rota Agro Central:

Figura 1 – Mapa do Sistema Rodoviário da Rota Agro Central



Fonte: PER, Volume 2 (peça 15, p. 8)

14. A extensão dos trechos é apresentada na Tabela 1, a seguir.

Tabela 1 – Extensão total dos trechos das rodovias

Rodovia	Extensão (km)		
	SNV 2020	Marco quilométrico (vídeo-registro)	Estaqueamento de Engenharia
BR070-MT	192,30	192,70	189,70
BR174-MT	434,40	434,60	434,20
BR364-MT	233,30	233,30	233,50
BR364-RO	27,60	27,70	27,70
Total	887,60	888,30	885,10

Fonte: PER – Volume II (peça 15, p. 9)

15. Em relação aos investimentos e custos operacionais, conforme Plano de Outorga (peça 5, p. 24), o Capital Expenditure (CapEx) projetado foi de R\$ 5,995 bilhões (jan./25; peça 21, MEF; aba PlanoOutorga), conforme apresentado na Tabela 2, a seguir.

Tabela 2 – Detalhamento do Capex (sem incidência do REIDI) (valores x 1.000)

Descrição	Total (R\$)
Investimentos	5.995.297
Trabalhos iniciais	253.396
Restauração	1.091.870
Manutenção	1.363.620
Ampliações	1.793.263
Equipamentos e Sistemas de Operação	888.239
Capex Socioambiental	210.135
Projeto, Canteiro, Mobilização e Outros	394.775

Fonte: Plano de Outorga (peça 5, p. 24)

16. No que se refere ao Operational Expenditure (OpEx), foram projetados desembolsos de R\$ 3,551 bilhões (jan./25; peça 21, MEF, aba PlanoOutorga), de acordo com o Plano de Outorga (peça 5, p. 25), conforme apresentado na Tabela 3, a seguir.

Tabela 3 – Detalhamento do Opex (valores x 1.000)

Descrição	Total
Custos e Despesas	3.551.664
Sistema de Arrecadação e Pedágio	394.492
Sistema de Atendimento ao Usuário	533.877
Sistema de Inspeção de Tráfego	229.450
Sistema de Pesagem	48.074
Sistema de Guarda e Vigilância Patrimonial	56.880
Sistemas de Comunicação	131.691
Sistemas de Controle de tráfego	47.509
CCO e COC	9.610.
Edifícios (BSOs e PPD)	0
Monitoração	71.993.
Conservação	920.637
PRF	0
Programas ambientais	74.537.
Recursos vinculados	234.601.
Verbas obrigatórias	568.890.
Seguros e garantias	229.421.

Fonte: Plano de Outorga (peça 5, p. 25)

17. A metodologia de cálculo da Taxa Interna de Retorno – TIR a ser utilizada nos fluxos dos dispêndios e das receitas marginais para efeito de equilíbrio, com base na metodologia do Custo Médio Ponderado de Capital (Weighted Average Cost of Capital – WACC) foi definida de modo que a taxa real de desconto utilizada no fluxo de caixa não alavancado do projeto foi estabelecida, no valor de 10,91% a.a. (peça 5, p. 28).

18. A projeção de demanda de veículos que trafegarão pelas praças de pedágio foi obtida por meio do levantamento do Volume Diário Médio (VDM), coletado em novembro de 2021 (peça 18, p. 36). A partir desses dados houve aplicação de fator de sazonalidade, obtendo-se o Volume Diário Médio Anual (VDMA) e o Volume Equivalente (VEq) para cada trecho homogêneo. A taxa de crescimento de tráfego no curto prazo foi estimada com base na projeção de evolução do PIB, conforme boletim FOCUS de 26 e novembro de 2021. Para a projeção de

crescimento de tráfego no longo prazo foram utilizadas projeções elaboradas pela OCDE (peça 5, p. 25-26).

19. Considerando o CapEx e OpEx estimados, a TIR estabelecida e as projeções de tráfego, foi calculada Tarifa Básica de Pedágio inicial de R\$ 0,15454/km para trechos de pista simples e R\$ 0,20089/km para trechos de pista dupla.

20. O PER da Rota Agro Central prevê a cobrança de tarifa em sete praças de pedágio, que devem ser construídas em até doze meses do início da concessão (peça 15, p. 43). A localização e os valores de tarifa a serem cobrados em cada praça de pedágio estão na Tabela 4, a seguir.

Tabela 4 – Praças de Pedágio da Rota Agro Central

Praça	Rodovia	TCP inicial (km)	Tarifa inicial (R\$)	TCP final (km)	Tarifa final (R\$)
P08_ROMT	BR-364/RO	74,30	11,91	74,30	13,06
P09_ROMT	BR-364/MT	53,70	8,30	53,70	8,71
P15_MT2	BR-174/MT	156,68	24,21	156,68	26,35
P16_MT2	BR-174/MT	156,68	24,21	156,68	26,66
P17_MT2	BR-070/MT	156,68	24,91	156,68	28,92
P18_MT2	BR-070/MT	156,68	24,73	156,68	30,69
P31_MT1	BR-364/MT	132,90	20,54	132,90	21,73

Fonte: Plano de Outorga (peça 5, p. 28).

21. As principais obras de ampliação de capacidade propostas para a concessão da Rota Agro Central são apresentadas na Tabela 5, a seguir, com destaque para 129,07 km de faixas adicionais em pistas simples, 22,8 km de duplicações e 12,37 km de vias marginais.

Tabela 5 – Resumo das obras de ampliação de capacidade e melhorias

Rodovia	Obras de ampliação de capacidade		Obras de Melhorias													
	Duplicação (km)	Faixa Adicional em Pista Simples (km)	Adequação de Duplicação (km)	Vias marginais (km)	Correção de curvas horizontais (un)	Retorno em U (un)	Retorno em X (un)	Rotatória alongada (un)	Travessias em nível (un)	Acessos (un)	Passarela (un)	Parada de ônibus (un)	OAE (un)	Barreira de ruído (un)	Passagem de fauna (un)	Calha de contenção de produtos perigosos (un)
BR-070/MT	11,37	74,79	0	0	1	2	1	7	0	48	1	16	4	0	11	0
BR-174/MT	0	51,88	0,1	5,65	1	8	0	25	15	146	0	46	15	3	19	8
BR-364/MT	0	2,4	0	5,6	1	4	0	4	5	64	0	18	2	1	6	3
BR-364/RO	11,42	0	8,24	1,12	0	0	1	6	0	25	7	14	0	1	0	0
Total	22,8	129,07	8,34	12,37	3	14	2	42	20	283	8	94	21	5	36	11

Fonte: Plano de Outorga (peça 5, p. 35)

EXAME TÉCNICO

22. O presente relatório de acompanhamento tem por objetivo principal a análise de mérito do processo de desestatização do Lote Rota Agro Central, em cumprimento ao disposto no art. 9º da IN-TCU 81/2018.

23. No decorrer dos trabalhos de fiscalização, além da análise documental realizada sobre os documentos encaminhados pela Agência Reguladora (estudos, minuta contratual etc.), também ocorreram reuniões com a equipe que conduz o processo de outorga, formada por servidores da ANTT, nas quais foram esclarecidas dúvidas e expostos apontamentos preliminares. Ademais, a equipe da AudRodoviaAviação procedeu inspeção in loco nas rodovias BR-070/MT, BR-174/MT e BR-364/MT/RO, entre 6 e 8/8/2025, com propósito de identificar as localidades dos investimentos previstos.

Dos estudos de viabilidade

Projeção de tráfego a menor e impactos no projeto

Situação encontrada

24. *Estão previstos impactos negativos na projeção de receitas deste projeto da Rota Agro Central em função da expectativa de entrada em operação de ferrovias em prazo não embasado na realidade dos fatos. Esses eventos futuros e incertos conduzem a menor disponibilidade de recursos para a execução de investimentos, a exemplo da exclusão de 154 km de terceiras faixas realizada na versão atual do projeto.*

25. *No âmbito do processo de acompanhamento dos lotes Rota Verde e Rota Agro Norte (CN1 e CN5, respectivamente), foi apontada irregularidade semelhante nomeada “Projeção de receitas e inflexão na tendência de crescimento do tráfego decorrente da expectativa de entrada em operação de ferrovias” (peça 76 do TC 002.926/2024-5).*

26. *Naquela oportunidade, após análises de manifestações da ANTT, o TCU decidiu por meio do Acórdão 1.373/2024-TCU-Plenário, de 10/7/2024:*

9.2. recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres que avalie a oportunidade e a conveniência de:

9.2.1. retirar a influência das ferrovias no estudo de demanda da Rota Agro Norte, dadas as incertezas desses investimentos e do momento de sua realização, de modo a promover a modicidade tarifária ou viabilizar a antecipação de obras importantes para a segurança dos usuários, em consonância com o art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995;

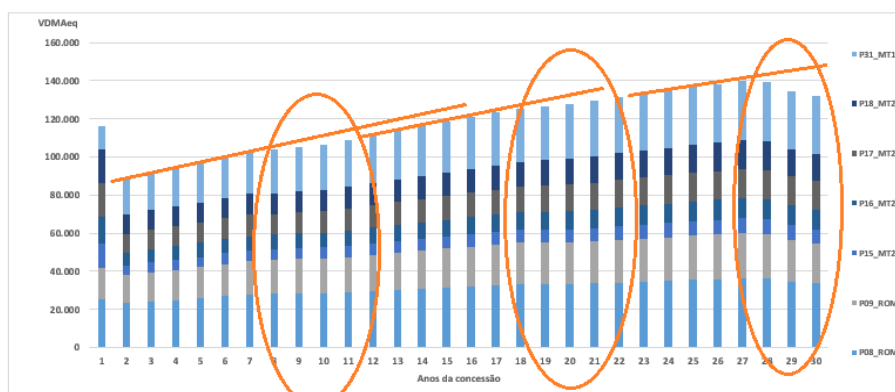
27. *Todavia, a ANTT entendeu que deveria manter a influência dessas ferrovias no projeto tal como se apresentava nos estudos originais e licitou então os trechos CN1 e CN5.*

28. *Nesta oportunidade, em que se aborda a Rota Agro Central (CN3), entende-se que o tema deva novamente ser reportado pela relevância que a manutenção da entrada em operação das ferrovias neste projeto exerce nas possibilidades de investimento.*

29. *O impacto das ferrovias no tráfego pode ser visualizado no Gráfico 1 a seguir em três momentos distintos do projeto, por volta do ano 8 a 11, 18 a 21 e 27 a 30, em que há uma descontinuidade nas projeções de tráfego.*

Gráfico 1 – Evolução do tráfego da Rota Agro Central

Valores diários médios equivalentes por praça de pedágio (VDMAeq)



Fonte: MEF, peça 21, aba “Gráficos”, item não digitalizável.

30. *Em resposta à primeira rodada de esclarecimentos, as inflexões no crescimento do tráfego, segundo a ANTT, são decorrentes de (peça 42, p. 2):*

a) Ano 08 ao 11: Malha atual + Ferrogrão I;

- b) Ano 18 ao 21: Malha atual + Ferrogrão I + Ferrogrão II + FICO I;
 c) Ano 28 ao 30: Malha atual + Ferrogrão I + Ferrogrão II + FICO I + FICO II + FATO.

Tabela 6 – Entrada em operação das ferrovias, de acordo com o EVTEA

Ferrovia	SIGLA	Ano EVTEA ¹
Ferrogrão (Sinop/MT – Itaituba/PA)	Ferrogrão I	2030 (ano 08)
Ferrogrão (Lucas do Rio Verde/MT – Sinop/MT)	Ferrogrão II	2043 (ano 18)
Ferrovia de Integração Centro Oeste (Lucas do Rio Verde/MT – Mara Rosa/GO)	FICO I	
Ferrovia de Integração Centro Oeste (Vilhena/RO – Lucas do Rio Verde/MT)	FICO II	2053 (ano 28)
Rumo Malha Norte (Rondonópolis/MT – Lucas do Rio Verde/MT)	FATO	

¹ Considerando projeto de 2021.

Figura 2 – Mapa de futuras ferrovias no estado do Mato Grosso



Fonte: <https://infoamazonia.org/2022/03/07/com-aval-da-funai-ferrovia-ameaca-terras-indigenas-em-mato-grosso/>, consulta em 19/9/2025

Tabela 7 – Malha ferroviária do estado do Mato Grosso

Nº	Nome	SIGLA	Tipo	Operador	Status	Extensão total	Extensão em MT
01	Ferrovia Norte Brasil	FERRONORTE	Federal	Rumo S. A	Implantada	755	366
02	Ferrovia Autorizada de Transporte Olacyr de Moraes	FATO	Estadual	Rumo S. A	Implantação em andamento	730	730
03	Ferrovia de Integração do Centro-Oeste	FICO	Federal	Minfra	Em Projeto	1.614	140
04	EF-170	FERROGRÃO	Federal	Minfra	Em Projeto	933	440
TOTAL						4.032	1.676

Fonte: <https://www.sinfra.mt.gov.br/malha-ferroviaria>, consulta em 19/9/2025

31. A ANTT defende ser necessário manter as projeções originais de tráfego do projeto pois (peça 37, p. 6).

- i) essa alternativa é a que aumenta a atratividade do projeto, sendo a competição no processo licitatório fonte de redução tarifária para os usuários; ii) considera a consistência do estudo com o planejamento oficial do governo; iii) não traz riscos adicionais ao cumprimento do contrato caso a premissa da entrada das ferrovias não se realize conforme o planejamento; iv) o contrato está

preparado para lidar com o aumento da demanda na hipótese de frustração da prazo de conclusão das ferrovias e a adequação do nível de serviço com a inclusão de novos investimentos de ampliação de capacidade com os ganhos contatuais e (v) aumenta a possibilidade do cumprimento do contrato no longo prazo, de forma que o usuário aferirá o benefício da rodovia nos padrões estabelecidos no contrato ao longo de toda concessão

32. *Percebe-se que todas essas justificativas estão fundamentadas na atratividade do projeto para o mercado e no fato de que há mecanismos contratuais que regularão eventual tráfego a maior do que o projetado. São ambos argumentos reais.*

33. *Todavia, não somente a atratividade do certame deve prevalecer, mas também os benefícios aos usuários decorrentes de uma infraestrutura adequada devem ser de fundamental importância. Nesse sentido, como já dito, o projeto atual retirou 154 km de terceiras faixas, mantendo apenas 129 km a serem feitos, exatamente pela insuficiência da receita para fazer frente a esses investimentos num patamar razoável de tarifa. Um estudo mais realista no que diz respeito ao momento de entrada em operação das ferrovias e ao consequente impacto na redução de tráfego e arrecadação poderia trazer ao projeto equilíbrio entre atratividade e benfeitorias.*

34. *Nesse passo, é pertinente apresentar pontos a serem sopesados neste projeto. No momento da elaboração deste projeto, 2021, não se havia publicado o PNL 2035. Havia, tão somente o PNL 2025 que não se pronunciava acerca dessas ferrovias. Tampouco o PNL 2035, após publicação em novembro/2021, fixou uma data de execução das ferrovias. No cenário 2 (escolhido pela estruturadora desta concessão), foi previsto que projetos planejados, como a Ferrogrão, FICO até Lucas do Rio Verde/MT e FIOI estariam concluídos até 2035, desde que os investimentos se iniciassem conforme essa expectativa (PNL 2035, peça 47, p. 101).*

35. *Contudo, não houve evolução nesses planejamentos da Ferrogrão. Pelo contrário, o projeto encontra-se no âmbito do STF onde aspectos ambientais estão em análise (<https://correiodoestado.com.br/cidades/ferrograo-e-necessaria-e-sera-importante-se-stf-encontrar-solucao-de/447374/>, em 11/9/2025).*

36. *Também a FICO, até Água Boa/MT, está sob impasse em sua execução (<https://agenciainfra.com/blog/divergencias-entre-governo-e-vale-brecam-acordo-sobre-ferrovias/>, em 11/9/2025). E veja que este contrato levaria a ferrovia até Água Boa/MT, distante de Lucas do Rio Verde/MT, trecho sem expectativa de ser atingido.*

37. *Dai, se as expectativas fossem alteradas para possível execução dessas ferrovias seguindo o tempo estimado pelo PNL 2035, de 10 anos (2021 a 2030), ter-se-ia atualmente que a Ferrogrão estaria operacional em 2037 (para contrato celebrado em 2026) e não em 2030 como prevê este projeto da CN3.*

38. *Essas análises também valem para os investimentos de médio prazo, Ferrogrão até Lucas do Rio Verde e Fico até Mara Rosa. Quiçá os projetos de longo prazo também deveriam ser postergados na mesma proporção, cerca de 10 anos.*

39. *O que se almeja não seria a retirada desses ativos do projeto de concessão, mas sim a sua adequação à realidade fática atual. Manter no projeto da CN3 expectativas antigas, defasadas e irreais de disponibilidade de ferrovias a serem executadas retirando do projeto recursos que poderiam ser direcionados a obras, por exemplo de terceiras faixas, vai de encontro aos anseios dos usuários.*

40. *Ainda que se possa alegar incertezas quanto à data de entrada em operação dos trechos, há absoluta certeza quanto à impossibilidade de entrada em operação da Ferrogrão antes de 2037 tendo em vista a data atual e o prazo de construção previsto no EVTEA da própria ANTT (Estudo de Demanda, Tomo IIb, peça 20, p. 14). Portanto, não existe fundamento para manter a*

previsão dessa ferrovia para 2030, devendo ela ser considerada, no mínimo, a partir de 2037. Trata-se claramente de um erro, de modo que a correção não é uma liberalidade atribuída à independência da Agência, mas uma necessidade de correção de erro material, o que justifica uma determinação.

41. *Diante do exposto, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, propõe-se:*

a. determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) que revise os estudos de demanda da concessão da Rota Agro Central (CN3), de modo a adequar o ano de início da influência das ferrovias à realidade fática atual, considerando que, conforme o PNL 2035 e o estágio dos projetos, a disponibilidade desses ativos não deverá ocorrer em prazo inferior a 15 anos;

b. com base nessa adequação, determinar à ANTT que promova os ajustes necessários no projeto, com vistas à recomposição dos investimentos essenciais à segurança e ao conforto dos usuários, como a reinclusão de parte dos 154 km de terceiras faixas suprimidos, observando tanto a atratividade do leilão quanto os benefícios ao usuário, como segurança de tráfego.

Comentários do gestor

42. *Os representantes da SUCON informam que a estruturação deste projeto foi iniciada em 2020 a partir de orientações do então Ministério da Infraestrutura, e que em 2023, o atual Ministério dos Transportes editou a Portaria nº 995, de 17/10/2023, que instituiu a Política Nacional de Outorgas Rodoviárias (peça 50, p. 9).*

43. *Argumentam que, na realidade, não houve a retirada de 154 km de terceiras faixas do projeto, mas que estes investimentos, que antes constavam como obrigatórios, passaram a ter a sua execução condicionada ao atingimento de gatilho de tráfego.*

44. *Alegam que esta alteração de um lado buscou a similaridade tarifária com o lote Rota Agro Norte (CN 5), e de outro foi ao encontro ao atendimento da Política Pública instituída pela referida portaria, publicada posteriormente às definições das obras obrigatórias da Rota Agro Central.*

45. *Esclarecem que a portaria estabelece que o primeiro ciclo de investimentos deve considerar as obras de ampliação de capacidade necessárias, preferencialmente, até o 10º ano de concessão, admitida a alteração deste limite a depender da especificidade do projeto, e que, especificamente no caso do CN 3, as obras até então obrigatórias e que passaram a ser condicionadas a gatilhos de tráfego correspondem a 153,7 km de faixas adicionais em pista simples. Destes, somente 33,9 km tem previsão de atingimento do gatilho antes dos 10 anos, conforme a tabela abaixo:*

Tabela 8: Obras de terceiras faixas de gatilho

Ano do gatilho	km de terceira faixa
8	3,20
9	31,00
13	28,40
14	14,60
17	4,10
18	51,70
20	2,90
21	16,20
26	1,60
TOTAL	153,70

Fonte: Manifestação do Gestor (peça p. 10)

46. Com isso, defendem que a transformação das obras obrigatórias em obras condicionadas buscou a adequação do projeto à Política Pública e como consequência também foi atingida a similaridade tarifária com a Rota Agro Norte.

47. Questionam se esta alteração com o objetivo de atender a Política Pública representou uma perda de benefício aos usuários, respondendo que provavelmente houve um aumento de benefício para o usuário.

48. Argumentam que um primeiro aspecto a ser observado é que essas obras, como já dito, não foram excluídas do horizonte da concessão, mas transformadas para obras que só serão executadas caso haja o atingimento de um gatilho de tráfego, que representa o momento a partir do qual a ampliação de capacidade é realmente necessária. Acrescentam que, além do atingimento do gatilho de tráfego, a obra deverá ser autorizada pela ANTT e a Concessionária fará jus ao reequilíbrio.

49. Defendem que um segundo aspecto é que a execução de uma obra condicionada ao tráfego, ou seja, atrelada a um aumento de receita, é um fator adicional de atratividade ao projeto, e que diversos fatores exógenos podem impactar um aumento ou redução da demanda. A antecipação ou postergação das ferrovias, uma crise econômica, uma quebra de safra ou uma safra recorde, uma seca que compromete o escoamento da safra pela hidrovía (a Rota Agro Central tem um papel de alimentar a Rota Agro Norte, rota para escoamento pela hidrovía do Rio Madeira), ocorrência de eventos climáticos extremos entre outros.

50. Neste sentido, consideram que retirar do rol de obras obrigatórias obras originalmente planejadas, mas cuja necessidade em função do nível de serviço ocorra em prazos mais distantes do início da concessão, e condicioná-las à realidade do tráfego do futuro é benéfico para o projeto. No caso de uma queda de demanda no futuro, a Concessionária não será obrigada a realizar uma obra que não se justificaria mais, reduzindo o risco do projeto. A redução do risco do projeto aumenta a financiabilidade e a atratividade do projeto.

51. De maneira similar, consideram que um aumento da demanda, decorrente da entrada em operação da ferrovia posteriormente ao previsto no PNL 2035, disparará os gatilhos de tráfego e as obras serão executadas, mediante a autorização da ANTT e o devido reequilíbrio. Esta situação é aquela que ocorreria caso não seja alterada a projeção de demanda em função da expectativa da entrada em operação das ferrovias em prazos mais dilatados. Com a materialização de um atraso em relação à previsão atual do estudo da entrada em operação das ferrovias, haverá um aumento de demanda (peça 50, p. 11).

52. Alegam não haver riscos adicionais ao cumprimento do contrato caso a premissa da entrada das ferrovias não se realize conforme o planejamento, e que o contrato está preparado para lidar com o aumento da demanda na hipótese de frustração de prazo de conclusão das ferrovias e com a adequação do nível de serviço por meio da inclusão de novos investimentos de ampliação de capacidade, aumentando a possibilidade do cumprimento do contrato no longo prazo, de forma que o usuário aferirá o benefício da rodovia nos padrões estabelecidos no contrato ao longo de toda concessão.

53. Argumentam que atualizar as premissas de projeção de demanda e ano de entrada das ferrovias gerará um impacto considerável no cronograma do estudo, pois significa utilizar uma nova demanda que é um dado de entrada para outras frentes do estudo. Seria necessário atualizar o modelo de simulação e verificar os impactos das novas projeções na demanda potencial da rodovia que impactam em receita e nível de serviço. Com a nova demanda, seria necessária a revisão de todas as outras frentes do estudo (engenharia, operacional e ambiental), além da revisão total do plano de manutenção do pavimento.

54. Ressaltam que, não obstante os atrasos estimados para o cronograma de leilão, como já comentado anteriormente a essa Corte no âmbito dos projetos Rota Agro Norte e Rota Verde, desconsiderar o publicado no PLN 2035 pode comprometer a atratividade do projeto, principalmente para investidores estrangeiros, uma vez que os interessados cotejarão os estudos com o PNL 2035 e notarão inconsistências no EVTEA. Reforçam que eventuais ganhos de receita decorrentes do atraso na entrada em operação das ferrovias são amenizados pelo mecanismo de demanda, que acaba revertendo ao projeto parte desse excedente de tráfego (peça 50, p. 12).

55. Consideram que a demora na finalização dos estudos tende a deslocar o leilão, atrasando a entrada de novos investimentos e serviços e, por consequência, privando os usuários dos ganhos esperados.

56. Registram que o corredor Porto Velho – Goiânia já se encontra majoritariamente concedido, remanescendo apenas este trecho a ser outorgado, o que produz efeitos adversos: quebra da continuidade operacional do corredor, manutenção de gargalos de capacidade e segurança, postergação de investimentos e de níveis de serviço padronizados e, por consequência, perda de competitividade regional e de arrecadação associada à atividade econômica.

57. Contudo, após reanálise, verificam ser viável e adequada a reinclusão de parte das obras com previsão de atingimento de gatilho, a saber, os 33,9 km de faixas adicionais com gatilhos previstos para os 8º e 9º anos de concessão. A reinclusão mantém a aderência à Política Pública e vai ao encontro de maior segurança e fluidez viária, sem distanciamento demasiado da similaridade tarifária com a Rota Agro Norte, premissa estabelecida na elaboração dos estudos do CN 3 (peça 50, p. 14).

58. A fim de assegurar a concentração do ciclo de investimentos em obras de ampliação de capacidade e melhorias no interstício entre o 3º e 8º anos da concessão, informam que as faixas adicionais serão antecipadas ante a previsão de gatilhos para o 8º e 9º ano. Dessa forma, serão distribuídos 13,4 km no 7º ano e 20,5 km no 8º ano, previamente ao lançamento do edital de licitação da Rota Agro Central.

59. Por fim, esclarecem que houve equívoco na divulgação das faixas adicionais em pista simples previstas para implantação a partir de gatilho volumétrico no PER, totalizando 151,5 km, que será corrigido quando da versão definitiva incorporando os demais ajustes mencionados.

60. Com isso, entendem que os subsídios trazidos trouxeram justificativas aderentes à Política Pública do MT, sugerem o afastamento das determinações III.1 a) e b).

Análise dos comentários do gestor

61. Considerando que a ANTT decidiu reinserir como obrigatórias as obras de 33,9 km de terceiras faixas que anteriormente estavam previstas como obras de gatilho — sendo 13,4 km no 7º ano e 20,5 km no 8º ano — previamente ao lançamento do edital de licitação da Rota Agro Central, entende-se que a Agência deu um tratamento à questão que soluciona, pelo menos em parte, o apontamento inicial. Dessa forma, propõe-se a reformulação do encaminhamento anteriormente sugerido, para que a ANTT comprove formalmente a implementação da medida anunciada.

62. Diante do exposto, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, propõe-se:

a. determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) que altere o projeto de concessão da Rota Agro Central de modo a inserir 13,4 km de terceiras faixas no 7º ano e 20,5 km de terceiras faixas no 8º ano, retirando-as de obras de gatilho previamente ao lançamento do edital de licitação.

Trechos longos da Rota Agro Central sem melhorias de ampliação de capacidade

Situação encontrada

63. Em exame das melhorias previstas no PER, Volume II, da Rota Agro Central, em especial nas rodovias BR-174/MT e BR-364/MT (trecho entre Comodoro/MT e divisa MT/RO), constata-se longos trechos sem previsão de ampliação de capacidade, não obstante tenha sido observado pela equipe do TCU, in loco, a formação de longos comboios de caminhões ensejadores de situações de risco de acidentes por ultrapassagem, a exemplo dos flagrantes registrados nas fotos a seguir.

Figura 3 – Situações de risco identificadas durante inspeção

	
<i>Foto 1: Ultrapassagem de caminhão longo por outro caminhão longo na BR-174/MT.</i>	<i>Foto 2: Ultrapassagem de caminhão longo por outro caminhão longo na BR-364/MT.</i>

Fonte: Fotos tiradas pela equipe do TCU, em 7/8/2025.

64. A Tabela 9 e a Tabela 10 a seguir resumem alguns dados das faixas adicionais previstas para serem implantadas no PER, Volume II, da rodovia BR-174/MT e BR-364/MT (entre Comodoro/MT e divisa MT/RO), com destaque para os trechos com longos trechos sem previsão das referidas faixas:

Tabela 9 – Planilha-resumo das distâncias médias sem faixas adicionais previstas para a BR-174/MT e a BR-364/MT (entre Comodoro/MT e a divisa MT/RO) (sentido crescente)

Sentido Crescente		3ª Faixa				Trechos homogêneos			Trechos s/ 3ª faixa	
Rodovia	SNV	km SNV inicial	km SNV final	Extensão (km)	Ano conclusão	km SNV inicial	km SNV final	Extensão (km)	Trechos s/ 3ª faixa	< Dist. s/ 3ª faixa
BR-174/MT	174BMT0020	(**)	(**)	1,20	3*	68	76,5	8,50	7,30	3,65
BR-174/MT	174BMT0022			0,00		76,5	82,4	5,90	5,90	5,90
BR-174/MT	174BMT0025	(**)	(**)	1,20	3*	82,4	90,6	8,20	7,00	3,50
BR-174/MT	174BMT0030	(**)	(**)	1,20	7*	90,6	113,6	23,00	21,80	10,90
BR-174/MT	174BMT0032	(**)	(**)	1,20	7*	113,6	132,9	19,30	18,10	9,05
BR-174/MT	174BMT0033	138,92	139,81	0,80	7*	132,9	140,1	7,20	5,60	1,87
BR-174/MT	174BMT0033	(**)	(**)	0,80	7*	132,9	140,1	7,20	5,60	1,87
BR-174/MT	174BMT0034 a 0090			0,00		140,1	275,8	135,70	135,70	135,70
BR-174/MT	174BMT0091	(**)	(**)	0,80	6*	275,8	278	2,20	1,40	0,70
BR-174/MT	174BMT0092	278,54	280,14	1,60	6*	278	303,4	25,40	17,42	1,94
BR-174/MT	174BMT0092	284,79	286,68	1,89	6*	278	303,4	25,40	17,42	1,94
BR-174/MT	174BMT0092	289,11	290,33	1,22	6*	278	303,4	25,40	17,42	1,94
BR-174/MT	174BMT0092	294,88	295,66	0,80	6*	278	303,4	25,40	17,42	1,94
BR-174/MT	174BMT0092	297,12	297,83	0,71	6*	278	303,4	25,40	17,42	1,94
BR-174/MT	174BMT0092	(**)	(**)	0,88	6*	278	303,4	25,40	17,42	1,94
BR-174/MT	174BMT0092	(**)	(**)	0,88	6*	278	303,4	25,40	17,42	1,94
BR-174/MT	174BMT0094	307,81	308,62	0,80	6*	303,4	313,8	10,40	8,80	2,93
BR-174/MT	174BMT0094	(**)	(**)	0,80	6*	303,4	313,8	10,40	8,80	2,93
BR-174/MT	174BMT0100			0,00		313,8	365,5	51,70	51,70	51,70
BR-174/MT	174BMT0110	365,6	367,78	2,18	7*	365,5	394	28,50	20,41	2,55
BR-174/MT	174BMT0110	372,35	373,15	0,80	7*	365,5	394	28,50	20,41	2,55
BR-174/MT	174BMT0110	377,04	377,84	0,80	7*	365,5	394	28,50	20,41	2,55
BR-174/MT	174BMT0110	378,29	378,97	0,68	7*	365,5	394	28,50	20,41	2,55
BR-174/MT	174BMT0110	379,51	380,31	0,80	7*	365,5	394	28,50	20,41	2,55
BR-174/MT	174BMT0110	388,76	390,3	1,54	7*	365,5	394	28,50	20,41	2,55
BR-174/MT	174BMT0110	392,32	393,61	1,29	7*	365,5	394	28,50	20,41	2,55
BR-174/MT	174BMT0112 a 0125			0,00		394	502,4	108,40	108,40	108,40
BR-364/MT	364BMT1005 a 1010			0,00		1260,4	1360,8	100,40	100,40	100,40

Obs. 1: Última coluna: Divisão equalizada dos trechos s/ 3ª faixa considerando distribuição igualitária entre os trechos com 3ª faixa.

Obs. 2: Em amarelo, os trechos mais longos sem previsão de faixas adicionais no projeto atual.

Fonte: Produção própria a partir do PER, Volume II, tabelas 4 e 13.

Tabela 10 – Planilha-resumo das distâncias médias sem faixas adicionais previstas para a BR-174/MT e a BR-364/MT (entre Comodoro/MT e a divisa MT/RO) (sentido decrescente)

Sentido Decrescente		3ª Faixa				Trechos homogêneos			Trechos s/ 3ª faixa	
Rodovia	SNV	km SNV inicial	km SNV final	Extensão (km)	Ano conclusão	km SNV inicial	km SNV final	Extensão (km)	Trechos s/ 3ª faixa	< Dist. s/ 3ª faixa
BR-174/MT	174BMT0020	(**)	(**)	1,20	3*	68	76,5	8,50	7,30	3,65
BR-174/MT	174BMT0022	(**)	(**)	1,20	3*	76,5	82,4	5,90	4,70	2,35
BR-174/MT	174BMT0025	(**)	(**)	1,20	3*	82,4	90,6	8,20	7,00	3,50
BR-174/MT	174BMT0030	(**)	(**)	1,20	7*	90,6	113,6	23,00	20,60	6,87
BR-174/MT	174BMT0030	(**)	(**)	1,20	7*	90,6	113,6	23,00	20,60	6,87
BR-174/MT	174BMT0032	(**)	(**)	1,20	7*	113,6	132,9	19,30	18,10	9,05
BR-174/MT	174BMT0033	(**)	(**)	1,05	7*	132,9	140,1	7,20	5,10	1,70
BR-174/MT	174BMT0033	(**)	(**)	1,05	7*	132,9	140,1	7,20	5,10	1,70
BR-174/MT	174BMT0034 a 0090			0,00		140,1	275,8	135,70	135,70	135,70
BR-174/MT	174BMT0091	275,79	277,16	1,37	6*	275,8	278	2,20	0,83	0,41
BR-174/MT	174BMT0092	282,3	283,17	0,87	6*	278	303,4	25,40	18,09	2,26
BR-174/MT	174BMT0092	285,45	286,03	0,46	6*	278	303,4	25,40	18,09	2,26
BR-174/MT	174BMT0092	286,7	287,86	1,16	6*	278	303,4	25,40	18,09	2,26
BR-174/MT	174BMT0092	295,93	297,12	1,19	6*	278	303,4	25,40	18,09	2,26
BR-174/MT	174BMT0092	297,83	299,23	1,40	6*	278	303,4	25,40	18,09	2,26
BR-174/MT	174BMT0092	300,8	301,59	0,80	6*	278	303,4	25,40	18,09	2,26
BR-174/MT	174BMT0092	(**)	(**)	1,43	6*	278	303,4	25,40	18,09	2,26
BR-174/MT	174BMT0094	304,6	306,12	1,52	6*	303,4	313,8	10,40	8,88	2,96
BR-174/MT	174BMT0100			0,00		313,8	365,5	51,70	51,70	51,70
BR-174/MT	174BMT0110	367,78	368,58	0,80	7*	365,5	394	28,50	22,19	2,77
BR-174/MT	174BMT0110	374,57	375,95	1,38	7*	365,5	394	28,50	22,19	2,77
BR-174/MT	174BMT0110	377,84	378,29	0,45	7*	365,5	394	28,50	22,19	2,77
BR-174/MT	174BMT0110	378,97	379,52	0,55	7*	365,5	394	28,50	22,19	2,77
BR-174/MT	174BMT0110	390,3	391,41	1,11	7*	365,5	394	28,50	22,19	2,77
BR-174/MT	174BMT0110	(**)	(**)	1,01	7*	365,5	394	28,50	22,19	2,77
BR-174/MT	174BMT0110	(**)	(**)	1,01	7*	365,5	394	28,50	22,19	2,77
BR-174/MT	174BMT0112 a 0125			0,00		394	502,4	108,40	108,40	108,40
BR-364/MT	364BMT1005 a 1010			0,00		1260,4	1360,8	100,40	100,40	100,40

Obs. 1: Última coluna: Divisão equalizada dos trechos s/ 3ª faixa considerando distribuição igualitária entre os trechos com 3ª faixa.

Obs. 2: Em amarelo, os trechos mais longos sem previsão de faixas adicionais no projeto atual.

Fonte: Produção própria a partir do PER, Volume II, tabelas 4 e 13.

65. Em ambos os sentidos, verifica-se, no trecho SNV 174BMT0112 a SNV 364BMT1010, a extensão de 208,8 km sem previsão de implantação de faixa adicional, não obstante a equipe técnica ter constatado durante a vistoria in loco do trecho a ser concedido formação de comboios de veículos longos em realização de ultrapassagens arriscadas. Ademais, verificou-se também aumento de tráfego no trecho entre Comodoro/MT e a divisa MT/RO (SNV 364BMT1005 a 1010).

66. Além desse trecho mais longo sem previsão de ampliação de capacidade, cumpre registrar demais trechos de grande extensão sujeitos também à formação de comboios de veículos longos, tais como os trechos SNV 174BMT0034 a 0090, com 135,70 km de extensão sem previsão de faixas adicionais e o trecho SNV 174BMT0100, com 51,70 km de extensão sem intervenções de ampliação de capacidade de tráfego.

67. Já na rodovia BR-070/MT, constata-se distribuição relativamente uniforme entre as faixas adicionais, com distâncias médias por trecho homogêneo variando entre aproximadamente 2 km e 7 km, tornando-se mais segura ao longo da sua extensão, minimizando a formação de comboios de veículos longos, conforme a Tabela e a Tabela a seguir:

Tabela 11 – Planilha-resumo das distâncias médias sem faixas adicionais previstas para a BR-070/MT (sentido crescente)

Sentido Crescente		3ª Faixa				Trechos homogêneos			Trechos s/ 3ª faixa	
Rodovia	SNV	km SNV inicial	km SNV final	Extensão (km)	Ano conclusão	km SNV inicial	km SNV final	Extensão (km)	Trechos s/ 3ª faixa	< Dist. s/ 3ª faixa
BR-070/MT	070BMT0550	537,40	548,60	11,20	3º ano	537,4	548,6	11,20	Duplicação	
BR-070/MT	070BMT0555	562,84	563,62	0,80	4º ano	548,6	576,1	27,50	23,90	5,98
BR-070/MT	070BMT0555	(**)		1,40	4º ano	548,6	576,1	27,50	23,90	5,98
BR-070/MT	070BMT0555	(**)		1,40	4º ano	548,6	576,1	27,50	23,90	5,98
BR-070/MT	070BMT0562	582,87	583,92	1,05	4º ano	576,1	627,9	51,80	40,26	4,47
BR-070/MT	070BMT0562	585,66	586,48	0,80	4º ano	576,1	627,9	51,80	40,26	4,47
BR-070/MT	070BMT0562	595,50	598,79	3,29	4º ano	576,1	627,9	51,80	40,26	4,47
BR-070/MT	070BMT0562	607,38	608,44	1,06	4º ano	576,1	627,9	51,80	40,26	4,47
BR-070/MT	070BMT0562	(**)		1,33	4º ano	576,1	627,9	51,80	40,26	4,47
BR-070/MT	070BMT0562	(**)		1,33	4º ano	576,1	627,9	51,80	40,26	4,47
BR-070/MT	070BMT0562	(**)		1,33	4º ano	576,1	627,9	51,80	40,26	4,47
BR-070/MT	070BMT0562	(**)		1,33	4º ano	576,1	627,9	51,80	40,26	4,47
BR-070/MT	070BMT0570	634,60	635,42	0,80	5º ano	627,9	729,7	101,80	81,21	5,08
BR-070/MT	070BMT0570	673,01	673,83	0,80	5º ano	627,9	729,7	101,80	81,21	5,08
BR-070/MT	070BMT0570	678,64	680,28	1,64	5º ano	627,9	729,7	101,80	81,21	5,08
BR-070/MT	070BMT0570	695,03	696,61	1,58	5º ano	627,9	729,7	101,80	81,21	5,08
BR-070/MT	070BMT0570	698,87	700,16	1,29	5º ano	627,9	729,7	101,80	81,21	5,08
BR-070/MT	070BMT0570	706,65	708,38	1,68	5º ano	627,9	729,7	101,80	81,21	5,08
BR-070/MT	070BMT0570	713,61	714,46	0,85	5º ano	627,9	729,7	101,80	81,21	5,08
BR-070/MT	070BMT0570	717,66	718,85	1,19	5º ano	627,9	729,7	101,80	81,21	5,08
BR-070/MT	070BMT0570	(**)		1,54	5º ano	627,9	729,7	101,80	81,21	5,08
BR-070/MT	070BMT0570	(**)		1,54	5º ano	627,9	729,7	101,80	81,21	5,08
BR-070/MT	070BMT0570	(**)		1,54	5º ano	627,9	729,7	101,80	81,21	5,08
BR-070/MT	070BMT0570	(**)		1,54	5º ano	627,9	729,7	101,80	81,21	5,08
BR-070/MT	070BMT0570	(**)		1,54	5º ano	627,9	729,7	101,80	81,21	5,08
BR-070/MT	070BMT0570	(**)		1,54	5º ano	627,9	729,7	101,80	81,21	5,08
BR-070/MT	070BMT0570	(**)		1,54	5º ano	627,9	729,7	101,80	81,21	5,08

Obs. 1: Última coluna: Divisão equalizada dos trechos s/ 3ª faixa considerando distribuição igualitária entre os trechos com 3ª faixa.

Fonte: Produção própria a partir do PER, Volume II, tabelas 4 e 13.

Tabela 12 – Planilha-resumo das distâncias médias sem faixas adicionais previstas para a BR-070/MT (sentido decrescente)

Sentido Decrescente		3ª Faixa				Trechos homogêneos			Trechos s/ 3ª faixa	
Rodovia	SNV	km SNV inicial	km SNV final	Extensão (km)	Ano conclusão	km SNV inicial	km SNV final	Extensão (km)	Trechos s/ 3ª faixa	< Dist. s/ 3ª faixa
BR-070/MT	070BMT0550	537,40	548,60	11,20	3º ano	537,4	548,6	11,20	Duplicação	
BR-070/MT	070BMT0555	559,04	559,82	0,80	4º ano	548,6	576,1	27,50	21,88	2,74
BR-070/MT	070BMT0555	560,89	561,67	0,80	4º ano	548,6	576,1	27,50	21,88	2,74
BR-070/MT	070BMT0555	564,44	565,22	0,80	4º ano	548,6	576,1	27,50	21,88	2,74
BR-070/MT	070BMT0555	574,02	574,8	0,80	4º ano	548,6	576,1	27,50	21,88	2,74
BR-070/MT	070BMT0555	(**)		0,81	4º ano	548,6	576,1	27,50	21,88	2,74
BR-070/MT	070BMT0555	(**)		0,81	4º ano	548,6	576,1	27,50	21,88	2,74
BR-070/MT	070BMT0555	(**)		0,81	4º ano	548,6	576,1	27,50	21,88	2,74
BR-070/MT	070BMT0562	584,06	584,88	0,80	4º ano	576,1	627,9	51,80	40,30	6,72
BR-070/MT	070BMT0562	602,93	605,36	2,43	4º ano	576,1	627,9	51,80	40,30	6,72
BR-070/MT	070BMT0562	608,77	614,89	5,42	4º ano	576,1	627,9	51,80	40,30	6,72
BR-070/MT	070BMT0562	618,35	620,4	2,05	4º ano	576,1	627,9	51,80	40,30	6,72
BR-070/MT	070BMT0562	(**)		0,80	4º ano	576,1	627,9	51,80	40,30	6,72
BR-070/MT	070BMT0570	630,47	631,81	1,34	5º ano	627,9	729,7	101,80	29,89	1,99
BR-070/MT	070BMT0570	635,42	636,24	0,80	5º ano	627,9	729,7	101,80	29,89	1,99
BR-070/MT	070BMT0570	637,74	638,56	0,80	5º ano	627,9	729,7	101,80	29,89	1,99
BR-070/MT	070BMT0570	684,97	686,91	1,94	5º ano	627,9	729,7	101,80	29,89	1,99
BR-070/MT	070BMT0570	700,16	701,44	1,28	5º ano	627,9	729,7	101,80	29,89	1,99
BR-070/MT	070BMT0570	708,38	712,95	4,45	5º ano	627,9	729,7	101,80	29,89	1,99
BR-070/MT	070BMT0570	714,46	715,79	1,33	5º ano	627,9	729,7	101,80	29,89	1,99
BR-070/MT	070BMT0570	718,85	720,19	1,34	5º ano	627,9	729,7	101,80	29,89	1,99
BR-070/MT	070BMT0570	727,37	728,19	0,80	5º ano	627,9	729,7	101,80	29,89	1,99
BR-070/MT	070BMT0570	(**)		1,57	5º ano	627,9	729,7	101,80	29,89	1,99
BR-070/MT	070BMT0570	(**)		1,57	5º ano	627,9	729,7	101,80	29,89	1,99
BR-070/MT	070BMT0570	(**)		1,57	5º ano	627,9	729,7	101,80	29,89	1,99
BR-070/MT	070BMT0570	(**)		1,57	5º ano	627,9	729,7	101,80	29,89	1,99
BR-070/MT	070BMT0570	(**)		1,57	5º ano	627,9	729,7	101,80	29,89	1,99

Obs. 1: Última coluna: Divisão equalizada dos trechos s/ 3ª faixa considerando distribuição igualitária entre os trechos com 3ª faixa.

Fonte: Produção própria a partir do PER, Volume II, tabelas 4 e 13.

68. Revela-se oportuno consignar que os projetos podem ser reavaliados segundo as condições operacionais do local, nos termos do Manual de Projetos Geométricos de Rodovias Rurais do DNER (IPR 706).

Por sua vez, estudos patrocinados pela AASHTO, em cooperação com a “Federal Highway Administration”, realizaram pesquisas e simulações em computadores para testar o efeito da percentagem de caminhões sobre os equivalentes de caminhões. Verificou-se que as hipóteses adotadas não prevêm adequadamente os efeitos dos veículos lentos em uma vasta gama de percentagens de caminhões, ou seja, os equivalentes de caminhões são variáveis com a percentagem de caminhões. Os valores para elevadas percentagens de caminhões requerem ainda calibrações por pesquisas de campo.

Assim sendo, as evidências acima mencionadas sugerem que a referida metodologia seja aplicada com cuidado, à luz das circunstâncias locais. Os valores recomendados devem ser encarados como representativos de uma diretriz geral ou ponto de partida complementar e não substituir o bom senso técnico do projetista, familiarizado com as condições físicas e operacionais locais. (grifado)

69. Dado o que se expôs, entende-se que os trechos SNV 174BMT0112 a SNV 174BMT0125, com 208,8 km de extensão, assim como os trechos SNV 174BMT0034 a 0090, com 135,70 km de extensão, e SNV 174BMT0100, com 51,70 km de extensão, todos sem previsão de implantação de faixa adicional, representam trechos que demandam análise da ANTT quanto a investimentos

tendentes a minimizar a formação de comboios de veículos longos, reduzindo, por consequência, o risco de acidentes.

70. Com isso, propõe-se à ANTT com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, recomendação para que reduza a distância média entre faixas adicionais nos trechos SNV 174BMT0112 a 364BMT1010, com 208,8 km de pistas simples, assim como os trechos SNV 174BMT0034 a 0090, com 135,70 km de pistas simples, e SNV 174BMT0100, com 51,70 km de pista simples, de forma a melhorar a fluidez e a segurança do tráfego nesses segmentos, tendente a minimizar a formação de comboios de veículos longos, com consequente redução substancial do risco de acidentes decorrentes de ultrapassagens perigosas.

Comentários do gestor

71. Os representantes da SUCON alegam que as proposições de faixas adicionais em pista simples e de demais ampliações de capacidade foram baseadas na análise do Nível de Serviço definida no manual do HCM e complementada pela metodologia da AASHTO.

72. Argumentam que os SNVs abrangidos nos trechos citados são, na maioria de sua extensão, de relevo plano e sem trechos sinuosos, possuindo diversos trechos com ultrapassagem permitida, o que reduz a exigência de implantação de faixas adicionais de ultrapassagem no HCM.

73. Complementam que os trechos citados não possuem obras de ampliação de capacidade de caráter obrigatório, no entanto estão previstas no contrato obras condicionadas a atingimento de gatilhos, conforme tabela 13 a seguir.

Tabela 13: km de terceiras faixas por gatilho

Trecho	km de terceiras faixas por gatilho
SNV 174BMT0112 a 364BMT1010	52,6
SNV 174BMT0034 a 0090	66,1
SNV 174BMT0100	31,0
Total	149,7

Fonte: Manifestação do gestor (peça 50, p. 16)

74. Entendem que a formação de comboios indicada nas análises não são indícios de que o nível de serviço da rodovia esteja inadequado, uma vez que se percebe que há a formação de brechas no sentido oposto que permitem a ultrapassagem dos veículos mais lentos.

75. Consideram que um indicio de nível de serviço inadequado se daria caso o veículo observador tivesse permanecido em comboio durante longos períodos, ou até mesmo durante todo o trajeto, sem a conformação de brechas no sentido oposto que permitissem o desfazimento do mencionado comboio. Salienta-se, ainda, que ambas as fotos foram tiradas em trechos onde a ultrapassagem é permitida, novamente indicando que o nível de serviço está adequado.

76. Complementam que veículos que praticam velocidades mais elevadas, caso dos automóveis, existe maior probabilidade de encontrar eventuais comboios na rodovia, o que em princípio não seria um problema, pois a ultrapassagem por estes veículos pode ser realizada mais facilmente. Os veículos comerciais, mais lentos, quando se desvencilham de um comboio demoram mais tempo para encontrar o próximo veículo lento formador de comboios, reduzindo o número de ultrapassagens efetuadas no trajeto.

77. Entendem, com isso, que os subsídios trazidos por esta área técnica demonstram que o EVTEA tem aderência com o usualmente adotado no que tange à avaliação do Nível de Serviço para tomada de decisão quanto à ampliação de capacidade da rodovia, sugerindo o afastamento da recomendação III.2.

Análise dos comentários do gestor

78. Nas imagens ilustradas na Figura 4, observa-se a presença de caminhões de grande porte realizando manobras de ultrapassagem. Essa dinâmica não envolve veículos leves em alta velocidade, mas sim caminhões longos deslocando-se em velocidade regular, sendo obrigados a ultrapassar outros caminhões igualmente longos que trafegam em velocidades extremamente reduzidas. Tal cenário evidencia os impactos negativos enfrentados pelos transportadores, que se veem obrigados a circular em meio a comboios formados por veículos de baixa velocidade, comprometendo a eficiência e fluidez do transporte rodoviário.

79. A postura inflexível apresentada pelos responsáveis neste caso concreto se opõe à demonstrada no processo de acompanhamento da desestatização da Rota Agro Norte – CN-5 (BR-364/RO) (TC 002.926/2024-5, peça 66, p. 19), em que os representantes da ANTT demonstraram maior sensibilidade com a problemática detectada em campo, conforme a seguir:

Nota-se, portanto, que a partir da análise baseada somente em nível de serviço não existe a demanda para execução de obras de ampliação de capacidade nesse segmento. Contudo, considerando evitar que haja longos trechos sem a previsão de possibilidade de ultrapassagem segura, como citado no relatório de acompanhamento, a proposta de política pública para implantação de faixas adicionais em pista simples pode ser reavaliada, considerando o critério de custo adicional ao projeto pela inclusão de investimentos, como também o aumento da segurança e conforto do usuário.

80. Não foi possível por parte da ANTT disponibilizar representante para acompanhar a visita técnica realizada pela equipe técnica deste Tribunal nos trechos do Lote CN-3, o que prejudica sobremaneira a compreensão da situação de risco no fluxo de tráfego presenciada in loco pelos representantes do TCU. O BNDES se fez representar por um representante da empresa estruturadora.

81. É de se estranhar a análise do nível de serviço não ter indicado necessidade de ampliação de capacidade no trecho entre o entroncamento da BR 174/MT e a BR 364/RO (logo após Comodoro/MT) e a divisa entre Mato Grosso e Rondônia, já que esse trecho soma o tráfego de ambas as rodovias, passando a exigir duplicação logo após a referida divisa entre os estados (duplicação prevista no PER).

82. Considerando que na visita técnica realizada pela equipe deste Tribunal (não acompanhada por representante da ANTT), constatou-se trecho com extensão de 208,8 km (no trecho SNV 174BMT0112 a SNV 364BMT1010) sem previsão de melhoria de ampliação de capacidade, com formação de comboios de veículos longos em realização de ultrapassagens arriscadas, incluindo o trecho de maior tráfego entre Comodoro/MT e a divisa MT/RO (SNV 364BMT1005 a 1010), propõe-se manter a recomendação inicialmente proposta à ANTT, conforme a seguir:

a) com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, propõe-se recomendação à ANTT para que reduza a distância média entre faixas adicionais nos trechos SNV 174BMT0112 a 364BMT1010, com 208,8 km de pistas simples, assim como nos trechos SNV 174BMT0034 a 0090, com 135,70 km de pistas simples, e SNV 174BMT0100, com 51,70 km de pista simples, de forma a melhorar a fluidez e a segurança do tráfego nesses segmentos, tendente a minimizar a formação de comboios de veículos longos, com consequente redução substancial do risco de acidentes decorrentes de ultrapassagens perigosas, assim como

do prejuízo causado aos transportadores de cargas pelas baixas velocidades impostas pela ausência de obras de melhorias de capacidade nos trechos indicados.

Do edital, contrato e anexos

83. *A seguir são apresentados os achados decorrentes do exame geral dos documentos jurídicos disponibilizados pela ANTT para a concessão da Rota Agro Central.*

Aperfeiçoamento das cláusulas contratuais relacionadas à implementação e operação do sistema de cobrança automática (free flow)

Situação encontrada

84. *A recente alteração regulatória promovida pelo Ministério dos Transportes (Portaria MT nº 995, de 17/10/2023) e pela ANTT (Deliberação nº 69, de 13/02/2025) permite a substituição das praças de pedágio por pórticos eletrônicos de cobrança em livre passagem (free flow) e representa uma mudança significativa na forma de arrecadação tarifária nas rodovias concedidas. A análise da minuta contratual (peça 12) evidencia, contudo, que a redação das cláusulas relacionadas à implementação e operação do sistema free flow apresenta necessidade de aperfeiçoamento.*

85. *A necessidade de aperfeiçoamento da redação contratual decorre, em grande parte, da coexistência de duas lógicas distintas de cobrança de pedágio sob a denominação comum de free flow. A primeira, prevista nos itens 19.5.4 e 19.5.5 da minuta contratual, bem como na minuta do termo aditivo (peça 46), trata da substituição física das praças de pedágio por pórticos eletrônicos, mantendo a estrutura tarifária originalmente prevista, com cobrança fixa por trecho, modalidade que será chamada nesta instrução de free flow parcial.*

86. *Já os itens 19.5.1 a 19.5.3 da mesma minuta contratual abordam a implantação do sistema de livre passagem em sua concepção integral, que pressupõe uma maior quantidade de pontos de cobrança, fato que promoveria maior justiça tarifária ao se tarifar o usuário mais proporcionalmente à distância percorrida. Essa modalidade será chamada nesta instrução de free flow integral. A ausência de distinção clara entre essas duas abordagens no texto contratual compromete a transparência e dificulta a compreensão dos impactos regulatórios, financeiros e operacionais associados a cada modelo.*

87. *Ao ser questionada sobre necessidade de revisão deste tópico 19.5 do relatório para dar maior clareza ao contrato (Sistema Free Flow), a ANTT argumentou que avaliaria a pertinência de aprimoração dessa redação, de modo a incorporar atualizações regulatórias acerca do tema e torná-la mais clara e objetiva (peça 36C, p. 14).*

88. *Também foi questionado à ANTT se o item 19.5.5 da minuta do contrato estaria referindo-se somente ao item 19.5.4 ou se também aquelas regras estariam direcionadas à modalidade de free flow integral (itens 19.5.1 a 19.5.3).*

89. *Em resposta, a ANTT alegou que a aplicação da subcláusula 19.5.5 e, por extensão, da Deliberação 69/2025, “restringe-se unicamente à hipótese de substituição de praças de pedágio que foram originalmente previstas e não executadas por pedágio eletrônico”, sistema free flow parcial. Acrescentou que resolução a ser aprovada pela ANTT trataria do sistema de livre passagem, constante dos itens 19.5.1 a 19.5.3, sistema free flow total (peça 36C, p. 14).*

90. *Como visto, a ANTT respondeu às questões elaboradas por esta equipe de auditoria, aquiescendo em parte à necessidade de alterar a redação da minuta contratual. Todavia, não trouxe essa nova redação.*

91. *Diante disso, será proposto recomendar:*

a) à ANTT o aperfeiçoamento da redação contratual referente ao item 19.5 do contrato de concessão, de modo a distinguir expressamente as duas modalidades de cobrança de pedágio sob a denominação *free flow*: (i) a substituição física das praças de pedágio por pórticos eletrônicos, com manutenção da estrutura tarifária originalmente prevista, *free flow* parcial; e (ii) a implantação do sistema de livre passagem em sua concepção integral, *free flow* integral; com distinção clara dos marcos de transição, dos impactos regulatórios e financeiros, e dos critérios de reversão ou migração definitiva.

Comentários do gestor

92. Os representantes da SUCON, com o intuito de atender à recomendação, propõem o aperfeiçoamento da subcláusula 19.5 nos termos abaixo, observando que a mera substituição das praças de pedágio por pedágios eletrônicos, prevista na subcláusula 19.5.1, é regulamentada pela Deliberação ANTT nº 69/2025, publicada em 14 de fevereiro de 2025.

93. Informam que a possibilidade de implantação do Sistema de Livre Passagem, prevista na subcláusula 19.5.2, que possibilita a inclusão e/ou substituição de pontos de cobrança bem como a alteração da estrutura tarifária, será regida por dispositivo regulamentar que se encontra em processo de participação e controle social (Audiência Pública 10/2024), cujo prazo de envio de contribuições se encerrou no dia 10 de setembro.

94. Explicam que, por oportuno, optou-se por utilizar nos documentos jurídicos apenas a nomenclatura em português “Sistema de Livre Passagem” em razão de i) ser a língua oficial do país, e ii) estar consolidada na legislação acerca do assunto, como: Lei nº 14.157/2021 e Resolução Contran nº 1.013/2024.

95. Abaixo seguem excertos da redação aperfeiçoada da cláusula 19.5 (peça 50, p. 19):

19.5 Sistema de Livre Passagem

19.5.1 → Fica facultado à **Concessionária**, antes do início da execução das Praças de Pedágio previstas neste Contrato, propor a substituição do sistema de arrecadação de pedágio, optando pela implantação de **Pedágios Eletrônicos**, mantendo-se a quantidade e a localização originalmente previstas para as Praças de Pedágio.

(i) → A substituição tratada nesta subcláusula será formalizada mediante a celebração de termo aditivo a este Contrato, observando-se os procedimentos e condições estabelecidos em regulamentação específica da **ANTT**.

19.5.2 Independente da substituição prevista na subcláusula 19.5.1, a implantação de sistema de arrecadação da **Tarifa de Pedágio** na modalidade **Sistema de Livre Passagem**, de forma plena, com a possibilidade de inclusão e/ou substituição de pontos de cobrança e alteração da estrutura tarifária, poderá partir de determinação da **ANTT** ou a pedido da Concessionária, observando-se a regulamentação aplicável, o disposto neste Contrato e os seguintes procedimentos:

(i) → A **Concessionária** deverá, no prazo de 3 (três) anos a partir da **Data da Assunção** e às suas próprias expensas, elaborar estudos voltados à avaliação da vantajosidade e à precificação dos investimentos para implementação de toda a estrutura de equipamentos e sistemas necessários à viabilização da implantação do **Sistema de Livre Passagem** de forma plena.

(ii) → A **ANTT** definirá sobre a vantajosidade de implantação do sistema até o final do 5º (quinto) **Ano de Concessão**, devendo considerar em sua análise o regramento contratual estabelecido, a legislação aplicável e os impactos ao equilíbrio econômico-financeiro do **Contrato**.

(iii) → A inclusão no Contrato de sistema de arrecadação de **Tarifa de Pedágio** por meio do **Sistema de Livre Passagem** deverá ocorrer mediante assinatura de Termo Aditivo.

19.5.3 → A **Concessionária** será responsável pela identificação dos usuários que não realizarem o pagamento da **Tarifa de Pedágio** na forma estabelecida em cobrança pelo **Sistema de Livre Passagem**, inclusive dos usuários que não dispuserem de equipamento de identificação do Sistema

de Cobrança Eletrônica, devendo apoiar a **ANTT** na lavratura dos respectivos autos de infração e cobrança das multas emitidas, assumindo as seguintes obrigações.

(i) → fornecer as informações necessárias para o preenchimento dos autos de infração, para fins de aplicação das penalidades previstas na Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), provendo sistema de apoio ao processamento de infrações que permita a integração aos sistemas da **ANTT** e o preenchimento e a lavratura dos autos eletrônicos de infração.

(ii) → arcar com os custos e providências relativas à postagem dos autos de infração lavrados pela **ANTT** em função da evasão ou não pagamento da **Tarifa de Pedágio**, cuja correspondência poderá ser enviada conjuntamente à cobrança relativa aos valores devidos pelo usuário, caso não seja possível a adoção de meios eletrônicos para pagamento.

(iii) → fornecer, desde o início da cobrança de pedágio, meios eletrônicos para a quitação da **Tarifa de Pedágio**.

19.5.4 → Os usuários que não realizarem o pagamento da **Tarifa de Pedágio** na forma estabelecida em cobrança pelo **Sistema de Livre Passagem**, terão prazo para regularizar o pagamento, seja por cobrança eletrônica disponibilizada pela **Concessionária**, seja por cobrança enviada junto aos autos de infração lavrados pela **ANTT**, sendo que esse prazo deverá ser acordado entre as **Partes**, observada eventual regulação sobre o tema (grifos do original).

96. Por fim, esclarecem não haver objeção que se mantenha a recomendação do item IV.1 – Aperfeiçoamento das cláusulas contratuais relacionadas à implementação e operação do sistema de cobrança automática (free flow).

Análise dos comentários do gestor

97. Observa-se que a **ANTT** revisou a redação da cláusula 19.5, relativa ao Sistema de Livre Passagem, tornando-a mais clara, inclusive sob o aspecto cronológico. O item 19.5.1 trata de uma situação mais imediata: a substituição do sistema de arrecadação de pedágio, optando pela implantação de Pedágios Eletrônicos, preservando a quantidade e a localização originalmente previstas para as Praças de Pedágio. Já o item 19.5.2 apresenta a possibilidade posterior: implementação do sistema de livre passagem de forma plena, com alteração dos pontos de cobrança e da estrutura tarifária.

98. Diante das alterações realizadas, entende-se que houve aperfeiçoamento da cláusula contratual. Outrossim, como a regulamentação prevista no item 19.5.2 ainda se encontra em processo de elaboração por meio de participação social, não haveria como a **ANTT** delimitar os impactos regulatórios e financeiros e os critérios de reversão ou migração definitiva. Dado isso, considera-se que a recomendação do item IV.1.1 encontra-se atendida. Todavia, como o texto apresentado pende de ser inserido na minuta do contrato e não há objeção da **ANTT** em manter a recomendação, a proposta de encaminhamento com alterações será mantida, conforme segue.

99. Diante disso, será proposto recomendar com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III:

a) à **ANTT** o aperfeiçoamento da redação contratual referente ao item 19.5 do contrato de concessão, de modo a distinguir expressamente as duas modalidades de cobrança de pedágio sob a denominação free flow: (i) a substituição física das praças de pedágio por pórticos eletrônicos, com manutenção da estrutura tarifária originalmente prevista; e (ii) a implantação do sistema de livre passagem em sua concepção integral, com possibilidade de alteração dos pontos de cobrança e da estrutura tarifária.

Ausência de benefícios financeiros aos usuários no sistema free flow

Situação encontrada

100. A implantação do sistema de livre passagem (free flow parcial), caracterizado pela substituição física das praças de pedágio por pórticos eletrônicos, representa uma mudança

relevante no modelo de cobrança de pedágio. Embora esse modelo traga ganhos operacionais, como maior fluidez no tráfego e redução de custos de infraestrutura, não foram observados benefícios financeiros diretos aos usuários, como redução tarifária ou maior disponibilidade financeira para investimentos em melhorias na malha viária, a exemplo da implantação de terceiras faixas.

101. Os dados indicam que a implantação de pórticos em vez de praças de pedágio reduzirá dispêndios com Capex e Opex em cerca de R\$ 346,4 milhões (jan/25) segundo as seguintes contas.

102. Custo estimado de MO operacional relativo ao sistema de arrecadação e pedágio no valor de R\$ 358,9 milhões.

Tabela 8 – Opex – Praças de pedágio

Cód PER	Total	Ano 1 1	Ano 2 2	Ano 3 3	Ano 4 4	Ano 5 5
Por frente (R\$)	4.055.974.779	170.622.460	129.641.089	251.811.284	111.093.834	115.824.213
1. Sistema de Arrecadação e Pedágio	458.355.032	27.084.092	14.607.046	14.535.253	14.186.718	14.372.313
1.1 Mão de Obra	358.976.929	565.138	12.806.094	13.318.826	12.970.291	12.770.585
1.1a Operacional OPEX	358.976.929	565.138	12.806.094	13.318.826	12.970.291	12.770.585
1.1b Administrativa OPEX	-	-	-	-	-	-

Fonte: MEF, aba “input.operacional”, linha 9 (peça 21, item não digitalizável)

103. Já o Capex das praças de pedágio monta em R\$ 63,8 milhões.

Tabela 9 – Capex – Praças de pedágio

Por característica (R\$)	4.055.974.779	170.622.460	129.641.089	251.811.284	111.093.834	115.824.213
CAPEX	888.238.934	91.900.488	24.811.641	148.464.261	7.253.341	11.740.211
1. Sistema de Arrecadação e Pedágio CAPEX	63.862.693	26.518.953	634.469	-	-	385.301

Fonte: MEF, aba “input.operacional”, linha 265 (peça 21, item não digitalizável)

104. No total, são R\$ 422,7 milhões (R\$ 358,9 milhões + R\$ 63,8 milhões) relativos à construção e operação das praças de pedágio.

105. Já os custos dos pórticos de free flow somam R\$ 10,9 milhões por unidade.

Tabela 10 – Capex – Pórticos

931	Pórticos	
932	Sistema (Câmeras, sensores, etc)	
933	Infraestrutura de Rede e Telefonia	
934	Pórtico Free-flow (2 ou mais faixas)	
935	Lombada Eletrônica (Pórticos)	
936	Sistema de Evasão de Pedágio	
937	Gerador	
938	Software de gerenciamento e operação - Praças	
939	Sistema de Armazenamento Praças 15 dias	
940	Servidores (Armazenamento)	
941	Servidores (Aplicação)	
942	Software de Gerenciamento de Arrecadações	
943		1

Fonte: Planilha “Modelo Operacional - CN3 (20250516)”, aba “PreAtemporais”, Linhas 931-942 (peça 47, item não digitalizável):

106. Nesse caso seria: R\$ 422,7 milhões - (7 x R\$ 10,9 milhões) = R\$ 346,4 milhões. Esse valor seria o ganho de Capex e Opex decorrente da alteração de praças de pedágio para o sistema de free flow parcial.

107. Ainda que o modelo free flow parcial possa gerar essa economia nos custos de capital (Capex) e operacionais (Opex), esses ganhos não serão revertidos em favor da modicidade

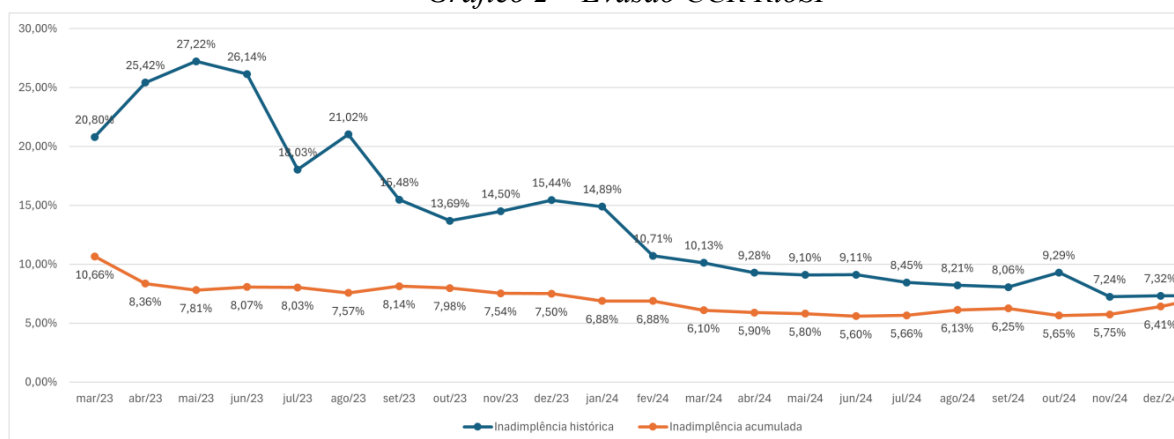
tarifária ou da ampliação de investimentos, pois estão contratualmente direcionados à cobertura dos custos de evasão de pedágio, conforme disposto no item 6.7 da minuta do aditivo contratual (peça 46, p. 6).

108. Ao ser questionado sobre a possibilidade de se transferir esse ganho de Capex e Opex para usuário, seja em forma de modicidade tarifária seja em obras, a ANTT alegou que há um custo relevante a ser suportado pela concessionária ao se transferir o modelo para o sistema free flow parcial que são os custos com evasão (peça 36, p. 16).

109. De fato, quando se altera o sistema de cobrança de praças de pedágio com barreiras físicas para sistema de livre de passagem (free flow) há impacto nas receitas decorrentes das evasões dos pedágios decorrente de fraude, como placas clonadas, ou mesmo de não pagamento intencional, ou mesmo pela simples dificuldade do motorista de boa fé em realizar o pagamento.

110. Em relatório da CCR RioSP, que trata da implementação do experimento regulatório do sistema de livre passagem, há o gráfico de evasão do período de mar/23 a dez/24 em que se retrata o nível atual de evasão.

Gráfico 2 – Evasão CCR RioSP



Fonte: Relatório Sandbox – CCR RioSP (peça 45, p. 8).

111. Percebe-se que a evasão na CCR RioSP, nos três pórticos localizados na BR-101, litoral, no âmbito do sandbox, está em cerca de 7% da receita bruta. Neste projeto da Rota Agro Central, a ANTT está prevendo tratar o impacto financeiro dessas evasões do pedágio de free flow por meio das seguintes cláusulas da minuta do termo aditivo de free flow (peça 41, p. 4 e 5):

5.2 Constituem riscos do Poder Concedente:

I - 90% (noventa por cento) dos impactos sobre a receita tarifária decorrentes de evasão ou não pagamento da tarifa de pedágio em até 180 (cento e oitenta) dias da passagem pelo pedágio eletrônico

(...)

5.3 Constituem riscos da Concessionária:

I - 10% (dez por cento) dos impactos sobre a receita tarifária decorrentes de evasão ou não pagamento da tarifa de pedágio;

112. Serão utilizados como meios de recomposição do impacto dessas evasões os saldos seguintes nesta ordem de prioridade, até o esgotamento de cada um dos meios previstos em favor da concessionária (item 6.9 da minuta de aditivo do free flow; peça 41, p. 6):

a) dedução do saldo de reequilíbrio contratual de que trata a subcláusula 6.2; (grifado)

b) notificação de Compensação do Sistema de Livre Passagem, com o uso de Recursos Vinculados;

- c) notificação de Reequilíbrio, com o uso de Recursos Vinculados;
- c) redução da alíquota de Recursos Vinculados sobre a Receita Bruta destinados à Conta de Retenção ou à Conta de Ajuste; e/ou
- d) aumento do valor da Tarifa de Pedágio.

113. A subcláusula 6.2, destacada no texto retro, refere-se ao saldo de reequilíbrio contratual apurado entre os custos de investimento (Capex) e operacional (Opex), considerando a transição do sistema tradicional de pedagiamento com praças físicas para o modelo de pedagiamento com free flow parcial. Conforme os cálculos apresentados anteriormente, esse saldo, no âmbito do contrato em análise, é estimado em aproximadamente R\$ 346,4 milhões. Ressalte-se que esse valor possui caráter estimativo, uma vez que, conforme previsto na minuta contratual (itens 6.1 a 6.10), cabe à concessionária a responsabilidade de definir os valores finais, mediante estudos técnicos que serão posteriormente submetidos à aprovação da Agência. Registra-se que o somatório do Fator D para as sete praças de pedágio previstas totalizaria 6,45% (peça 13, p.17), de modo que é plausível a possibilidade de os pontos negativos associados ao novo sistema de cobrança (custos e despesas acrescidos em decorrência da instalação e da operação dos pórticos, somados à inadimplência) superarem os benefícios (não incorrência dos custos e despesas relativos à instalação e à operação das praças de pedágio tradicionais).

114. Verifica-se, portanto, que a substituição das praças de pedágio por pórticos de livre passagem (free flow parcial) aparentemente não resulta em benefícios financeiros diretos aos usuários, mesmo diante de redução de custos relacionados ao Capex e ao Opex proporcionados pelo novo sistema. Os ganhos de Capex e Opex possivelmente serão integralmente compensados pelas perdas de arrecadação pela inadimplência esperada, sem qualquer resultado a ser redistribuído aos usuários, talvez havendo ainda prejuízo a estes.

115. Tal circunstância configura uma frustração de expectativas, na medida em que a adoção de tecnologias mais modernas e eficientes no sistema de pedagiamento não se traduz em vantagens concretas para os usuários. A título ilustrativo, os R\$ 346,4 milhões estimados como ganhos de Capex e Opex poderiam ser direcionados à execução de aproximadamente 146 km de terceiras faixas ao custo de R\$ 2,364 milhões por km de terceira faixa (planilha MEF, aba "input.Capex", linha 2737, peça 47), promovendo melhorias efetivas na fluidez e segurança viária.

116. Cabe destacar que uma eventual revisão dos percentuais de risco atribuídos ao poder concedente e à concessionária poderia contribuir para uma melhor redistribuição dos benefícios decorrentes da redução dos custos. Em reunião realizada via TEAMS com a ANTT, em 12/09/2025, questionou-se a origem dos índices de 90% e 10%, respectivamente atribuídos ao risco do poder concedente e da concessionária. Em resposta, foi informado que tais percentuais foram adotados com base em contratos anteriores. Contudo, em razão da limitação temporal, não foi possível aprofundar a análise sobre esse ponto.

117. O fato é que esses percentuais merecem reavaliação, de modo a permitir que parte da redução de custos do novo modelo de pedagiamento seja efetivamente compartilhada com os usuários. Uma distribuição de riscos menos concentrada no usuário poderia, inclusive, estimular as concessionárias a desenvolver mecanismos mais eficazes de combate à evasão e à inadimplência. No modelo atual, com apenas 10% de exposição ao risco, os incentivos para tal são reduzidos, o que pode tornar o contrato excessivamente confortável para as concessionárias em detrimento dos interesses dos usuários.

118. Outro fator a ser analisado neste tópico refere-se ao item 6.5, inciso III, da minuta do termo aditivo de free flow parcial:

6.5 Em até 180 dias contados da assinatura do presente Termo Aditivo, a Concessionária deverá apresentar: (...)

III - estimativa inicial de custos operacionais (OPEX) dos pedágios eletrônicos, cujos valores serão substituídos **por valores definitivos após 2 (dois) anos de efetiva operação dos pedágios eletrônicos** ... (grifado)

119. Os sistemas de pedagiamento free flow ainda estão em fase embrionária no Brasil. A primeira concessão federal a adotar esse modelo foi a da BR-101/RJ/SP, sob responsabilidade da CCR RioSP, com início em março de 2023 (peça 45). Somente em fevereiro de 2025, com a publicação da Deliberação nº 69, de 13/02/2025, pela Diretoria Colegiada da ANTT, passou a ser possível contratar novos projetos sob esse regime, o que evidencia a recente incorporação dessa tecnologia ao marco regulatório nacional.

120. Diante da recente adoção do modelo free flow no país, é razoável supor que ocorrerão avanços metodológicos e tecnológicos capazes de reduzir os custos operacionais ao longo do tempo. Nesse contexto, seria pertinente que a ANTT reavaliasse o prazo de dois anos previsto para a definição dos valores definitivos de OPEX, permitindo um intervalo maior entre o início da operação e a consolidação dos custos, de modo a capturar também para os usuários ganhos de eficiência decorrentes da maturação do sistema.

121. Diante do exposto, será proposto o que segue:

a) recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) que reavalie os percentuais de risco atribuídos ao poder concedente e à concessionária no modelo de pedagiamento por livre passagem (free flow parcial), atualmente fixados em 90% e 10%, respectivamente, ou que apresente fundamentação técnica específica que justifique a adoção desses índices no contexto do projeto da Rota Agro Central, considerando os impactos sobre a modicidade tarifária, os incentivos à redução da evasão e os benefícios aos usuários.

b) recomendar, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) que reavalie o prazo de dois anos previsto na cláusula 6.5, inciso III, da minuta do termo aditivo de implantação do sistema de pedagiamento por livre passagem (free flow parcial), para a definição dos valores definitivos de custos operacionais de arrecadação de pedágio (OPEX), considerando a fase inicial de adoção da tecnologia no país e a possibilidade de evolução metodológica e tecnológica que possa reduzir esses custos ao longo do tempo, de modo a assegurar que os ganhos de eficiência sejam refletidos em benefício também dos usuários.

Comentários do gestor

122. De acordo com os representantes da SUCON, as recomendações apontadas pelo TCU não se referem especificamente ao projeto concessionário denominado Rota Agro Central, mas são atinentes à Deliberação ANTT nº 69/2025, que aprova a minuta referencial de termo aditivo, para substituição de praças de pedágio por pedágio eletrônico, e que possui caráter genérico e abstrato.

123. Informa que tal deliberação tem por objetivo suprir uma lacuna regulatória enquanto está sendo desenvolvida a proposta de Resolução que aprova o Sistema de Livre Passagem (Free Flow) sob competência da ANTT, conforme fundamentos regulatórios contidos no processo nº 50500.284423/2022-23.

124. Ressaltam que:

a) os percentuais de risco atribuídos ao poder concedente e à concessionária, fixados em 90% e 10%, respectivamente; e

b) o prazo de dois anos previsto na cláusula 6.5, inciso III, da minuta do termo aditivo, são aspectos regulatórios da estruturação dos projetos de concessão da infraestrutura de rodovias que foram submetidos: i) à análise técnica da SUCON e da SUROD; ii) ao processo de participação e controle social – PPCS e iii) à consultoria e ao assessoramento jurídicos por parte da PF-ANTT, e deliberados pela Diretoria desta Agência no âmbito de sua autonomia regulatória.

125. Ademais, a Procuradoria-Geral Federal desta Agência manifestou-se acerca dos itens ora analisados, por meio do PARECER n. 00009/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 29609876), de acordo com excertos abaixo:

2.12 Cláusula Quinta - Da Repartição de Riscos

65. A Cláusula Quinta da proposta original já estabelecia matriz de riscos tecnicamente consistente, **com adequada divisão entre Poder Concedente e Concessionária**. Os aprimoramentos realizados buscaram conferir maior objetividade aos critérios de caracterização e mensuração dos riscos.

66. A **assunção pelo Poder Concedente de 90% dos impactos da evasão foi mantida, tendo sido apenas melhor detalhadas as condições para sua efetivação**, com estabelecimento de marcos temporais precisos para as tentativas de notificação. Esta evolução confere maior segurança tanto para a Administração quanto para a Concessionária.

67. O tratamento do risco de variação no percentual de usuários com direito ao Desconto Básico de Tarifa (DBT) foi preservado, apenas com refinamento da redação para evidenciar sua vinculação aos parâmetros da Modelagem Econômico-Financeira do Edital. **Estabeleceu-se ainda prazo de dois anos para consolidação deste percentual**.

68. **No que tange aos riscos da Concessionária, manteve-se a parcela de 10% dos impactos do não pagamento e a integralidade das perdas por fraudes ou falhas operacionais**. A nova redação apenas conferiu maior precisão aos requisitos para caracterização do cumprimento das obrigações de notificação, aspecto essencial para a adequada gestão contratual.

(...)

2.13 Cláusula Sexta - Do equilíbrio Econômico-financeiro

(...)

72. Importante evolução foi o estabelecimento de sistemática em duas fases para consolidação do OPEX dos pórticos: **estimativa inicial seguida de valor definitivo após dois anos de operação**. Esta solução reconhece a natural curva de aprendizado na operação do novo sistema, permitindo ajustes baseados em dados reais.

73. O tratamento dos impactos decorrentes dos eventos de risco foi aprimorado, com clara distinção entre o reequilíbrio da substituição física das estruturas e aquele decorrente da materialização dos riscos assumidos pelo Poder Concedente. A manutenção do saldo positivo inicial como crédito até a quinta revisão ordinária prévia ao encerramento contratual confere previsibilidade ao mecanismo. (grifos do original)

126. Com isso, compreendem que as recomendações poderiam ser apreciadas no âmbito de uma eventual revisão da Deliberação ANTT n° 69/2025, que tem por objeto alterar o Contrato de Concessão para substituir a obrigação de construção e operação de praças de pedágio pela obrigação de implantação e operação de pedágios eletrônicos para cobrança de tarifa em livre passagem, mantidas as mesmas localizações e prazos originalmente previstos para as praças de pedágio que não tenham sua construção concluída; ou no âmbito da nova resolução que trata do Sistema de Livre Passagem, que se encontra em fase final de elaboração.

127. Consideram, portanto, que este não seria o fórum adequado para abordar as recomendações do Tribunal, em especial, pelo disposto no art. 2º da deliberação referida, conforme texto destacado:

Art. 2º A minuta referencial poderá ser ajustada para atender a peculiaridades de cada contrato de concessão, mediante justificativa técnica, desde que mantidas suas diretrizes fundamentais quanto à alocação de riscos e sistemática de reequilíbrio econômico-financeiro. (grifos do original)

128. Argumentam, com relação à repartição de riscos (90% x 10%), que as melhores práticas de alocação de riscos determinam que um risco deve ser atribuído à parte que está na melhor posição para gerenciá-lo, de forma que a responsabilidade cabe àquele que, preferencialmente, pode controlar a ocorrência do risco ou, de forma mais eficiente, prevê-lo, mitigar seus efeitos e suportar financeiramente suas consequências. Essa abordagem garantiria a eficiência econômica e o equilíbrio contratual.

129. No presente caso, visualizam que o risco de evasão foge ao gerenciamento e ao controle da Concessionária. Por isso, entendem que a alocação da maior parte do risco ao Poder Concedente mostra-se a mais adequada.

130. Com isso, requerem o afastamento das recomendações “a” e “b” contidas no item IV.2.
Análise dos comentários do gestor

131. Embora o gestor tenha argumentado que não seria adequado abordar, neste processo, os percentuais de risco de evasão a serem suportados pela concessionária e pelos usuários, bem como o prazo para a definição dos valores definitivos dos custos operacionais relacionados aos pedágios eletrônicos, sob a justificativa de que tais aspectos foram definidos no âmbito da Deliberação ANTT nº 69/2025, entende-se que, devido aos efeitos concretos que essas questões geram nesta concessão específica, é pertinente trazer o tema para discussão e propor encaminhamentos neste fórum. Ademais, ressalta-se que a Deliberação nº 69/2025 ainda não foi objeto de análise por parte deste Tribunal.

132. No que tange à argumentação da ANTT, a agência sustentou que a concessionária não teria condições de gerenciar os riscos de evasão, razão pela qual deveria ser mantido o percentual de 10% atribuído a ela. Contudo, é importante destacar que todos os procedimentos operacionais necessários para garantir o pagamento da tarifa básica de pedágio são de responsabilidade da concessionária. Assim, não é razoável presumir que a contribuição da concessionária para a mitigação dos riscos de evasão corresponda a apenas 10%. Além disso, não há estudos técnicos que comprovem ou justifiquem a adoção desses percentuais. Diante disso, entende-se que as proposições apresentadas no item IV.2.1 devem ser mantidas.

Ausência de previsão de aplicação do Fator D para os acostamentos

Situação encontrada

133. O Fator D é um redutor de valores destinados à Conta de Livre Movimentação, utilizado como mecanismo de aplicação do Desconto de Reequilíbrio relativo ao não atendimento aos Parâmetros de Desempenho da Frente de Serviços Estruturais e da Frente de Serviços Operacionais, e ao atraso e ou inexecução das obras e serviços da Frente de Obras, conforme previsto no Anexo 5 (peça 12, p. 9). Caso o valor de Fator D supere 5%, o excedente de Fator D incidirá diretamente sobre a Tarifa de Pedágio calculada na forma da subcláusula 19.6 (peça 12, p. 49).

134. Em exame do Anexo 5 contratual, não se constata a aplicação do Fator D para os acostamentos, conforme se pode verificar na Tabela 11, abaixo, não obstante a planilha do Modelo Econômico-Financeiro (MEF) prever 671,16 km de acostamentos ao valor total de R\$ 770,4 milhões (data-base: jan./2025) (peça 21, item não digitalizável, Aba “input.Capex”, linha 3170), com desconto estimado de 0,01649%/km (peça 21, item não digitalizável, Aba “Parâmetros_fatorD”, linha 40).

Tabela 11 – Indicadores e Percentuais de Desconto, Acréscimo de Reequilíbrio e Estoque de Melhorias para a Frente de Obras

Obras e serviços da Frente de Ampliação de Capacidade e Melhorias	BR-070	BR-174	BR-364	Unidade	Fator
17 Duplicação	0,08864%	0,00000%	0,09499%	Por km	A/D
18 Adequação de duplicação	0,00899%	0,00639%	0,00000%	Por km	A/D
19 Terceira faixa	0,02822%	0,03224%	0,03635%	Por km	A/D
20 Vias marginais - construção	0,05051%	0,00000%	0,00000%	Por km	A/D
21 Vias marginais - pavimentação	0,06631%	0,05314%	0,00000%	Por km	A/D
22 Acessos	0,00471%	0,00444%	0,00511%	Por Unidade	A/D
23 Retorno em U	0,04744%	0,05148%	0,05183%	Por Unidade	A/D/E
24 Retorno em X	0,07140%	0,00000%	0,07648%	Por Unidade	A/D/E
25 Rotatória alongada	0,05247%	0,05312%	0,05787%	Por Unidade	A/D/E
26 Correção de curva horizontal	0,07802%	0,05156%	0,06342%	Por km	A/D/E
27 Passarelas	0,03554%	0,00000%	0,04331%	Por Unidade	A/D/E
28 Travessia em nível	0,00646%	0,00673%	0,00000%	Por Unidade	A/D/E
29 Infraestrutura de apoio à transporte público	0,00705%	0,00615%	0,00678%	Por Unidade	A/D/E
30 Implantação de Barreiras de Ruído	0,02806%	0,02806%	0,00000%	Por km	A/D/E
31 Implantação de Passagens de Fauna	0,00069%	0,00069%	0,00069%	Por Unidade	A/D/E
32 Implantação de Caixas de Contenção de Produtos Perigosos	0,00949%	0,00949%	0,00000%	Por Unidade	A/D/E

Fonte: Anexo 5 do contrato, Tabela II (peça 13, p. 16)

135. O Fator D é calculado a partir do VPL dos investimentos. Acontece que o VPL dos acostamentos corresponde a 44,47% do valor total de Capex (peça 21, item não digitalizável, Aba “Cálculo Fator D”, células K76:K99). Assim, a ausência da previsão de Fator D para acostamentos no anexo 5 da minuta contratual significa que a inexecução de quase a metade dos investimentos previstos no contrato não ensejará reequilíbrio contratual.

136. Considerando a relevância da execução dos acostamentos conforme previsto no PER para a segurança dos usuários, além do significativo valor no conjunto das obras de melhoria, propõe-se com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, propõe-se determinar à ANTT que:

a) previamente ao lançamento do edital de licitação da Rota Agro Central, inclua na Tabela II do Anexo 5 do contrato o item “Acostamento”, em consonância com o previsto no MEF, Aba “Parâmetros_fatorD”, linha 40 (peça 21, item não digitalizável).

Comentários do gestor

137. Os representantes da SUCON informam que, com o objetivo de atender a presente determinação, será realizada a inclusão do item Acostamento no Anexo 5 do contrato, referente ao Fator D, previamente ao lançamento do edital de licitação da Rota Agro Central.

138. Com isso, informam não terem óbice à manutenção da determinação IV.3.

Análise dos comentários do gestor

139. Considerando ter havido concordância da necessidade de inclusão do item Acostamento no Anexo 5 do contrato, referente à incidência do Fator D, previamente à publicação do edital, propõe-se manter determinação à ANTT constante do item IV.3.1, com algumas alterações conforme disposto a seguir.

140. Ante o exposto, propõe-se com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar à ANTT que:

a) Considerando a relevância da execução dos acostamentos conforme previsto no PER para a segurança dos usuários, além do significativo valor no conjunto das obras de melhoria, previamente ao lançamento do edital de licitação da Rota Agro Central, inclua na Tabela II do Anexo 5 do contrato, referente à incidência do Fator D, o item “Acostamento”, em

consonância com o previsto no MEF, Aba “Parâmetros_fatorD”, linha 40 (peça 21, item não digitalizável).

Ausência da incidência do Coeficiente de Ajuste Temporal na aplicação do Fator D sobre o não atingimento de parâmetros de desempenho

Situação encontrada

141. Informa-se que achado similar está sendo tratado no processo de acompanhamento da Rota das Gerais.

142. Assim como nas minutas contratuais do projeto de concessão dos Lotes 4 e 5 das Rodovias Integradas do Paraná (PRVias), tratado no TC 025.981/2024-2, e do projeto da Rota dos Sertões (TC 005.445/2025-6), uma das alterações constatada nestas minutas contratuais, em comparação aos contratos firmados a partir da 4ª etapa do Procrofe e com os primeiros projetos da 5ª etapa, é a exclusão da incidência do Coeficiente de Ajuste Temporal (CAT) nos percentuais de desconto de reequilíbrio nos casos de não atendimento dos parâmetros de desempenho do pavimento, da sinalização, das obras de arte especiais, de aceiros e de cercas (Tabela I, peça 13, p. 15).

143. Tendo em vista as características dos últimos projetos em estruturação pela ANTT, em que há poucas obras de ampliação de capacidade e que o escopo do contrato é focado em restauração, manutenção e serviços operacionais, esta alteração tem um impacto ainda maior sobre a execução contratual.

144. Segundo constou no Plano de Outorga da PRVias (peça 38, p. 97-98, do TC 025.981/2024-2), a ANTT escolheu essa opção por considerar que os investimentos não realizados para atendimento dos parâmetros de desempenho não são comparáveis aos atrasos de investimentos para obras de ampliação de capacidade e que o descumprimento dos parâmetros de desempenho ao final do contrato não teria impactos maiores do que o mesmo descumprimento no início do contrato.

145. Foram realizadas alterações no Anexo 5 do Contrato para excluir a incidência dos efeitos do Coeficiente de Ajuste Temporal (CAT) na recomposição do equilíbrio em função de descumprimento de parâmetros de desempenho. Conforme definido no item 4 do Anexo 5, o CAT tem a função de equilibrar receitas e despesas no tempo, mantendo a neutralidade dos Fatores D, A e E. O percentual de desconto ou de acréscimo para a alteração do prazo das obras depende do ano de sua inserção no fluxo de caixa. Todavia, a ANTT entendeu que os investimentos não realizados para atendimento a parâmetros de desempenho não seriam comparáveis aos atrasos de obras obrigatórias. O descumprimento de um parâmetro de desempenho no fim da concessão não teria impactos maiores do que o mesmo descumprimento no seu início, tanto para usuários (frustração de serviço prestado) quanto para a concessionária (realização dos investimentos). Ademais, o não cumprimento de um parâmetro não significaria, ainda segundo a Agência, que todos os investimentos necessários ao cumprimento do parâmetro não foram realizados, mas apenas que a infraestrutura se deteriorou e a concessionária não realizou os investimentos necessários à sua manutenção. Portanto, não se justificaria a majoração do desconto de reequilíbrio pelo CAT no caso dos parâmetros de desempenho.

146. De acordo com a própria ANTT, o CAT visa equilibrar a receita e a despesa no tempo de modo a manter a TIR constante (neutralidade) quando há inexecução de investimentos. Destaca-se que o Fator D não tem caráter punitivo, sendo sua função garantir que a concessionária não seja remunerada por serviços que não tenha executado (peça 19, p. 9), conforme definição contratual.

147. O **Desconto de Reequilíbrio** não constitui espécie de penalidade imposta à **Concessionária**, mas sim mecanismo para compensar os usuários do **Sistema Rodoviário**.

*Pressupõe que, se o serviço público prestado na **Concessão** estiver em desconformidade com as condições estabelecidas no **Contrato** e no **PER**, tal serviço não deve ser remunerado em sua integralidade. Trata-se de mecanismo preestabelecido e pactuado entre as **Partes** no **Contrato**, visando à manutenção do seu equilíbrio econômico-financeiro para os casos de não atendimento das metas do **PER** ou da supressão de investimentos da Frente de Ampliação de Capacidade e Melhorias, da Frente de Recuperação e Manutenção e da Frente de Serviços Operacionais, em consonância com os seus respectivos **Parâmetros Técnicos**.*

148. *Conforme a metodologia desenvolvida pelo regulador, a neutralidade econômico-financeira do fluxo de caixa projetado só é matematicamente possível quando o valor percentual das tabelas do anexo 5 do contrato são multiplicados pelo CAT. Isso ocorre porque as projeções de investimentos em restauração e manutenção são remuneradas desde o início da cobrança de pedágio e, uma vez constatado a inexecução desses investimentos, deve ser devolvido ao usuário a remuneração a mais, paga adiantadamente, entre o início da cobrança de pedágio e a inexecução do investimento. Por essa razão, quanto mais ao final do contrato for inexecutado o investimento ou desatendido o parâmetro de desempenho, maior deve ser o desconto de reequilíbrio, uma vez que deve ser compensada a remuneração recebida desde o início da cobrança de pedágio.*

149. *A proposta trazida novamente na minuta contratual do contrato da Rota Agro Central consiste em fazer um desconto menor do que os previstos nos contratos anteriores e insuficientes para causar neutralidade econômico-financeira, no caso de inexecução de investimentos em manutenção. O desincentivo para que a concessionária mantenha a rodovia dentro dos parâmetros técnicos exigidos pelo contrato é maior quanto maior o prazo decorrido na concessão quando da ocorrência do descumprimento.*

150. *Considerando ainda as características do contrato da Rota Agro Central, há possibilidade concreta de que poucos dos serviços necessários sejam efetivamente executados e entregues aos usuários pagantes de pedágio.*

151. *O projeto encaminhado ao TCU nestes autos possui poucas obras de ampliação de capacidade e de melhorias e os investimentos e despesas previstas são, em sua grande maioria, para remunerar serviços de recuperação e manutenção do pavimento e serviços operacionais.*

152. *Tendo em vista que não há, por parte da ANTT, fiscalização da efetiva prestação dos serviços operacionais. A fiscalização da ANTT, para aplicação do Fator D para os serviços operacionais se limita à verificação se as instalações foram executadas. Isto é, não há controle se, de fato, os serviços operacionais estão sendo executados, mas sim de que há instalações para isso. Por exemplo, o Fator D para a pesagem de veículos só é aplicado se não foram instaladas as balanças. Uma vez que foram instaladas não há incidência de Fator D se o serviço não estiver sendo efetivamente prestado. O mesmo ocorre para todos os serviços da frente operacional, como pode ser observado na Tabela III do anexo 5 da minuta contratual (peça 13, p. 17).*

Tabela 12 – Indicadores e Percentuais de Desconto de Reequilíbrio para a Frente de Serviços Operacionais

Obras e serviços da Frente de Serviços Operacionais ⁽¹⁾		Percentual	Unidade	Fator
21	Implantação das Bases de Serviços Operacionais	0,0604%	Por unidade	D
22	Implantação dos Postos de Pesagem Veicular fixos	0,2668%	Por unidade	D
23	Implantação dos Painéis de Mensagens Variáveis Fixos	0,0123%	Por unidade	D
24	Implantação do sistema de CFTV da rodovia e câmeras	0,0077%	Por unidade	D
25	Implantação do Sistema de Controle de Velocidade	0,0103%	Por unidade	D

Obras e serviços da Frente de Serviços Operacionais ⁽¹⁾		Percentual	Unidade	Fator
26	<i>Implantação do CCO/SEDE</i>	0,3553%	Por unidade	D
27	<i>Implantação de Base PRF</i>	0,1059%	Por unidade	D
28	<i>Implantação da Base ANTT</i>	0,1711%	Por unidade	D
29	<i>Praças de Pedágio</i>	0,3893%	Por unidade	D
30	<i>Pontos de Parada de Descanso</i>	0,1547%	Por unidade	D

Fonte: Anexo 5 da minuta contratual (peça 13, p. 17).

153. Isso significa que, considerando que não há aplicação do Fator D para serviços operacionais não prestados nos casos em que houver a implantação da infraestrutura e que há um desincentivo para a execução das obras de recuperação e manutenção do pavimento, há possibilidade de que haja cobrança de pedágio do usuário e que a maior parte dos serviços aos quais pagarão não sejam de fato prestados pela concessionária.

154. Assim como a ampliação da rodovia, para que sejam atingidos os parâmetros de desempenho da rodovia, são necessários investimentos em recuperação, manutenção e conservação dos ativos da concessão, cujos desenhos são projetados no fluxo de caixa anualmente. O não atendimento de parâmetros do contrato se dá quando a infraestrutura se deteriora e a concessionária não realiza os investimentos necessários à sua manutenção. Nesse sentido, a concessionária não deve ser remunerada por investimentos não realizados, sob pena de violação do princípio da Eficiência previsto nos art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988.

155. Ademais, ao se realizar desconto insuficiente para que haja a neutralidade entre o fluxo de receitas e investimentos no tempo, se origina situação de conflito de interesses e de desincentivo à execução desses investimentos, uma vez que será mais rentável à concessionária não executar as obras de recuperação e manutenção da rodovia e auferir as receitas já recebidas e não devolvidas por meio do CAT.

156. Com efeito, há significativo risco de que, quanto maior seja o prazo decorrido do contrato, piores sejam as condições de manutenção da infraestrutura rodoviária entregue pela concessionária, atentando frontalmente aos objetivos da concessão do ativo e dos princípios da administração pública.

157. Conforme trazido nos autos do TC 025.981/2024-2, tal proposta descumpre, inclusive, resolução da própria Agência. O art. 103 do RCR3, publicado pela Resolução-ANTT 6.032/2023, que buscou consolidar as normas sobre gestão econômico-financeira dos contratos, determina que o Fator D deve ser calculado aplicando-se o CAT conforme vem sendo utilizado nos contratos da 4ª e 5ª etapas.

Art. 103. O Fator D será calculado de acordo com a seguinte fórmula:

$$D = \sum_{i=1}^{i=n} (Dt_i \times PI_i \times CAT_i)$$

onde:

D: Fator D;

Dt_i : percentual pré-fixado previsto no contrato de concessão associado a cada obra ou serviço i ;

PI_i : percentual não concluído da obra ou serviço i ;

CAT_i : coeficiente de ajuste temporal, associado a cada obra ou serviço i , e aplicado na forma do Regulamento das Concessões Rodoviárias e do contrato de concessão;

n: quantidade de obras ou serviços com previsão de serem executados até o ano anterior ao de início de aplicação do Fator D;

i: índice, de 1 até n, associado a cada obra ou serviço com previsão de serem executados até o ano anterior ao de início da aplicação do Fator D.

158. Ademais, o art. 104 da mesma Resolução, que trata do CAT, estabelece, no inciso II, que ele deve ser aplicado em caso de desconto de reequilíbrio decorrente do não atendimento de parâmetros técnicos e de desempenho.

Art. 104. A recomposição do equilíbrio econômico-financeiro será implementada mediante multiplicação do coeficiente de ajuste temporal, conforme valores definidos no contrato de concessão, pelo:

I – Fator A, em caso de aplicação de acréscimo de reequilíbrio decorrente de antecipação na execução de obrigações;

II – Fator D, em caso de aplicação de desconto de reequilíbrio decorrente de não atendimento ao escopo, parâmetros técnicos e de desempenho ou aos prazos previstos no contrato de concessão ou da exclusão de obrigações;

III – Fator E, em caso de execução de obras previstas no estoque de melhorias.

Parágrafo único. A aplicação do coeficiente de ajuste temporal tem por objetivo considerar as receitas e despesas no tempo e manter a neutralidade dos fatores tarifários de que trata o caput.

159. Isto é, além atentar contra os princípios da Eficiência previstos nos art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988, a exclusão da incidência do CAT no Fator D referente ao atendimento dos parâmetros de desempenho no anexo 5 da minuta contratual da Rota Agro Central afronta a própria regulamentação da Agência Reguladora.

160. Na oportunidade da apreciação dos Lote 5 e 6 do Paraná no Acórdão 1.177/2025-TCU-Plenário, o Relator, Min. Walton Alencar, assim votou sobre essa questão:

Primeiramente, é evidente, com reconhecido pelo órgão, que a não aplicação do CAT em relação aos investimentos relacionados a parâmetros de desempenho está em franco desacordo com o Regulamento de Concessões Rodoviárias 3 (RCR 3 - equilíbrio econômico-financeiro), publicado pela Resolução-ANTT 6.032/2023, cujo art. 104 prevê sua aplicação também em relação aos investimentos relacionados aos parâmetros de desempenho:

*Assim, caso a Agência queira modificar a metodologia estabelecida em seu regulamento, deverá seguir o rito usual de alteração de seus normativos, **de forma transparente**, colocando, inclusive, em consulta pública os estudos que justificam a alteração desejada.*

Causa espécie a pretensão veiculada nestes autos de, após a norma ser aprovada, depois de extensas análises, até mesmo em decorrência das sugestões e contribuições colhidas na Audiência Pública 004/2023, venha agora a ANTT descumprir seu regulamento, como se o produto decorrente desse processo de participação popular não possuísse nenhum valor cogente.

Em relação ao gráfico apresentado pela Agência, que parece projetar o VPL a partir do ano de inexecução, é preciso destacar que os investimentos previstos no fluxo de caixa estão sendo remunerados desde o início da concessão, por isso que, quanto mais para o final do contrato estiver sendo aferido o descumprimento, maior o CAT e maior o desconto de reequilíbrio, pois deve ser compensada toda remuneração que vinha sendo paga desde o começo da cobrança de pedágio até a inexecução do investimento.

Trata-se de questão matemática que não comporta outro entendimento. Caso não haja incidência no CAT, será mais rentável à concessionária não fazer os serviços de manutenção e conserva na rodovia e sofrer a aplicação do fator D, em comparação à execução dos serviços e o recebimento integral do pedágio, em especial nos anos finais do contrato, em que já auferiu receita para custear tais investimentos.

Equívocada, ainda, a percepção apresentada de que a alteração do VPL seria de pouca monta. É preciso lembrar que a ANTT trabalha com um fluxo de caixa desalavancado que em nada se parece com os fluxos de caixa alavancados das concessionárias.

No âmbito do TC Processo 010.482/2016-4, restou demonstrado que o deslocamento ou o diferimento de desembolsos da concessionária, no fluxo de caixa operacional, descontados pela taxa interna de retorno (TIR) não-alavancada, em razão de atrasos e inexecuções de investimentos, associado à diluição dos descontos tarifários, pelo prazo restante da concessão, tinha o efeito de majorar a TIR alavancada ou TIR do acionista, que é a que interessa à concessionária

Verificou-se, assim, que a metodologia antigamente utilizada pela ANTT, de manter o VPL do fluxo desalavancado zerado por meio de pequeno desconto aplicado até o final da concessão, ocasionava forte aumento no VPL alavancado, o que contribuiu para que as concessionárias deixassem de executar os investimentos para obter melhores retornos.

Em razão desse efeito, este Tribunal acolheu voto revisor de minha autoria que manteve determinação à ANTT para que os descontos de reequilíbrio fossem feitos de maneira concentrada no ano seguinte à inexecução, e não diluído até o final da concessão como vinha sendo feito (Acórdão 2.264/2021-TCU-Plenário).

Ainda que essa decisão tenha sido controvertida em razão de suposto avanço sobre as competências da ANTT, o caso em exame é muito mais simples, pois o que se pretende é tão somente o cumprimento da norma que a própria Agência editou.

*A não aplicação revela-se questão deveras preocupante porque, nas concessões vindouras, a exemplo da rota dos sertões, há previsão de **poucas obras de ampliação** de capacidade, sendo o **Capex da concessão majoritariamente destinado à recuperação e manutenção do pavimento**. Nessa situação, a não aplicação do CAT, que traria enorme incentivo ao descumprimento do contrato, seria desastroso para o cumprimento dos parâmetros de desempenho da rodovia no longo prazo.*

A decisão da ANTT, adotada de forma contrária ao regulamento de concessões, e sem estudos que a pudessem amparar, não pode prevalecer.

Por fim, não é possível acolher a pretensão da ANTT também por coerência com o decidido em relação à equalização dos incentivos, uma vez que aceitei a argumentação da Agência de que os Lotes 4 e 5 deveriam seguir o mesmo modelo adotado nos demais lotes (1, 2, 3 e 6).

Assim, se a Agência entender necessária a alteração da metodologia, deverá produzir aprofundados estudos que demonstrem ser essa opção a mais adequada, em especial para as concessões que se avizinham, em que os investimentos de manutenção do pavimento serão majoritários, após o que deverá iniciar os procedimentos necessários à alteração das normas que regem a matéria.

(grifos no original)

161. Nesse sentido, cabe determinar à ANTT que altere o anexo 5 da minuta contratual de modo que seja incidido o CAT nos percentuais relativos à Tabela I, que trata do descumprimento dos parâmetros de desempenho da frente de Recuperação e Manutenção, com fulcro nos art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995, no art. 37 da Constituição Federal de 1988, nos arts. 103 e 104 da Resolução-ANTT 6.032/2023 e no item 9.1.3 do Acórdão 1.177/2025-TCU-Plenário.

Comentários do gestor

162. Os representantes da SUCON informam que, em atendimento ao teor da determinação, alterou-se a fórmula do subitem 2.5.3, de forma idêntica às modificações efetuadas em Rota dos Sertões, nos Lotes 4 e 5 do Sistema Rodoviário do Paraná e em Rota das Gerais, com a previsão da incidência do Coeficiente de Ajuste Temporal - CAT no desconto de reequilíbrio decorrente

do não atendimento dos parâmetros de desempenho da Frente de Serviços Estruturais, nos termos da equação 1.

Equação 1: Inserção de CAT em fator D

2.5.3 → O percentual relativo ao Desconto de Reequilíbrio – Fator D será calculado de acordo com a seguinte fórmula:[¶]

$$D = \sum_{i=1}^{i=n} (Do_i \times PI_i \times CAT_i) + \sum_{j=1}^{j=m} (Dp_j \times CAT_j)^{\text{¶}}$$

CAT_i é o Coeficiente de Ajuste Temporal previsto na Tabela IV, associado a cada obra i , e aplicado na forma descrita neste Anexo;[¶]

CAT_j é o Coeficiente de Ajuste Temporal previsto na Tabela IV, associado a cada parâmetro de desempenho j , e aplicado na forma descrita neste Anexo;[¶]

n é a quantidade de obras com previsão de serem executadas até o ano anterior ao de início da aplicação do Fator D;[¶]

Fonte: Manifestação do gestor, peça 50, p. 27.

163. Com isso, informam não haver objeção à manutenção da determinação contida no item IV.4., pois alterou-se a fórmula do subitem 2.5.3.

Análise dos comentários do gestor

164. Considerando ter havido concordância dos representantes da ANTT quanto à necessidade de ajuste da fórmula de incidência do Coeficiente de Ajuste Temporal – CAT, passando a incidir também no desconto de reequilíbrio pelo não atendimento dos parâmetros de desempenho da Frente de Serviços Estruturais, propõe-se, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar à ANTT:

a) alterar o anexo 5 da minuta contratual de modo que seja incidido o CAT nos percentuais relativos à Tabela I, que trata do descumprimento dos parâmetros de desempenho da frente de Serviços Estruturais, com fulcro nos art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995, no art. 37 da Constituição Federal de 1988, nos arts. 103 e 104 da Resolução-ANTT 6.032/2023 e no item 9.1.3 do Acórdão 1.177/2025-TCU-Plenário.

Melhorias na redação contratual do mecanismo de Reclassificação Tarifária

Situação encontrada

165. Informa-se que achado similar está sendo tratado no processo de acompanhamento da Rota das Gerais, TC 010.978/2025-9, Min. Aroldo Cedraz, com exame e encaminhamento semelhante nos dois casos.

166. Identificou-se oportunidades de melhoria na redação contratual do mecanismo regulatório de reclassificação tarifária, subcláusula 19.3 da minuta contratual da Rota Agro Central, em especial considerando a criação de uma reclassificação específica para o conjunto de obras e melhorias em 5%, reclassificação essa não prevista em contratos anteriores, o que exige a reformulação da citada subcláusula, em atendimento ao inciso V do art. 23 da Lei 8.987/1995.

167. Conforme definição contratual (peça 12, p. 14), a reclassificação tarifária é um mecanismo regulatório que visa a:

(...) 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**, ou, ainda, em razão da conclusão de conjunto das obras de ampliação de capacidade e melhorias indicadas, em atendimento ao disposto neste **Contrato** e no **PER**.

168. Para o projeto de concessão da Rota Agro Central, a ANTT apresentou novidades em relação ao mecanismo de reclassificação tarifária, com a criação de uma reclassificação específica para o conjunto de obras e melhorias, prevista contratualmente em um valor de 5%, conforme subcláusula 19.3.3, tratada a seguir.

169. Na verdade, as disposições contratuais relativas à reclassificação tarifária estão dispostas na subcláusula 19.3, transcrita parcialmente a seguir (peça 12, p. 62--65, grifos originais):

19.3 Reclassificação Tarifária

19.3.1 A execução das obras para fins de **Reclassificação Tarifária** observará, no que não conflitar com a sistemática e prazos previstos neste **Contrato**, as disposições de regulamentação específica da **ANTT**.

19.3.2 A **ANTT** autorizará a **Reclassificação Tarifária** na hipótese da entrega das obras de determinado **Trecho Homogêneo** ou grupo de **Trechos Homogêneos** ou de contornos ter sido aceita pela **ANTT**.

(i) Observado o disposto neste **Contrato**, a **Reclassificação Tarifária** poderá ser autorizada pela **ANTT** a qualquer tempo, produzindo efeitos econômico-financeiros imediatos em favor da **Concessionária**.

(ii) A **Reclassificação Tarifária** somente produzirá efeitos sobre a **Tarifa de Pedágio** concomitantemente às alterações tarifárias decorrentes da Revisão Ordinária subsequente.

(iii) A recomposição das receitas não arrecadadas devido à defasagem entre o momento em que a **Concessionária** faz jus à **Reclassificação Tarifária** de que trata o item (ii) acima e a alteração da **Tarifa de Pedágio** decorrente da Revisão Ordinária subsequente será realizada por meio do **Fator C**.

19.3.3 No caso da entrega de obras de ampliação de capacidade previstas no **PER** e na tabela abaixo, a **Tarifa de Pedágio** aplicável em determinada praça de pedágio após a **Reclassificação Tarifária** considerará a extensão total do **Trecho Homogêneo** ampliado, proporcionalmente ao total de **Trechos Homogêneos** associados a cada praça de pedágio.

(i) O incremento no valor da **Tarifa de Pedágio** se dará pela conclusão de obras de duplicação e de faixas adicionais em pista simples e em pista dupla, conforme disposto no **PER** e na tabela 2 do **Anexo 13**, com base nos seguintes incrementos tarifários percentuais:

Item de Reclassificação	Percentual
Faixa adicional em Pista Simples	20%
Faixa adicional em Pista Dupla – 1 Faixa	35%
Faixa adicional em Pista Dupla – 2 Faixas	40%
Conjunto de obras de melhorias	5%
Pista Dupla	30%

Fonte: Minuta do contrato, peça 12, p. 63

(ii) Para cada praça de pedágio estão previstos pesos referentes aos seus respectivos **Trechos Homogêneos** ou grupo de **Trechos Homogêneos**, conforme **Anexo 13**, de modo a produzir os efeitos da **Reclassificação Tarifária** para a ampliação prevista no **PER**, quando atestada pela **ANTT**.

(iii) Em cada praça de pedágio, para fins de cobrança da **Tarifa de Pedágio** reclassificada, somente deverão ser considerados os **Trechos Homogêneos** inteiramente ampliados.

(a) Poderão ser considerados para cálculo proporcional de **Reclassificação Tarifária** os subtrechos que tenham prazos de ampliação distintos dentro de um mesmo **Trecho Homogêneo**.

(iv) As **Tarifas de Pedágio** a serem praticadas em cada praça de pedágio observarão a fórmula prevista neste **Contrato**.

170. Ocorre que, com a inclusão da novidade da reclassificação tarifária pelo conjunto de obras de melhorias, as subcláusulas 19.3.2 e 19.3.3, caput e itens i e ii, ficaram desatualizadas por fazerem referência a situações em que a reclassificação se dá por extensão de trecho

homogêneo ou grupo de trechos homogêneos, sem mencionar a forma de aplicação por conjunto de obras de melhorias.

171. *Com isso, propõe-se determinação de inclusão de melhorias na redação contratual do mecanismo regulatório de reclassificação tarifária, subcláusula 19.3 da minuta contratual da Rota Agro Central, no tocante à criação de uma reclassificação específica para o conjunto de obras e melhorias, em atendimento ao inciso V do art. 23 da Lei 8.987/1995.*

Comentários do gestor

172. *Os representantes da SUCON informam que houve a inclusão de uma nova subcláusula na minuta de contrato, numerada como 19.3.5, a fim de disciplinar a reclassificação tarifária do conjunto de obras de melhoria, conforme redação apresentada a seguir (peça 50, p. 28):*

*19.3.5 No caso de conclusão do conjunto de obras de melhorias previstas no **PER**, a **Reclassificação Tarifária** implicará, por uma única vez, o incremento de 5% (cinco por cento), aplicável a todas as praças de pedágio do **Sistema Rodoviário**, de acordo com a fórmula prevista na subcláusula 19.6.4, observada a sistemática de autorização e recebimento prevista na subcláusula 19.3.6.*

*(i) Até a autorização pela **ANTT da Reclassificação Tarifária** de que trata esta subcláusula, o Fator de **Reclassificação Tarifária** (FRT) será igual a 0,0 (zero).*

173. *Com isso, informam não haver objeção à manutenção da determinação contida no item IV.5, diante da melhoria da redação contratual do mecanismo de Reclassificação Tarifária.*

Análise dos comentários do gestor

174. *Considerando ter havido concordância dos representantes da ANTT quanto à necessidade de criação de uma reclassificação específica para o conjunto de obras e melhorias, propõe-se, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar à ANTT:*

a) incluir melhoria na redação contratual do mecanismo regulatório de reclassificação tarifária, subcláusula 19.3 da minuta contratual da Rota Agro Central, no tocante à criação de uma reclassificação específica para o conjunto de obras e melhorias, em atendimento ao inciso V do art. 23 da Lei 8.987/1995.

Incidência cumulativa do mecanismo de Reclassificação Tarifária em Gatilhos Volumétricos
Situação encontrada

175. *Informa-se que achado similar está sendo tratado no processo de acompanhamento da Rota das Gerais, TC 010.978/20259, Min. Aroldo Cedraz, com exame e encaminhamento semelhante nos dois casos.*

176. *Identificou-se a possibilidade de incidência cumulativa da reclassificação tarifária para segmentos rodoviários com previsão contratual de execução de Faixa Adicional em Pista Simples – FAPS (fator de reclassificação de 20%) e que posteriormente atinjam o gatilho volumétrico do PER que indique a necessidade de ampliação de capacidade (duplicação, fator de reclassificação de 30%), o que pode representar um acréscimo total de até 56% e um ônus financeiro maior do que o necessário para o projeto de concessão.*

177. *A reclassificação tarifária é definida contratualmente como (peça 12, p. 13--14):*

(...) 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, ou, ainda, em razão da conclusão de conjunto das obras de

ampliação de capacidade e melhorias indicadas, em atendimento ao disposto neste Contrato e no PER (sem grifos).

178. *De acordo com a subcláusula 19.6.4 da minuta contratual (peça 12, p. 70), a Tarifa de Pedágio (TP) é calculada por meio da Equação 2, demonstrada a seguir:*

Equação 2 – Fórmula de Obtenção da Tarifa de Pedágio

$$TP = TCP \times TBP \times \left(1 + \sum FRT\right) \times \left(1 + \sum PTH\right) \times IRT \times (1 - D) + (FCM \times IRT) + C$$

Onde:

TP: Tarifa de Pedágio;

TCP: Trecho de Cobertura de cada Praça, conforme Tabela 1 do Anexo 13;

TBP: Tarifa Básica de Pedágio;

FRT: Fator de Reclassificação Tarifária, conforme a subcláusula 19.3.5 e 19.3.6;

PTH: Pesos do TH específico associado a cada praça de pedágio a ser aplicado na Reclassificação Tarifária, conforme subcláusula 19.3.3 e valores definidos na Tabela 2 do Anexo 13;

IRT: Índice de reajustamento para atualização monetária do valor da Tarifa de Pedágio;

D: percentual do Fator D que exceder 5% (cinco por cento) conforme metodologia de cálculo do Anexo 5;

C: Fator C; e

FCM: Fluxo de Caixa Marginal.

Fonte: peça 12, p. 70.

179. *Por meio da Equação 2, constata-se que o Fator de Reclassificação Tarifária (FRT) atua diretamente sobre a Tarifa Básica do Pedágio (TBP), por meio do somatório desses fatores multiplicados pelos Pesos dos Trechos Homogêneos (PTH).*

180. *Além disso, o FRT, segundo a subcláusula 19.3.3, será de 30% para pista dupla, 20% para faixas adicionais em pista simples (FAPS) e 5% para o conjunto de obras de melhoria.*

181. *Ocorre que, tal como posto no contrato, há a possibilidade de acumulação de percentuais de reclassificação para obras realizadas no mesmo local, o que pode representar uma despesa financeira maior do que a necessária no fluxo de caixa de uma concessão.*

182. *Por exemplo, numa situação em que, após completar uma FAPS e aplicar o FRT de 20%, o mesmo TH atinge o gatilho volumétrico previsto no PER (item 3.2.3, Tabela 58, peça 15, p. 37-40) em que se demanda a sua duplicação, e a concessionária a conclui, fazendo jus a um novo FRT de 30%.*

183. *A cláusula 19.3.3.(i) menciona os percentuais como “incremento no valor da Tarifa de Pedágio”, o que dá a entender que a cada nova obra a Tarifa de Pedágio será incrementada naquele percentual.*

184. *Assim, na situação mencionada, aquele trecho sofreria um acréscimo total de 50% (20% + 30%) ou de 56% ([1 + 20%] x [1 + 30%]), consistindo no incremento de 20% na tarifa, seguida de um novo aumento de 30% sobre a tarifa já anteriormente acrescida.*

185. *Dessa forma, compete propor determinação à ANTT para ajustar a redação de toda a subcláusula 19.3 – Reclassificação Tarifária, de modo a trazer uma maior clareza e elucidar*

eventuais dúvidas acerca do mecanismo de reclassificação tarifária, com fundamento no inciso V do art. 23 da Lei 8.987/1995.

Comentários do gestor

186. Os representantes da SUCON informam que houve correção na remissão de subcláusula na equação 3 a seguir.

Equação 3: Fórmula de obtenção da tarifa de pedágio

19.6.4 → A Tarifa de Pedágio, em cada praça, será revisada anualmente, a partir da primeira Revisão Ordinária, para a categoria 1, pela seguinte fórmula:

$$TP = TCP \times TBP \times \left(1 + \sum FRT\right) \times \left(1 + \sum PTH\right) \times IRT \times (1 - D) + (FCM \times IRT) + C$$

Onde:

TP: Tarifa de Pedágio;

TCP: Trecho de Cobertura de cada Praça, conforme Tabela 1 do Anexo 13;

TBP: Tarifa Básica de Pedágio;

FRT: Fator de Reclassificação Tarifária, conforme a subcláusula 19.3.5 e 19.3.6;

PTH: Pesos do TH específico associado a cada praça de pedágio a ser aplicado na Reclassificação Tarifária, conforme subcláusula 19.3.3 e valores definidos na Tabela 2 do Anexo 13;

IRT: índice de reajustamento para atualização monetária do valor da Tarifa de Pedágio;

D: percentual do Fator D que exceder 5% (cinco por cento) conforme metodologia de cálculo do Anexo 5;

C: Fator C; e

FCM: Fluxo de Caixa Marginal.

Fonte: Manifestação do gestor, peça 50, p. 30.

187. Com relação à determinação de ajuste da redação da subcláusula 19.3, para dar maior clareza à prescrição da impossibilidade de aplicação de percentuais em duplicidade, apresentam as seguintes considerações.

188. Argumentam que os percentuais previstos na subcláusula 19.3.3 têm por função fornecer insumos para o cálculo dos valores percentuais apresentados na Tabela 2 do Anexo 13. Para fins de cálculo tarifário e a verificação do impacto que o instituto da Reclassificação Tarifária resultará na tarifa, devem ser avaliados os valores e a conformação da Tabela 2 do Anexo 13.

189. Assim, analisando esta tabela verifica-se que para cada linha que representa um TH (trecho homogêneo) pode haver um valor referente a apenas um PTH (peso de trecho homogêneo específico). Em outras palavras, não há TH com PTH - Pista Dupla e simultaneamente com PTH - Faixa adicional em pista simples. Deste modo, em cada TH é aplicado apenas um PTH, não havendo a possibilidade de aplicação cumulativa de dois fatores distintos. Eventualmente, se forem acrescidas novas obras no futuro, o método de cálculo utilizado não prevê a consideração da reclassificação tarifária.

190. Com isso, tendo em vista os esclarecimentos acima, avaliam que a adequação realizada na referida subcláusula 19.3 é suficiente para atender aos anseios expostos pelo TCU. Todavia, como o edital ainda não fora publicado, consideram não haver óbice à manutenção da presente determinação.

Análise dos comentários do gestor

191. A resposta apresentada pela ANTT possui o potencial de sanar a inconsistência identificada por este corpo técnico. Contudo, considerando que essa medida ainda não foi

devidamente incorporada ao edital da concessão, propõe-se manter a determinação, com o objetivo de garantir que a correção seja efetivada.

192. Ante o exposto, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, propõe-se determinar à ANTT:

a) ajustar a redação da subcláusula 19.3 - Reclassificação Tarifária, de modo a trazer uma maior clareza e elucidar eventuais dúvidas acerca do mecanismo de reclassificação tarifária, com fundamento no inciso V do art. 23 da Lei 8.987/1995.

Exigência de regularização de acessos pelos proprietários lindeiros

Situação Encontrada

193. Entre as obrigações da contratada está a adoção de medidas necessárias para que o interessado realize a regularização dos acessos que não estão incluídos no conjunto de obras previstas no contrato, conforme os critérios e parâmetros estabelecidos no PER, Volume I, páginas 31 e 32. No entanto, a imposição de obrigações de natureza técnica e financeira — como a elaboração de projetos e a execução de obras rodoviárias — a terceiros que não possuem vínculo direto com o contrato de concessão, e sem respaldo legal específico, configura exigência desproporcional e incompatível com o princípio da legalidade previsto no art. 5º, inciso II, da Constituição Federal.

194. Consta do PER, Vol. II, que a concessionária deverá executar 283 obras de melhoria de acessos (peça 15, p. 36), segundo as seguintes regras dispostas no PER, Vol. I (peça 14, p. 51):

As intervenções de melhorias em acessos deverão contemplar a inclusão e/ou a correção dos elementos que o integram, adequando-os aos normativos vigentes e visando garantir a melhoria da estrutura, da funcionalidade e da segurança do acesso. Deverão ser acrescentados ou adaptados, no mínimo, os seguintes elementos:

- Raios das curvas dos ramos;
- Faixas de aceleração e de desaceleração;
- Tapers;
- Dispositivos de canalização de tráfego;
- Sinalização no acesso e no segmento rodoviário em que se insere; e
- Dispositivos de drenagem.

195. Além das 283 obras de acesso previstas, a concessionária também será responsável por promover a regularização de todos os demais acessos, notificando os proprietários lindeiros para que estes realizem, por conta própria, as obras necessárias à regularização, conforme os parâmetros técnicos estabelecidos no PER, Volume I. É importante destacar que, de acordo com informações fornecidas pela própria ANTT, o trecho rodoviário da Rota Agro Central conta com mais de 1.000 acessos (peça 42, página 7). Assim, para os mais de 717 acessos restantes, a concessionária deverá observar o parâmetro de desempenho especificado no item 3.1.6 do PER, Volume I, conforme detalhado na Tabela 13 apresentada a seguir.

Tabela 13 – Obrigação a ser repassada ao proprietário lindeiro

ITEM	PARÂMETROS DE DESEMPENHO	TRABALHOS INICIAIS		RECUPERAÇÃO	
		12 MESES	24 MESES	5º ANO	8º ANO
10	Regularização de Acessos Existentes em trechos onde não há previsão de obras de ampliação de capacidade ou melhoria conforme PER VOLUME II			50% até o 5º ano	100% até o 7º ano

Fonte: PER, Vol. I (peça 14, p. 33).

196. Ou seja, para os locais onde **não** há previsão de obras de melhoria já contratadas no projeto de concessão, é obrigação da concessionária “adotar as medidas cabíveis para que o

interessado promova a regularização”. Caso contrário, será o acesso será fechado. Seguem as normas do PER:

Adoção de providências necessárias para regularização, desocupação ou realocação de ocupações de áreas invadidas, acessos, conforme regulamentos da ANTT em suas versões atualizadas.

*Escopo: Ações destinadas à delimitação da faixa de domínio, **regularização dos acessos** e ocupações dentro da faixa de domínio ou área não edificável, conforme regulamentos da ANTT em suas versões atualizadas.*

Procedimentos:

- 1. Recuperação da faixa de domínio e do canteiro central com objetivo de preservar a área.*
- 2. Regularização de acessos e interferências que não fazem parte do conjunto de obras do contrato, conforme critérios e parâmetros técnicos estabelecidos no item 3.2.8, bem como a remoção das ocupações irregulares.*
- 3. Para os acessos irregulares não contemplados com as melhorias e readequações previstas no PER VOLUME II, a concessionária deverá adotar as medidas cabíveis para que o interessado promova a regularização ou o fechamento do acesso.***
- 4. Bloqueio dos acessos particulares não autorizados. (grifado; peça 14, p. 31 e 32).***

197. Portanto, por meio dessas cláusulas contratuais, a ANTT repassa ao terceiro, alheio ao contrato, a obrigação de regularizar o acesso a sua propriedade. Isso significa elaborar projetos rodoviários com todas as características técnicas necessárias (raios das curvas dos ramos; faixas de aceleração e de desaceleração; tapers; dispositivos de canalização de tráfego; sinalização no acesso e no segmento rodoviário em que se insere; e dispositivos de drenagem), submetê-los à aprovação tanto da concessionária quanto da própria ANTT e, por fim, executar a respectiva obra garantindo o cumprimento de todos os requisitos técnicos estabelecidos.

198. Todavia, como dito no início desse apontamento, não foram identificados dispositivos legais que embasassem essa atribuição de obrigar terceiros alheios ao contrato que executem projetos e obras para terem acesso às rodovias. Pelo princípio da legalidade (art. 37 da CF), ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.

199. Diante disso, por meio da primeira rodada de esclarecimentos, foi solicitado da ANTT qual seria o dispositivo legal que fundamentaria tal possibilidade de exigência (peça 37, p. 2).

200. Em resposta, a Agência argumentou que caberia à ANTT, em sua esfera de atuação, elaborar e editar normas e regulamentos relativos à exploração da infraestrutura rodoviária, conforme disposto no art. 24 da Lei 10.233/2001. Neste sentido, a ANTT complementa que, segundo a norma do Regulamento das Concessões Rodoviárias (RCR 2), aprovada pela Resolução-ANTT 6.000/2022 de 1º de dezembro de 2022 (peça 42, p. 7):

a) A Concessionária é responsável pela gestão e regularização da faixa de domínio das rodovias federais, visando o atendimento à segurança viária e à sua finalidade rodoviária, nos termos do art. 99.

b) A Concessionária deve adotar medidas para a regularização dos acessos ao sistema rodoviário, os quais deverão atender às normas e diretrizes técnicas vigentes da ANTT e do DNIT, de acordo com a Subseção V - Regularização de acessos.

c) A Concessionária deverá notificar o lindeiro interessado para que este providencie a regularização às suas expensas, conforme art. 110.

201. Decorre da resposta retro que, novamente, o dispositivo legal citado não fundamenta a obrigação de o proprietário lindeiro à rodovia executar, às suas expensas, esses projetos e obras rodoviárias para regularizar o acesso à sua propriedade, seja ela rural ou urbana.

Acrescenta-se que resolução da própria ANTT não seria meio apto a fazê-lo. Em vista disso, esta equipe de auditoria, por meio do segundo ofício de requisição, expressou o que segue:

11. A Lei nº 10.233/2001 confere à ANTT competência para regulamentar a exploração da infraestrutura rodoviária, mas não há, na referida lei, dispositivo que autorize a imposição de obrigações aos proprietários lindeiros para que realizem obras ou elaborem projetos em ativos de terceiros (no caso, a rodovia ou sua faixa de domínio).

12. A Lei 8.987/1995, lei de concessões, também não apresenta referência à possibilidade de concessionárias transferir obrigações que não sejam contratados da própria concessionária. O contrato administrativo faz lei entre as partes, no caso ANTT e Concessionária, não abarcando obrigações a terceiros. Essa possibilidade existiria caso houvesse consentimento entre as partes (lindeiros e concessionária por meio de contratos) ou houvesse dispositivo legal que obrigasse a execução de tal encargo. Parece não serem essas as condições aqui tratadas.

(...)

14.1. Como a ANTT se posiciona quanto às fragilidades no embasamento legal para impor uma obrigação a terceiros não participantes do contrato administrativo entre a ANTT e a Concessionária?

202. Em resposta, a ANTT expressou que o art. 50 do Código de Trânsito Brasileiro (CTB) estabelece que (peça 36C, p. 9):

50. O uso de faixas laterais de domínio e das áreas adjacentes às estradas e rodovias obedecerá às condições de segurança do trânsito estabelecidas pelo órgão ou entidade com circunscrição sobre a via.

203. A ANTT complementou que o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT teria publicado o Manual de Projeto de Acessos de Áreas Lindeiras a Rodovias Federais que estabelece as regras e condições para a implantação de acessos.

204. Em seguida, a ANTT argumentou que, diante do dispositivo legal em comento, o Poder Público estaria autorizado a regulamentar o uso das faixas de domínio das rodovias, com foco na segurança viária (peça 36, p. 9).

205. Sem dúvida, não há que se questionar sobre a necessidade de os acessos às rodovias estejam cadastrados e se submetam à regularização de modo a promover segurança ao tráfego. Essa é a razão de existir dos órgãos rodoviários, entre eles a ANTT.

206. Todavia, seja o art. 50 do CTB, sejam as leis que conferem à ANTT poder de regulamentar os acessos ao lindeiros não conferem à Agência o poder de transferir obrigações onerosas aos lindeiros.

207. Impor ao proprietário lindeiro à rodovia, seja ele dono de um estabelecimento urbano ou rural, a responsabilidade de realizar essas melhorias com recursos próprios equivale a transferir para terceiros uma obrigação que é inerente à Administração Pública. Essa prática desloca para particulares um dever que, por sua natureza, deveria ser assumido pelo poder público.

208. No caso desta concessão da Rota Agro Central, a Administração Pública assumiria somente 30% das obras de regularização, 283 de mais de 1.000 acessos existentes. Os demais seriam todos repassados à obrigação dos lindeiros à rodovia.

209. Além da questão legal, é importante destacar que a construção de acessos é uma obra rodoviária de natureza técnica. Ao ser notificado, o proprietário lindeiro será obrigado a elaborar um projeto para esse investimento e executar a obra, independentemente de sua capacitação técnica, disponibilidade financeira ou dos meios necessários para realizar esses serviços, sob pena de ter o acesso a sua propriedade bloqueado.

210. Para se ter uma ideia da magnitude desse encargo, o custo médio das obras de acesso previstas neste projeto de concessão é de R\$ 324 mil (jan/25; planilha MEF, aba input.Capex). Portanto, os 717 acessos somariam cerca de R\$ 232 milhões de reais (jan/25).

211. Afora o valor da tarifa básica que os lindeiros já terão que pagar, esse dispêndio, por certo, é relevante e muitos deles não terão disponibilidade financeira para cumpri-lo. E caso não o cumpra, estarão sob o julgo de terem o acesso a sua propriedade obstruído, fato que vai de encontro ao art. 5º, inciso XXII, da CF que assegura o direito de propriedade, bem como ao Código Civil, art. 1.228, que dá ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor da coisa que tem em seu poder.

212. Adicionalmente, a imposição de que os proprietários lindeiros invistam recursos em um ativo que não lhes pertence (faixa de domínio da rodovia) configura enriquecimento da União sem causa legítima, o que é vedado pelo ordenamento jurídico brasileiro. O art. 884 do Código Civil determina que aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o que indevidamente auferiu. Essa situação, ao obrigar os lindeiros a aplicar recursos em um bem alheio, viola esse princípio e gera uma injustiça que precisa ser corrigida para assegurar o equilíbrio entre as partes envolvidas.

213. Mesmo que os proprietários lindeiros dispusessem de recursos financeiros para arcar com as obras (o que é uma hipótese pouco provável), a Administração Pública estaria promovendo um tratamento desigual entre os usuários da rodovia. Isso porque mais de 700 lindeiros seriam obrigados a executar, por conta própria, as obras de acesso às suas propriedades, enquanto outros 283 teriam esses acessos realizados diretamente pela concessionária. Essa disparidade levanta preocupações significativas quanto à equidade, à isonomia, regra fundamental insculpida no art. 5º da CF de 1988, caput.

214. Diante da análise empreendida, constata-se que a regularização dos acessos lindeiros constitui medida essencial para a segurança viária e a adequada operação da infraestrutura concedida. Todavia, a forma como essa obrigação vem sendo atribuída aos proprietários lindeiros, especialmente no que tange aos acessos preexistentes à concessão, revela-se juridicamente questionável. A imposição de encargos técnicos e financeiros a terceiros não signatários do contrato administrativo, sem amparo legal expresso, configura afronta ao princípio da legalidade (art. 5º, inciso II, da Constituição Federal) e à própria lógica da concessão de serviço público, cuja responsabilidade pela infraestrutura recai sobre o Poder Público ou sobre o concessionário e não ao usuário da rodovia, conforme pactuação contratual.

215. Nesse contexto, seria fundamental que a ANTT revisse os seus regulamentos de modo a prever nos projetos de concessão a hierarquização em importância de tráfego e segurança, além de diferenciá-los em já existentes e novos, de modo que fosse dado tratamento diferente a cada uma dessas situações.

216. Diante disso e com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar à ANTT que:

a) reavalie, à luz dos princípios da legalidade, da isonomia e da razoabilidade, a exigência de que proprietários lindeiros à rodovia executem, às suas expensas, projetos e obras rodoviárias para regularização de acessos, conforme previsto no Plano de Exploração da Rodovia (PER), Volume I, e nas cláusulas contratuais da concessão da Rota Agro Central.

b) elabore estudo técnico com vistas à revisão de seus regulamentos de modo a contemplar a hierarquização dos acessos conforme sua relevância para o tráfego e para a segurança viária, bem como distingui-los entre acessos preexistentes e novos, permitindo tratamento diferenciado e mais adequado a cada situação.

Comentários do gestor

217. *Os representantes da ANTT iniciam trazendo definições técnicas relacionadas ao tema previstas no Manual de Projeto de Acessos de Áreas Lindeiras a Rodovias Federais - IPR 728/2024, a seguir:*

Acesso: via de ligação à rodovia que permite o ingresso ou egresso de veículos às áreas lindeiras à faixa de domínio.

Faixa de domínio: base física sobre a qual se assenta uma rodovia, sendo constituída pelas pistas de rolamento, canteiros, obras de arte, acostamentos, sinalização e faixa lateral de segurança com limites definidos conforme projeto executivo da rodovia, decretos de utilidade pública ou projetos de desapropriação.

218. *Neste sentido, depreendem que, para utilizar a faixa de domínio da rodovia (um bem público) para acessar ao imóvel lindeiro à rodovia, o proprietário deve observar as normas de engenharia rodoviária cabíveis, de modo a garantir a segurança viária e a funcionalidade do sistema rodoviário.*

219. *Consideram não se tratar de imposição legal ao lindeiro, como se ele fosse obrigado a executar uma obra em área pública, mas interpretam que para ele poder utilizar a faixa de domínio, a título precário, faz-se necessário cumprir as exigências normativas, já que se trata de um interesse particular. Argumentam que tal situação se assemelha aos usuários do setor elétrico, aos quais cabe a responsabilidade por adequar as instalações elétricas do seu imóvel aos requisitos de engenharia elétrica, para fazer uso particular da rede pública de eletricidade.*

220. *Entendem não ser a melhor solução onerar ainda mais o usuário da rodovia para efetuar serviços de interesses de particulares lindeiros à via. Observam que para a implantação de novo acesso ao sistema rodoviário, a responsabilidade pela sua execução é do próprio interessado, de modo que, por uma questão de isonomia, parece mais recomendável que no caso de regularização de acesso ao bem público constituído pelo sistema rodoviário, o próprio lindeiro/interessado seja responsabilizado pela sua execução.*

221. *Acrescentam que, apenas para exemplificar, em decisão judicial recente, em sede de julgamento de Recurso de Apelação, ao analisar a responsabilidade por adequação de acesso à rodovia concedida, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais reiterou o entendimento de que “A obrigação de adequação dos acessos às rodovias federais é propter rem dos proprietários atuais dos imóveis lindeiros que dele se utilizem, ainda que não tenham sido eles quem anteriormente implantou o acesso”.*

222. *Ainda sobre assunto, informam que a Superintendência de Infraestrutura Rodoviária emitiu recentemente a Nota Técnica nº 7971/2025/GEGIR/SUOD/SIR/ANTT (SEI nº 34414746), de 12 de agosto de 2025, com vistas a uniformizar a interpretação e a aplicação dos contratos de concessão no que tange à Regularização e Melhoria de Acessos, bem como definir diretrizes específicas para a reprogramação contratual de cronogramas e para os procedimentos de recomposição do equilíbrio econômico financeiro nos casos de regularização subsidiada de acessos considerados inelegíveis à execução direta pelo lindeiro/interessado, à luz das melhores práticas regulatórias e do interesse público.*

223. *Nesse sentido, esclarecem, em que pese a responsabilidade do interessado, entendendo que a efetividade das metas contratuais de regularização de acessos em rodovias federais concedidas enfrenta, na prática, obstáculos recorrentes relacionados à incapacidade financeira, técnica ou documental dos lindeiros/interessados responsáveis pelos acessos irregulares, que a SUOD estabelece na nota supramencionada a possibilidade de regularização subsidiada. Assim, para os casos de comprovada incapacidade financeira, técnica ou documental dos*

lindeiros/interessados, o dispositivo define a execução direta pela concessionária sob controle da ANTT, com reequilíbrio do contrato.

224. *Conforme disposto em nota, entendem que a medida não apenas soluciona uma lacuna contratual relevante, mas também contribui de forma decisiva para a mitigação dos riscos viários e para o cumprimento efetivo das metas de segurança e mobilidade previstas nos programas de concessão.*

225. *E concluem que tal medida está em consonância com o interesse público, pois: i) garante acesso seguro para populações vulneráveis e comunidades isoladas; ii) reduz custos sociais e operacionais associados a acidentes em acessos precários; e iii) permite à Administração Pública cumprir suas obrigações constitucionais de segurança e eficiência na prestação do serviço público rodoviário.*

226. *Em relação a alínea b, conforme resposta apresentada na 2ª diligência, no que se refere à hierarquização dos acessos, informam que o PER Volume I disciplina a seguinte relação de prioridade, a saber:*

Previamente à apresentação dos projetos específicos, a concessionária deverá submeter à análise e aceite da fiscalização a relação de acessos a serem contemplados com as melhorias, observando-se a distribuição nos segmentos homogêneos estabelecida e a seguinte ordem de prioridade:

- 1. acessos a vias públicas em regiões rurais;*
- 2. acesso a vias públicas em regiões urbanas, quando não houver vias marginais existentes ou previstas;*
- 3. acessos a bens ou áreas de interesse público, quando não houver vias marginais existentes ou previstas;*
- 4. acesso à propriedade privada de uso não comercial, devendo atender os seguintes critérios:*
 - a. disponibilização de um único acesso por propriedade;*
 - b. impossibilidade de utilizar acesso secundário, mesmo que indireto à rodovia; e*
 - c. viabilidade em termos de segurança viária, podendo ser prevista a canalização do fluxo de conjunto de acessos para um único acesso à rodovia.*
- 5. acesso à propriedade privada de uso comercial para prestação de serviços aos usuários da rodovia, em que se deverá comprovar a hipossuficiência para custeio da regularização por meio da comprovação de adesão ao Microempreendedor Individual (MEI) ou Simples Nacional relativo ao serviço principal ofertado; e*
- 6. acesso à propriedade privada de uso comercial ou industrial, independente do porte, de acordo o índice de ocorrência de sinistros de trânsito para a classificação da via.”*

227. *Reforçam que a Nota Técnica ANTT nº 7971/2025, mencionada anteriormente, traz como recomendação o detalhamento dos critérios de priorização atrelados ao seu motivo/objetivo e critérios técnicos para os contratos de concessão em que não há definição prévia das localizações de acessos contemplados com as melhorias, conforme tabela 18 a seguir.*

Tabela 18: Grupos de prioridade para obras de acesso

Ordem de Prioridade	Descrição do Acesso	Motivo	Crerios Técnicos
1	Acessos a vias públicas em regiões rurais	Garantir conectividade de áreas rurais com pouca infraestrutura viária.	Volume de tráfego leve e pesado, ausência de vias alternativas, demanda comunitária.
2	Acessos a vias públicas em regiões urbanas (sem vias marginais)	Promover a integração segura entre tráfego urbano e rodoviário.	Densidade populacional, VDM, ausência de previsão de implantação de vias marginais.
3	Acessos a bens ou áreas de interesse público (sem vias marginais)	Garantir acesso seguro a serviços públicos essenciais (hospitais, escolas, postos policiais).	Tipo de serviço público, volume de veículos e pedestres, impacto operacional.
4	Acessos à propriedade privada de uso não comercial	Assegurar um único ponto de acesso para propriedades privadas, evitando redundância e riscos.	Único acesso por propriedade, impossibilidade de uso secundário, viabilidade técnica e segurança.
5	Acessos à propriedade privada de uso comercial para serviços aos usuários da rodovia	Facilitar acesso seguro a estabelecimentos que prestam serviços essenciais aos usuários da rodovia.	Comprovação de hipossuficiência (MEI ou Simples Nacional), relevância do serviço para usuários.
6	Acessos à propriedade privada de uso comercial ou industrial (independente do porte)	Garantir acessos seguros para estabelecimentos com grande fluxo de veículos, especialmente pesados.	Índice de ocorrência de sinistros, volume de tráfego gerado, tipo de atividade desenvolvida.
7	Acessos em trechos com obras de ampliação de capacidade e melhorias	Integrar melhorias de acessos às obras já previstas no PER, evitando intervenções posteriores.	Localização no trecho de ampliação, compatibilidade com projetos de duplicação, impacto no nível de serviço.

Fonte: Manifestação do gestor, peça 50, p. 35.

228. Complementam que na Resolução ANTT nº 6.000/2022 (RCR 2) são estabelecidas diretrizes claras e objetivas para a gestão e regularização de acessos nas rodovias sob concessão federal, assim como se reforça a responsabilidade das concessionárias em assegurar a segurança viária, a fluidez do tráfego e a conformidade com as normas técnicas aplicáveis.

229. Informam que o normativo determina que as concessionárias realizem o mapeamento completo dos acessos durante as etapas iniciais da concessão, identificando tanto os acessos autorizados quanto os irregulares, de modo a subsidiar as ações de regularização subsequentes. Para os acessos de pequeno porte, o RCR 2 adota uma postura colaborativa, orientando as concessionárias a oferecer suporte técnico aos lindeiros e elaborar projetos padronizados para facilitar a regularização.

230. Adicionalmente, destacam a importância da adoção de notificações extrajudiciais como medida prévia a qualquer ação mais restritiva, como o fechamento do acesso, garantindo que os lindeiros sejam previamente comunicados e tenham oportunidade de adequação antes da adoção de medidas administrativas ou judiciais, conforme transcrito abaixo:

[...] CAPÍTULO I

INFORMAÇÕES SOBRE A CONCESSÃO E SISTEMAS DE ACOMPANHAMENTO Art. 4º A concessionária deverá apresentar pelo sistema informatizado indicado pela ANTT as seguintes informações, em conformidade com as obrigações dispostas no contrato de concessão e alterações posteriores:

I - a programação anual de estudos, projetos funcionais, anteprojetos e projetos executivos de engenharia, acompanhada das informações quanto à necessidade, ainda que potencial, de declaração de utilidade pública, por obra;

II - o plano anual de desocupação da faixa de domínio, contendo as ações necessárias para desocupação e regularização do uso da faixa de domínio e dos acessos;

[...]

CAPÍTULO III

ESTUDOS, PROJETOS E ORÇAMENTOS DE ENGENHARIA

Subseção V

Regularização de acessos

Art. 108. Os acessos ao sistema rodoviário deverão atender às normas e diretrizes técnicas vigentes da ANTT e do DNIT.

Art. 109. A concessionária deverá informar à Unidade Regional da ANTT as ações relativas à regularização dos acessos nas faixas de domínio, em acordo com o plano anual de desocupação da faixa de domínio, priorizando medidas que impactem a segurança e a fluidez da via, até o final do segundo ano de concessão.

Art. 110. A concessionária deverá notificar o lindeiro interessado para que este providencie a regularização às suas expensas.

§ 1º Tratando-se de acesso de pequeno porte, a concessionária deverá elaborar e disponibilizar projeto ou auxiliar tecnicamente o terceiro visando à regularização do acesso, admitida a execução de projeto padronizado desenvolvido pela concessionária, podendo ser pactuada entre as partes pagamento de remuneração pelo serviço por parte do terceiro, se cabível.

§ 2º A concessionária deverá promover até duas notificações extrajudiciais do terceiro para regularização de acesso, sob pena de adoção das medidas judiciais cabíveis ou fechamento do acesso diretamente pela concessionária.

§ 3º O fechamento do acesso deverá ser justificado conforme os critérios de segurança, fluidez e operação da via.

§ 4º Nos casos de baixo impacto aos requisitos de segurança, a concessionária deverá prover formas de regularização visando mitigar o impacto resultante do fechamento.”

231. *Acreditam que os contratos de concessão mais recentes apresentam uma abordagem planejada e estruturada em relação às obras de melhorias de acessos. Nessas avenças, estabelece-se que as intervenções devem ser executadas conforme uma ordem de prioridade definida a partir de critérios de segurança viária, funcionalidade e eficiência operacional.*

232. *Por entender que já há tratativa direcionada ao assunto nos contratos de concessão, nas Resoluções de Concessões Rodoviárias da ANTT e, recentemente, em Nota Técnica, requerem, portanto, o afastamento das determinações contidas na alínea “a” e “b” do item IV.7.*

Análise dos comentários do gestor

233. *Observa-se que, embora não haja previsão legal expressa de obrigatoriedade para que o lindeiro regularize o acesso à sua propriedade, as decisões judiciais têm, de modo recorrente, entendido que é dever do lindeiro regularizar o acesso a sua propriedade. Nesse aspecto, a atuação da ANTT e das concessionárias está regular.*

234. *Todavia, o processo de regularização dos acessos continua sendo muito conflituoso, por diversos motivos que serão listados a seguir. Evidencia esse fato do texto de nota técnica apresentada pela ANTT (Nota Técnica 7971/2025/GEGIR/SUOD/DIR/ANTT) em que a Agência expressa dificuldade quanto à regularização dos acessos (peça 48C, p. 11).*

46. A gestão das obrigações contratuais relativas à regularização de acessos e intervenções de melhorias de acessos em rodovias federais concedidas tem se mostrado um dos pontos de maior desafio para a Agência e para as concessionárias. Embora os contratos estabeleçam metas e prazos claros para a adequação dos acessos, a realidade demonstra a existência de múltiplas dificuldades de natureza social, econômica e operacional que comprometem o pleno cumprimento dessas obrigações.

47. A imposição de cumprimento imediato e integral destas obrigações, sem considerar as limitações concretas e a necessidade de ajustes — não tem se mostrado eficaz, resultando na formação de um extenso passivo regulatório, na aplicação de penalidades e, em alguns casos, no adiamento indefinido da solução dos problemas.

48. Diante desse cenário, torna-se necessário adotar medidas que possibilitem a superação dos entraves identificados, sem comprometer a segurança viária nem o interesse público. Entre essas medidas, destaca-se, por exemplo, a suspensão temporária das obrigações durante a instrução do processo de repactuação do cronograma de regularização dos acessos e intervenções de melhorias de acessos, a qual se configura como alternativa essencial para:

- Viabilizar a reavaliação, em conjunto com as concessionárias, da situação específica de cada trecho, possibilitando a pactuação de novos prazos e metas escalonadas, compatíveis com a execução das obras e com a capacidade de atendimento aos usuários;
- Permitir, paralelamente, a estruturação de mecanismos que possibilitem a regularização subsidiada dos acessos cujos lindeiros ou particulares não disponham de condições técnicas ou financeiras, viabilizando o reequilíbrio contratual e a solução definitiva desses casos. (grifado)

235. O tema em questão tem-se revelado oneroso para as concessionárias de rodovias, conforme evidenciado pela nota técnica, que destaca a existência de um significativo passivo regulatório resultante da execução dessas obrigações perante terceiros. Observa-se que a suspensão temporária dessas obrigações aliada à possibilidade de regularização subsidiada dos acessos representa medidas positivas para mitigar os desafios enfrentados nesse contexto.

236. Todavia, o tema continuará sendo relevante em termos de dificuldades de natureza social, econômica e operacional.

237. Primeiro, observa-se que as audiências públicas realizadas pela ANTT não apresentam aos proprietários lindeiros a obrigação futura de regularizar os acessos. Embora a ANTT forneça ampla divulgação nas audiências sobre as obras a serem executadas pelas concessionárias e os valores da tarifa básica de pedágio, não se dá a publicidade que deveria ser dada à responsabilidade dos lindeiros em relação aos acessos. Essa lacuna é evidente nos documentos disponíveis no site <https://participantt.antt.gov.br/public/evento/visualizar> (consultado em 30/10/2025), que não fazem referência às obras que deverão ser realizadas pelos lindeiros.

238. Mesmo porque o projeto de licitação não contém quais acessos serão executados pela concessionária e quais serão de responsabilidade dos lindeiros. Por exemplo, no caso do projeto da Rota Agro Central, sabe-se que apenas 283 acessos serão regularizados pela concessionária, enquanto mais de 700 acessos ficarão a cargo dos lindeiros. As localizações desses acessos serão definidas posteriormente à licitação, pela própria concessionária.

239. Essa ausência de regras claras e de divulgação adequada gera insegurança e resistência por parte dos lindeiros, que frequentemente só tomam conhecimento da obrigação quando são formalmente notificados. Esse tipo de notificação sem diálogo prévio gera impacto negativo no lindeiro e, por consequência, leva ao aumento de demandas administrativas e judiciais contra as concessionárias, conforme exposto na nota técnica.

240. Outro ponto crítico refere-se à priorização de obras, conforme estabelecido em normativo da ANTT (peça 50, p. 35). Dentro de um mesmo grupo de prioridade, onde seria esperado um tratamento uniforme (com regras claras e justas para obras realizadas pela concessionária ou pelos usuários), há casos em que lindeiros são contemplados com obras previstas no contrato de concessão, enquanto outros, vizinhos aos primeiros, são obrigados a executar as obras com recursos próprios. Essa disparidade compromete o princípio da isonomia, gerando um sentimento de injustiça entre os lindeiros afetados.

241. Dado esses pontos, não é de se espantar que encargos da ordem R\$ 229 milhões (717 acessos a R\$ 320 mil cada; jan/25) repercutam de forma tão relevante na concessão, em termos social, econômica e operacional. Nesse caso, será proposto manter a determinação disposta no item IV.7 com alterações.

242. Ante o exposto e com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar à ANTT que:

a) reavalie a possibilidade de o projeto de concessão, à luz dos princípios da isonomia e da razoabilidade, incluir de forma clara e detalhada as obras de acesso que serão

executadas pela concessionária e aquelas que ficarão sob responsabilidade dos proprietários lindeiros;

b) assegure ampla publicidade e transparência quanto às futuras obras que serão de obrigação dos lindeiros, garantindo que todos os envolvidos tenham pleno conhecimento das suas responsabilidades e direitos, anteriormente ao leilão de concessão.

Risco de ineficácia na utilização da garantia de execução contratual

Situação encontrada

243. Na minuta contratual submetida à análise deste Tribunal, estão previstas as seguintes disposições relacionadas ao acionamento da garantia de execução contratual. (peça 12, p. 46):

11.6 Sem prejuízo das demais hipóteses previstas no Contrato e na regulamentação vigente, a Garantia de Execução do Contrato poderá ser utilizada quando:

11.6.1 a Concessionária não efetuar, nos prazos devidos, o pagamento de indenização pelos danos causados aos usuários do Sistema Rodoviário, conforme regulamentação da ANTT, em razão da não realização das obrigações de investimentos previstas no PER ou das intervenções necessárias ao atendimento dos Parâmetros de Desempenho, dos Parâmetros Técnicos, ou da sua execução em desconformidade com o estabelecido no Contrato.

244. Ao analisar a minuta contratual da desestatização das Rodovias Integradas do Paraná (TC 042.775/2021-3), o Tribunal de Contas observou que a cláusula de execução de garantias, com redação idêntica à deste processo, não previa explicitamente sua aplicação em caso de descumprimento das obrigações de investimento, o que comprometia a eficácia do mecanismo.

245. Após diálogos com o Tribunal, a ANTT comprometeu-se a aprimorar o dispositivo, sugerindo, em memoriais, uma nova redação para garantir maior objetividade (TC 016.184/2024-6, peça 48, p. 8):

11.6.1 a Concessionária não realizar as obrigações de investimentos previstas no PER ou das intervenções necessárias ao atendimento dos Parâmetros de Desempenho, dos Parâmetros Técnicos, ou da sua execução em desconformidade com o estabelecido no Contrato, nos prazos devidos, ensejando danos ao Poder Concedente, cujos valores e procedimentos serão apurados conforme regulamento da ANTT.

246. Enfatiza-se que a Lei 10.233/2001 define entre as cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas às garantias, inclusive aquelas concernentes às execuções de investimentos:

Art. 35. O contrato de concessão deverá refletir fielmente as condições do edital e da proposta vencedora e terá como cláusulas essenciais, ressalvado o disposto em legislação específica, as relativas a: (...)

VI - garantias a serem prestadas pelo concessionário quanto ao cumprimento do contrato, inclusive quanto à realização dos investimentos ajustados;

247. Observa-se que, nos contratos de concessão firmados no âmbito da desestatização da PRVias, referentes aos Lotes 1 e 2, celebrados, respectivamente, com as concessionárias Via Araucária e Litoral Pioneiro, foram incluídas cláusulas específicas (cláusulas 11.6.1) que preveem, de forma explícita, o acionamento de garantias em situações de descumprimento das obrigações de investimento por parte das concessionárias. Tal previsão está em conformidade com o que foi aprovado pela ANTT e pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no âmbito do processo TC 042.775/2021-3, conforme consta nos autos (TC 016.184/2024-6, peça 50, p. 38; peça 49, p. 38).

248. No entanto, destaca-se que, no mérito do processo TC 016.184/2024-6, foi objeto de análise a decisão da ANTT de não adotar uma redação mais objetiva para a cláusula

correspondente no contrato de concessão da desestatização da BR-040/495/RJ/MG. Essa escolha divergia do modelo mais claro e robusto utilizado nos contratos da PRVias, o que pode impactar a efetividade do mecanismo de garantia em casos de inadimplemento.

249. *Ressalta-se que o Acórdão 2.464/2024-TCU-Plenário já havia determinado à ANTT que promovesse ajustes na minuta contratual, de modo a incluir, no item 11.6.1 do contrato de desestatização da BR-040/495/RJ/MG, a previsão expressa da hipótese de acionamento de garantias em situações de descumprimento das obrigações de investimento, conforme a questão aqui suscitada. A determinação encontra-se no item 9.2.4:*

9.2.4. ajuste a subcláusula 11.6.1 da minuta contratual para prever a hipótese de utilização da Garantia de Execução do Contrato quando a concessionária não realizar as obrigações de investimentos, a exemplo do constante dos Lotes 1 e 2 da PR Vias, objeto do TC 042.775/2021-3, em respeito ao art. 35, inciso VI, da Lei 10.233/2001;

250. *Assim sendo, não se evidencia de maneira clara o motivo pelo qual a agência opta por não adotar, na redação da cláusula 11.6.1, o entendimento já debatido em situação similar perante este Tribunal. Tal entendimento, caso aplicado, proporcionaria maior objetividade e clareza ao texto contratual, conferindo, consequentemente, maior eficácia à execução das obrigações pactuadas.*

251. *Especialmente em razão das determinações dos subitens 9.1.8. e 9.1.9 do Acórdão 1.592/2024-TCU-Plenário:*

9.1.8. replique, de forma expressa, especificada e quando cabível, as determinações e recomendações exaradas por este Tribunal nas análises de concessões da 5ª etapa do Procrofe aos futuros projetos de concessão rodoviária do programa, em consonância com o art. 8º da Portaria MT 995/2023;

9.1.9. em novas desestatizações de rodovias, motive tecnicamente eventuais alterações no modelo regulatório em relação ao adotado nos outros contratos da 5ª etapa do Procrofe, de acordo com as especificidades de cada caso, em consonância com o art. 8º da Portaria MT 995/2023;

252. *Nesse sentido, cabe propor determinar à ANTT:*

a) ajustar a subcláusula 11.6.1 da minuta contratual de modo a prever a hipótese de utilização da Garantia de Execução do Contrato quando a Concessionária não realizar as obrigações de investimentos, a exemplo do constante dos Lotes 1 e 2 da PR Vias, objeto do TC 042.775/2021-3, em respeito à Lei 10.233/2001, art. 35, inciso VI e aos subitens 9.1.8. e 9.1.9 do Acórdão 1.592/2024-TCU-Plenário.

Comentários do gestor

253. *Os representantes da SUCON, acerca da redação utilizada na cláusula 11.6.1, ressaltam que ela é uma recomendação da PF-ANTT no âmbito do processo de desestatização do sistema rodoviário Sistema rodoviário Rio de Janeiro (RJ) - Governador Valadares (MG), com fundamentação consubstanciada nos itens 30 a 33 do PARECER n. 00161/2021/PF ANTT/PGF/AGU (SEI 6645018). Frisam que na minuta analisada pelo parecer jurídico a cláusula 11.6.1 corresponde à 10.6.1. Segue excerto em questão do parecer:*

30. *Na cláusula 10, que trata da garantia de execução do contrato, consta a previsão de que a concessionária permanecerá responsável pelo cumprimento das obrigações contratuais mesmo que a garantia seja executada (10.2). Dessa forma, fica claro que o acionamento da garantia de execução em nenhuma hipótese resultará na supressão da obrigação inadimplida, sendo recomendável, para melhor esclarecimento, que se promova um ajuste na cláusula 10.6.1.*

31. Na versão apresentada, a cláusula 10.6.1 permite que a garantia de execução seja acionada quando a concessionária "não realizar as obrigações de investimentos previstas no **PER** ou as intervenções necessárias ao atendimento dos **Parâmetros de Desempenho, dos Parâmetros Técnicos**, ou executá-las em desconformidade com o estabelecido, conforme regulamentação da **ANTT**, não deixando claro que o evento que aciona a garantia (e que define o seu valor) não é propriamente a inexecução da obrigação (que continua sendo devida, nos termos da cláusula 10.2), mas o não pagamento, pela concessionária, de indenização pelos danos resultantes desses descumprimentos, os quais serão calculados pela ANTT na forma do regulamento (que ainda não foi editado).

32. Nesse sentido, sugiro a seguinte redação:

Redação da minuta:

10.6 Sem prejuízo das demais hipóteses previstas no **Contrato** e na regulamentação vigente, a **Garantia de Execução do Contrato** poderá ser utilizada quando:

10.6.1 a Concessionária não realizar as obrigações de investimentos previstas no **PER** ou as intervenções necessárias ao atendimento dos **Parâmetros de Desempenho, dos Parâmetros Técnicos**, ou executá-las em desconformidade com o estabelecido, conforme regulamentação da **ANTT**;

Redação sugerida:

"10.6 Sem prejuízo das demais hipóteses previstas no **Contrato** e na regulamentação vigente, a **Garantia de Execução do Contrato** poderá ser utilizada quando:

10.6.1 a **Concessionária** não efetuar, nos prazos devidos, o pagamento de indenização pelos danos causados ao sistema rodoviário ou aos usuários da rodovia, conforme regulamentação da **ANTT**, em razão da não realização das obrigações de investimentos previstas no **PER** ou das intervenções necessárias ao atendimento dos **Parâmetros de Desempenho, dos Parâmetros Técnicos**, ou da sua execução em desconformidade com o estabelecido no contrato.

33. A indenização pelos danos resultantes da inexecução contratual não se confunde com as multas a serem aplicadas em razão dessa inexecução. Enquanto a multa tem caráter punitivo e coercitivo, a indenização tem caráter compensatório, razão pela qual não há qualquer óbice jurídico à previsão cumulativa dos dois institutos no contrato de concessão. Na mesma linha, embora a opção atual seja remeter a metodologia de cálculo desses danos para a regulamentação futura, não há impedimentos para que se definisse, já no texto do contrato, valores pré-determinados para essa compensação, ao menos em relação aos principais investimentos previstos em contrato, de modo a impedir que a ausência de regulamentação prejudique a aplicabilidade do dispositivo contratual. (grifo do original, peça 50, p. 39 a 41)

254. Informam que, com base no parecer jurídico acima, a GREG manifestou a absoluta pertinência da proposta, conforme disposto nos itens 12 a 14 da NOTA TÉCNICA SEI Nº 3248/2021/GREG/SUCON/DIR (SEI 6766561), reproduzidos a seguir:

12. Com relação à garantia de execução, entende-se absolutamente pertinente a sugestão da Procuradoria Federal. Tal matéria, inclusive, já vinha sendo debatida a partir de recomendação do Tribunal de Contas da União (TCU).

13. Entretanto, considerando-se o prazo exíguo para conclusão desta etapa do processo, esta SUCON compreende que deve ser promovida adequada discussão do tema

internamente, além de entendimentos com outras superintendências e com o TCU, de maneira a apresentar proposta completa sobre o tema nas próximas fases.

14. Por ora, ajustou-se somente a redação da subcláusula 10.6.1, conforme citado abaixo, evidenciando que o acionamento da garantia deve se dar no valor dos danos causados aos usuários do Sistema Rodoviário. Essa alteração encerra eventual interpretação, ao nosso ver inadequada, de que poderia se acionar a garantia em relação ao valor integral da obrigação.

*“10.6.1 a **Concessionária** não efetuar, nos prazos devidos, o pagamento de indenização pelos danos causados aos usuários do Sistema Rodoviário, conforme regulamentação da ANTT, em razão da não realização das obrigações de investimentos previstas no **PER** ou das intervenções necessárias ao atendimento dos **Parâmetros de Desempenho**, dos **Parâmetros Técnicos**, ou da sua execução em desconformidade com o estabelecido no **Contrato**”.*

255. Não obstante, inferem que uma das razões que ensejaram o TCU a propor a alteração da cláusula contratual em comento seria a ausência do evento “inexecução do contrato” na minuta do RCR-3, que se encontrava em elaboração à época do Relatório do Acórdão nº 2319/2022 (SEI 14108927), conforme texto e grifos:

443. Note que a minuta do RCR 3 disponibilizada no sítio eletrônico da ANTT não abrange o evento “inexecução do contrato”. A minuta disponibilizada apenas informa que a garantia de execução se propõe a cobrir dois eventos, quais sejam: inadimplemento de multas e pagamento de saldo de haveres e deveres.

Art. 26. O contrato de concessão poderá estabelecer a obrigação de contratação de garantias para cobertura dos riscos nele previstos, tais como:

I - inadimplemento do pagamento de multas;

II - pagamento de saldo em apuração de haveres e deveres.

*444. Dessa forma, ainda que se tenha claro que o normativo acima esteja em processo de elaboração (não cabendo aqui maiores críticas/sugestões sobre o tema), **resta demonstrado que há o risco de o evento “inexecução contratual/obrigações de investimentos” não constar da regulamentação da ANTT quando o RCR 3 for aprovado (dado que revogará a Resolução ANTT 2.555/2008).***

445. Por este motivo, entende-se necessário que este evento conste da redação contratual.

256. Contudo, consideram que a terceira norma do Regulamento das Concessões Rodoviárias (RCR-3), Resolução ANTT nº 6.032/2023, preencheu a lacuna apontada pelo Tribunal de Contas, de acordo com o Art. 24, transcrito:

Art. 24. O contrato de concessão poderá estabelecer a obrigação de contratação de garantias para cobertura dos riscos nele previstos, de acordo com a legislação aplicável, tais como:

I - inadimplemento do pagamento de multas;

II - pagamento de saldo em apuração de haveres e deveres; e

*III - **inexecução de obras.***

257. Acrescentam que existe a possibilidade de alterações das condições da garantia para adequação às novas situações ou necessidades, conforme §1º, Art. 24, do RCR-3, como observa-se:

§ 1º A concessionária poderá, mediante prévia aprovação da Diretoria, alterar condições da garantia para adequação às novas situações ou necessidades.

258. Destacam que as minutas contratuais referentes aos últimos projetos concessionários submetidos à avaliação dessa Corte de Contas adotaram a redação utilizada no Projeto Rota Agro Central.

259. Destacam também a existência do projeto estruturante aprimoramentos de riscos extraordinários, de garantias e de requisitos de habilitação nas licitações de concessões de infraestrutura rodoviária no âmbito do Plano de Gestão Anual de 2025 da ANTT, o qual busca resolver, dentre outros problemas regulatórios, a “Apuração do dano ao poder concedente e ao usuário pela inexecução de investimentos” que visa atender ao TCU que teria estabelecida a necessidade de apuração do dano pela frustração do planejamento previsto ao usuário, além do Poder Concedente, por meio do Acórdão 2464/2024 – TCU – Plenário proferido no âmbito do TC 016.184/2024-6, de acompanhamento da desestatização da BR-040/RJ/MG – trecho Rio de Janeiro a Juiz de Fora, conforme instrução constante no processo nº 50500.189087/2024-78.

260. Com isso, requerem o afastamento da determinação contida no item IV.8. Risco de ineficácia na utilização da garantia de execução contratual, devido ao atendimento da proposição do TCU.

Análise dos comentários do gestor

261. Dos comentários trazidos pelo gestor, não restou adequadamente justificada a razão para a não implementação do item 9.2.4 do Acórdão 2.464/2024-TCU-Plenário, prolatado no TC 016.184/2024-6, na Rota Agro Central, que, inclusive, foi prolatado após o parecer e a nota técnica mencionados nos comentários dos gestores.

262. Cabe esclarecer, conforme o relatório do voto condutor do Acórdão 2.464/2024-TCU-Plenário, que “o montante associado à garantia não estaria diretamente vinculado ao valor da obra ou serviço não executado, mas sim ao dano causado pelo inadimplemento”.

263. De todo modo, naquele processo, se concluiu que o fato de existir a previsão para o acionamento da garantia em regulamento interno da agência (no caso RCR3) não justificaria a omissão do dispositivo no contrato, uma vez que cláusula relativa à garantia deve ser parte essencial deste, nos termos da lei. Transcreve-se a seguir excerto do relatório do voto conduto do decisor:

157. Com relação à manifestação supratranscrita da agência, é pertinente esclarecer que mesmo se for considerando dispensável a menção a todas as hipóteses passíveis de execução da garantia, não deve haver dúvida acerca da necessidade da presença no contrato de dispositivo específico relacionado às garantias associadas à realização dos investimentos em decorrência da expressa previsão legal, enquanto cláusula essencial do contrato. Nesse sentido, a existência de previsão em normativo interno da agência, que pode ser reformulado ao longo da vigência da avença, não supre a necessidade da presença da regra no contrato.

264. Nesse sentido, por expressa previsão legal – nos termos do inciso VI, art. 35, Lei 10.233/2001 – é necessário que o contrato contenha cláusula relativa às “garantias a serem prestadas pelo concessionário quanto ao cumprimento do contrato, inclusive quanto à realização dos investimentos ajustados”.

265. Ante o exposto e com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar à ANTT que:

a) ajustar a subcláusula 11.6.1 da minuta contratual de modo a prever a hipótese de utilização da Garantia de Execução do Contrato quando a Concessionária não realizar as obrigações de investimentos, a exemplo do constante dos Lotes 1 e 2 da PR Vias, objeto do TC 042.775/2021-3,

em respeito à Lei 10.233/2001, art. 35, inciso VI, aos subitens 9.1.8. e 9.1.9 do Acórdão 1.592/2024-TCU-Plenário e ao subitem 9.2.4 do Acórdão 2.464/2024-TCU-Plenário.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

266. Primeiramente, cumpre informar que paralelamente à elaboração deste relatório, corre neste Tribunal o TC 010.978/2025-9, que trata do processo de desestatização das rodovias BR-116/251/MG, com início na Divisa BA/MG até o entroncamento com a BR-381/451 (Viaduto Contorno de Governador Valadares) e BR-251/MG, com início no entroncamento com a BR-116 até o entroncamento com a BR-122 (início do perímetro urbano de Montes Claros), denominada Rota das Gerais.

267. Naquele processo, há apontamentos similares, principalmente em relação à inovação regulatória do sistema de pedagiamento de livre passagem (Free Flow), mas também quanto aos seguintes achados: IV.5. Ausência da incidência do Coeficiente de Ajuste Temporal na aplicação do Fator D sobre o não atingimento de parâmetros de desempenho; IV.6. Melhorias na redação contratual do mecanismo de Reclassificação Tarifária; e IV.7. Incidência cumulativa do mecanismo de Reclassificação Tarifária em Gatilhos Volumétricos. As equipes de ambas as fiscalizações trabalharam em conjunto para compatibilizar as propostas de encaminhamento referentes a esses pontos.

268. Adicionalmente, considerando que os estudos analisados nos TC 002.926/2024-5 (CN1 e CN5) e 017.380/2024-3 (CN2), ambos da relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, foram desenvolvidos em conjunto com o processo da Rota Agro Central, bem como possuem modelagem similares, cabe analisar se os encaminhamentos realizados no âmbito dos Acórdãos 1.373/2024 e 228/2025-TCU-Plenário, no que couber, foram acatados no projeto da Rota Agro Central.

269. A Rota Agro Central faz parte do grupo de rodovias denominado Centro-Oeste Norte (CN). O BNDES foi contratado para desenvolver os estudos das rodovias Centro-Oeste Norte, que foram divididas em lotes, sendo este processo referente à desestatização do Lote CN-3:

a) CN-1 – Rodovias BR-060/452/GO

- i) BR-060/GO - entre Goiânia/GO até o entroncamento com a BR-452 em Rio Verde/GO;
- ii) BR-452/GO - do entroncamento com a BR-060 em Rio Verde/GO até o entroncamento com a BR-153 em Itumbiara/GO, e Contorno Sul de Goiânia, entre o entroncamento com a BR-060 e BR-153.

b) CN-2 – Rodovias BR-060/364/GO e BR-364/MT

- i) BR-060/GO - do entroncamento com a GO-412 em Rio Verde/GO até o entroncamento com a BR-364/GO em Jataí/GO;
- ii) BR-364/GO - do entroncamento com a BR-060 em Jataí/GO até a Divisa GO/MT;
- iii) BR-364/MT - entre a Divisa GO/MT até o entroncamento com a BR-163/MT em Rondonópolis/MT, e contornos de Alto Araguaia/MT e Santa Rita do Araguaia/GO.

c) CN-3 – Rodovias BR-070/174/364/MT e BR-174/364/RO

- i) BR-364/RO - do entroncamento com a BR-435/RO em Vilhena/RO até a Divisa RO/MT;
- ii) BR-364/MT - da Divisa RO/MT até o entroncamento com a MT-235 em Sapezal/MT;
- iii) BR-174/MT - do entroncamento com a BR-364/MT em Comodoro/MT até o entroncamento com a BR-070/MT em Cáceres/MT;

iv) BR-070/MT - do entroncamento com a BR-174/MT em Cáceres/MT até o entroncamento com a BR-163/364/MT em Cuiabá/MT.

d) CN-5 – Rodovia BR-364/RO

i) BR-364/RO - do entroncamento com a BR-435/RO em Vilhena/RO até o entroncamento com a BR-319/RO em Porto Velho/RO, e acessos portuários.

270. As concessões dos Lotes CN-1, CN-2 e CN-5, denominados Rota Verde, Rota Agro Centro-Norte e Rota Agro Norte, já foram apreciados pelo TCU, no âmbito dos TC 002.926/2024-5 e 017.380/2024-3, que culminaram nos Acórdãos 1.373/2024 e 228/2025-TCU-Plenário (Min. Jhonatan de Jesus).

Determinações e recomendações de projetos anteriores – CN-1, CN-2 e CN-5

Lotes CN-1 e CN-5 – Rotas Verde e Agro Norte

271. Em relação aos Lotes CN-1 e CN-5, foi prolatado o Acórdão 1.373/2024-TCU-Plenário, in verbis:

VISTO, relatado e discutido este acompanhamento de processo de desestatização das rotas Verde (BR-060/452/GO) e Agro Norte (BR-364/RO), integrantes da 5ª etapa do Programa de Concessões de Rodovias Federais (Procrofe),

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 43, I, da Lei 8.443/1992, 241, 250, II e III, e 258, II, do Regimento Interno do TCU, 1º da Instrução Normativa-TCU 81/2018 e 4º, II, 9º, I e II, e 11 da Resolução-TCU 315/2020, e ante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres que, antes da publicação do edital do leilão de desestatização das rotas Verde e Agro Norte:

9.1.1. revise o Plano de Exploração da Rodovia e o Modelo Econômico-Financeiro dos projetos de concessão para retirar a previsão de obras em trechos com terceiras faixas já executadas - inclusive aquelas implementadas antes de 2018 - ou em execução, assim como retirar a previsão de obras de correção de curvas horizontais em trechos retilíneos, em atendimento ao disposto no art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995;

9.1.2. reavalie a postergação do cronograma de duplicação dos trechos SNV 364BRO1160, SNV 364BRO1212 e SNV 364BRO1215 da Rota Agro Norte, considerando as evidências de alto índice de acidentes de colisão frontal nesses segmentos em comparação com o restante da rodovia, devendo motivar de forma clara e congruente eventual decisão de manter o adiamento por haver indícios de que o benefício advindo da prorrogação - desconto de 1,68% na tarifa básica de pedágio - é inferior ao prejuízo resultante da permanência de condições de elevado risco aos usuários por mais alguns anos, em observância aos arts. 2º e 50, § 1º, da Lei 9.784/1999 e ao art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995;

9.1.3. mantenha a reclassificação tarifária para as obras de acesso ao Porto Novo da Rota Agro Norte em patamar superior aos investimentos, de modo a estimular sua realização, promovendo a redução dos 10% previstos originalmente no contrato somente se demonstrado que o novo percentual mantém o incentivo para execução tempestiva das respectivas obras, em atenção aos arts. 2º e 50, § 1º, da Lei 9.784/1999 e ao art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995.

9.2. recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres que avalie a oportunidade e a conveniência de:

9.2.1. retirar a influência das ferrovias no estudo de demanda da Rota Agro Norte, dadas as incertezas desses investimentos e do momento de sua realização, de modo a promover a

modicidade tarifária ou viabilizar a antecipação de obras importantes para a segurança dos usuários, em consonância com o art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995;

9.2.2. reduzir a distância média entre faixas adicionais no trecho entre SNV 364BRO1330 e SNV 364BRO1365 da Rota Agro Norte, com vistas a melhorar a fluidez do tráfego rodoviário e reduzir o risco de acidentes decorrentes de ultrapassagens perigosas em pontos de formação de comboios, em observância ao art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995;

9.2.3. incluir, no edital de leilão a ser realizado para a Rota Agro Norte, os produtos parciais entregues no âmbito dos Contratos 22 00489/2023 e 22 00490/2023, do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, de forma a subsidiar os licitantes com informações detalhadas da rodovia a ser concedida, reduzindo, assim, as incertezas das propostas que serão ofertadas, em consonância com o art. 18, XV, da Lei 8.987/1995;

9.2.4. manter o percentual de 20% de responsabilidade da concessionária para os gastos que excederem os R\$ 252,6 milhões destinados ao cumprimento das condicionantes de licenças ambientais - inclusive aquelas oriundas de questões indígenas - ou adotar percentual suficiente para dar sentido à cláusula 5.7 da minuta contratual (compartilhamento de risco de condicionantes de licenças ambientais) e servir como fator de indução de zelo na execução desses dispêndios para a Rota Agro Norte, em respeito ao art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995;

9.2.5. manter a minuta contratual com o mecanismo de compartilhamento do risco de demanda com banda de 10% e fator de compartilhamento de 50%, ressalvada a possibilidade de adoção de percentuais distintos caso demonstrada a pertinência dos cálculos que serviram para seu embasamento, em harmonia com o art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995.

9.3. dar ciência à Agência Nacional de Transportes Terrestres de que o Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) das rotas Verde e Agro Norte se baseou em metodologia parametrizada para estimativa de quantitativos destinados à formação de preço do serviço de terraplenagem, o que prejudica a plena caracterização das obras a serem executadas e, conseqüentemente, contraria o disposto no art. 18, XV, da Lei 8.987/1995;

9.4. dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e ao Ministério dos Transportes de que os Contratos 22 00489/2023 e 22 00490/2023, celebrados por aquela autarquia no montante aproximado de R\$ 23,6 milhões, possivelmente não terão funcionalidade caso ocorra a celebração do contrato de concessão da Rota Agro Norte, já que a concessionária poderá produzir seus próprios projetos, revelando-se necessária a adoção de medidas efetivas para mitigar o risco de desperdício de recursos públicos, em atendimento aos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade, sob pena de responsabilização dos agentes públicos envolvidos por ato antieconômico;

9.5. informar a Agência Nacional de Transportes Terrestres, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e o Ministério dos Transportes acerca desta deliberação;

9.6. restituir os autos à AudRodoviaAviação para realizar o monitoramento das determinações e recomendações contidas neste acórdão.

Lote CN-2 – Rota Agro Centro-Norte

272. Em relação ao Lote CN-2, foi prolatado o Acórdão 228/2025-TCU-Plenário, in verbis:

VISTO, relatado e discutido o acompanhamento de processo de desestatização do trecho rodoviário denominado Rota Agro (Lote Centro-Norte 2 – BR-060/364/GO/MT), integrante da 5ª etapa do Programa de Concessões de Rodovias Federais (Procrofe),

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 250, incisos II e III, 258, II, do Regimento Interno do TCU e 1º da Instrução Normativa-TCU 81/2018, e ante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que, antes da publicação do edital do leilão de desestatização do trecho rodoviário denominado “Rota Agro”:

9.1.1. revise o Plano de Exploração da Rodovia e o Modelo Econômico-Financeiro do projeto de concessão com vistas a: retirar a previsão de obras de faixas adicionais em pista simples para trechos em que elas já foram executadas; excluir a previsão de execução de faixas adicionais em pista dupla no trecho entre os km 142,1 e 150,6 (SNV) da BR-364/MT; corrigir a previsão de execução de obras de faixas adicionais em pista simples relativamente a trechos em descida; compatibilizar o projeto de implantação de faixas adicionais em pista simples no trecho compreendido entre o km 180,8 e o km 182,2 (SNV) da BR-364/MT com o acesso em execução pelo estado do Mato Grosso; e excluir a previsão de implantação de via marginal do km 57,4 ao km 57,7 (SNV) da BR-364/MT, por se tratarem de inconsistências;

9.1.2. reavalie as composições de custos dos serviços de fresagem, recomposição e demolição de pavimento do Capex, a fim de eliminar as duplicidades de tempo fixo das equipes e transporte de materiais;

9.1.3. saneie as irregularidades detectadas na precificação das despesas de escritório e de veículos constantes dos serviços de engenharia consultiva, no âmbito das estimativas de serviços socioambientais, em atendimento à Resolução 11/2020 do DNIT;

9.1.4. com relação ao Anexo 5 da minuta contratual, em atendimento ao disposto no art. 9º, §§ 2º e 4º, da Lei 8.987/1995 e no subitem 9.1.12 do Acórdão 4.037/2020-TCU-Plenário:

9.1.4.1. adapte os percentuais da Tabela I, de modo a incluir integralmente os valores referentes aos trabalhos iniciais, recuperação, manutenção e conservação (itens 5, 6 e 8 do Capex e item 11 do Opex);

9.1.4.2. ajuste os percentuais da Tabela III, a fim de contemplar os valores totais relativos à implantação dos sistemas operacionais (item 9 do Capex), bem como a operação de sistemas de atendimento ao usuário, inspeção de tráfego, pesagem de veículos, guarda e vigilância patrimonial, comunicação e controle de tráfego (itens 2 a 7 do Opex);

9.1.4.3. inclua, nas tabelas, percentuais de desconto e/ou acréscimo de reequilíbrio para as obras e serviços de correção de curvas horizontais, travessias em nível, passagens de fauna, caixas de contenção de produtos perigosos e pontos de parada e descanso.

9.2. recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, em relação aos estudos destinados a subsidiar a concessão do trecho rodoviário Rota Agro, mediante exame prévio de oportunidade e conveniência, que:

9.2.1. adeque, tanto quanto possível, por métodos parametrizados ou com base em dados já disponíveis, os orçamentos e o modelo econômico-financeiro de modo a refletir, com maior consistência, as atuais condições dos trechos rodoviários objeto da concessão, conferindo mais fidedignidade aos estudos e assegurando a consequente racionalidade tarifária;

9.2.2. inclua, no edital, os serviços executados pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, de forma a subsidiar os licitantes com informações detalhadas da rodovia a ser concedida, reduzindo, assim, as incertezas das propostas que serão ofertadas, em consonância com o art. 18, inciso XV, da Lei 8.987/1995;

9.2.3. efetue, tanto quanto possível, ajustes na definição das ampliações de capacidade, tomando por base, além do nível de serviço, a análise de acidentes em trechos com taxas especialmente elevadas de sinistros, de modo a assegurar a redução dos riscos para os usuários e a mitigação de custos sociais, em atendimento ao art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995;

9.2.4. estabeleça, de maneira fundamentada, os percentuais de reclassificação tarifária para as obras de ampliação de capacidade e de melhorias, de modo a estimular a sua realização, em atenção ao art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995, bem como ao art. 50, § 1º, da Lei 9.784/1999;

9.2.5. retire, ou ao menos reavalie criteriosamente, a influência das ferrovias no estudo de demanda, dadas as incertezas desses investimentos e do momento de sua realização, de modo a promover a modicidade tarifária ou viabilizar a antecipação de obras importantes para a segurança dos usuários, em consonância com o art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995 e com os arts. 2º e 50, § 1º, da Lei 9.784/1999.

9.3. recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, em relação a futuras modelagens de concessões de trechos rodoviários, avalie a oportunidade e a conveniência de adotar o índice e a gravidade de acidentes como critério de escolha das obras de melhorias e ampliação de capacidade em futuros projetos, em complemento aos parâmetros de nível de serviço já contemplados, em atendimento ao art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995;

9.4. informar a Agência Nacional de Transportes Terrestres, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e o Ministério dos Transportes acerca desta deliberação;

9.5. restituir os autos à AudRodoviaAviação para realizar o monitoramento das determinações e recomendações contidas neste acórdão.

Conclusão

273. Trata-se de fiscalização do processo de desestatização das rodovias federais BR-070/MT, BR-174/MT e BR-364/MT/RO, conhecida como da Rota Agro Central ou CN3. As rodovias ligam Cuiabá/MT a Vilhena/RO e, também, a Sapezal/MT em uma extensão total de 887,6 km.

274. O projeto da Rota Agro Central apresentado ao TCU prevê, no prazo de 30 anos prorrogáveis por até 30 anos, investimentos de R\$ 4,888 bilhões, além de R\$ 4,055 bilhões em custos e despesas operacionais segundo planilha MEF (peça 21, item não digitalizável). Entre as obras previstas, encontram-se cerca de 23 km de duplicação, 129 km de faixas adicionais, 12 km de vias marginais. Foi adotada a taxa interna de retorno (TIR) de 10,91% e uma tarifa-teto de R\$ 15,45/100 km em pista simples e R\$ 20,09/100 km em pistas duplas (referência: jan/2025), estando previstas reclassificações tarifárias, condicionadas às conclusões de faixas adicionais, duplicações e ao conjunto de obras de melhorias.

275. As análises realizadas neste processo abarcaram os estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA), bem como as minutas do edital, do contrato e de seus anexos, incluindo o PER (Programa de Exploração da Rodovia).

276. Quanto à análise do EVTEA, o primeiro ponto a ser destacado diz respeito à projeção de tráfego a menor e impactos no projeto (item III.1). Foi a consideração prematura da entrada em operação de ferrovias, comprometendo a alocação de investimentos essenciais à rodovia. Embora a ANTT tenha se manifestado pela manutenção dos estudos de tráfego, entendeu que poderia reincluir 33,9 km de faixas adicionais em substituição a obras de gatilho previstas para o 8º e 9º anos. Ante essa alteração, foi proposta a efetivação dessa providência no edital da concessão.

277. Prosseguindo com a análise do EVTEA, foi apontada a existência de trechos longos da Rota Agro Central sem melhorias de ampliação de capacidade (item III.2), não obstante tenha sido observado pela equipe do TCU, in loco, a formação de longos comboios de caminhões ensejadores de situações de risco de acidentes por ultrapassagem. No trecho mais crítico (SNV 174BMT0112 a SNV 364BMT1010), 208,8 km estariam sem previsão de obras de ampliação de capacidade. Esse apontamento culminou em proposta de recomendação à ANTT

para que reduzisse as distâncias médias entre faixas adicionais de forma a melhorar a fluidez dos trechos críticos.

278. Quanto ao exame dos documentos jurídicos – minutas do edital, do contrato e de seus anexos – tem-se oito apontamentos.

279. Em relação ao sistema de pedagiamento Free Flow, apontou-se possibilidades de melhoria na redação contratual, item 19.5, distinguindo expressamente as duas modalidades de cobrança de pedágio sob a denominação free flow: (i) a substituição física das praças de pedágio por pórticos eletrônicos, com manutenção da estrutura tarifária originalmente prevista; e (ii) a implantação do sistema de livre passagem em sua concepção integral, com possibilidade de alteração dos pontos de cobrança e da estrutura tarifária (item IV.1).

280. Também foi apontada a ausência de benefícios financeiros aos usuários no sistema free flow decorrente da inserção de custos decorrentes da evasão de pedágio que anulará ganhos de eficiência do novo sistema. Em razão disso, foram propostas recomendações para que a ANTT reavaliasse os percentuais de risco atribuídos ao poder concedente e à concessionária, fixados em 90% e 10%, respectivamente, e reavaliasse o prazo de dois anos previstos no contrato para a definição dos valores definitivos de custos operacionais de arrecadação de modo a assegurar que ganhos de eficiência sejam também refletidos em benefício dos usuários (item IV.2).

281. Em seguida, foram apontados os itens “Ausência de previsão de aplicação do Fator D para os acostamentos (item IV.3)”; “Ausência da incidência do Coeficiente de Ajuste Temporal na aplicação do Fator D sobre o não atingimento de parâmetros de desempenho (item IV.4)”;

Melhorias na redação contratual do mecanismo de Reclassificação Tarifária (item IV.5)” e Incidência cumulativa do mecanismo de Reclassificação Tarifária em Gatilhos Volumétricos (item IV.6). Para todos esses pontos, houve pronto atendimento pela ANTT da proposição formulada no relatório preliminar e, dado que as correções ainda pendem de serem efetivamente implementadas no edital de concessão, mantiveram-se as propostas de determinação para que a ANTT providencie tais medidas.

282. Foi tratado, no item IV.7, a exigência de regularização de acessos pelos proprietários lindeiros. Reportou-se que não há previsão legal expressa quanto à obrigatoriedade de os lindeiros regularizarem às suas expensas essas obras. Todavia, decisões judiciais têm dado ganho de causa às concessionárias quando essas recorrem ao judiciário para tratar sobre o tema.

283. Foi demonstrado que essa regularização de acessos tem se mostrado um dos pontos de maior desafio para a ANTT e para as concessionárias. Foi aventado que os motivos dessa constatação podem estar relacionados com a ausência de dados anteriores à licitação com regras isonômicas e claras acerca dos critérios utilizados para se definir os lindeiros que deverão executar as obras e quais deles serão contemplados com acessos construídos pela própria concessionária, com ampla publicidade acerca do tema.

284. Por fim, no item IV.8, foi abordado o risco de ineficácia na utilização da garantia de execução contratual para hipóteses de não cumprimento de obrigações de investimento, tendo sido proposta determinação quanto ao tema

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

285. Diante do exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior, propondo, com relação à pretendida concessão das rodovias BR 070/MT, BR 174/MT e BR 364/MT/RO – Rota Agro Central:

a) com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT):

- a.1) alterar o projeto de concessão da Rota Agro Central de modo a inserir 13,4 km de terceiras faixas no 7º ano e 20,5 km de terceiras faixas no 8º ano, retirando-as de obras de gatilho;
- a.2) incluir na Tabela II do Anexo 5 do contrato, referente à incidência do Fator D, o item “Acostamento”, em consonância com o previsto no MEF, Aba “Parâmetros_fatorD”;
- a.3) alterar o anexo 5 da minuta contratual de modo que seja incidido o CAT nos percentuais relativos à Tabela I, que trata do descumprimento dos parâmetros de desempenho da frente de Serviços Estruturais, com fulcro nos art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995, no art. 37 da Constituição Federal de 1988, nos arts. 103 e 104 da Resolução-ANTT 6.032/2023 e no item 9.1.3 do Acórdão 1.177/2025-TCU-Plenário;
- a.4) incluir melhoria na redação contratual do mecanismo regulatório de reclassificação tarifária, subcláusula 19.3 da minuta contratual da Rota Agro Central, no tocante à criação de uma reclassificação específica para o conjunto de obras e melhorias, em atendimento ao inciso V do art. 23 da Lei 8.987/1995;
- a.5) ajustar a redação da subcláusula 19.3 - Reclassificação Tarifária, de modo a trazer uma maior clareza e elucidar eventuais dúvidas acerca do mecanismo de reclassificação tarifária, com fundamento no inciso V do art. 23 da Lei 8.987/1995;
- a.6) reavaliar a possibilidade de o projeto de concessão, à luz dos princípios da isonomia e da razoabilidade, incluir de forma clara e detalhada as obras de acesso que serão executadas pela concessionária e aquelas que ficarão sob responsabilidade dos proprietários lindeiros;
- a.7) assegurar ampla publicidade e transparência quanto às futuras obras que serão de obrigação dos lindeiros, garantindo que todos os envolvidos tenham pleno conhecimento das suas responsabilidades e direitos, anteriormente ao leilão de concessão;
- a.8) ajustar a subcláusula 11.6.1 da minuta contratual de modo a prever a hipótese de utilização da Garantia de Execução do Contrato quando a Concessionária não realizar as obrigações de investimentos, a exemplo do constante dos Lotes 1 e 2 da PR Vias, objeto do TC 042.775/2021-3, em respeito à Lei 10.233/2001, art. 35, inciso VI, aos subitens 9.1.8. e 9.1.9 do Acórdão 1.592/2024-TCU-Plenário e ao item 9.2.4 do Acórdão 2.464/2024-TCU-Plenário;
- b) com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar:
- b.1) reduzir a distância média entre faixas adicionais nos trechos SNV 174BMT0112 a 364BMT1010, com 208,8 km de pistas simples, assim como nos trechos SNV 174BMT0034 a 0090, com 135,70 km de pistas simples, e SNV 174BMT0100, com 51,70 km de pista simples, de forma a melhorar a fluidez e a segurança do tráfego nesses segmentos, tendente a minimizar a formação de comboios de veículos longos, com consequente redução do risco de acidentes decorrentes de ultrapassagens perigosas, assim como do prejuízo causado aos transportadores de cargas pelas baixas velocidades impostas pela ausência de obras de melhorias de capacidade nos trechos indicados;
- b.2) aperfeiçoar a redação contratual referente ao item 19.5 do contrato de concessão, de modo a distinguir expressamente as duas modalidades de cobrança de pedágio sob a denominação free flow: (i) a substituição física das praças de pedágio por pórticos eletrônicos, com manutenção da estrutura tarifária originalmente prevista; e (ii) a implantação do sistema de livre passagem em sua concepção integral, com possibilidade de alteração dos pontos de cobrança e da estrutura tarifária;
- b.3) recomendar ANTT que reavalie os percentuais de risco atribuídos ao poder concedente e à concessionária no modelo de pedagogamento por livre passagem, atualmente fixados em 90% e 10%, respectivamente, ou que apresente fundamentação técnica específica que justifique a

adoção desses índices no contexto do projeto da Rota Agro Central, considerando os impactos sobre a modicidade tarifária, os incentivos à redução da evasão e os benefícios aos usuários;

b.4) recomendar a ANTT que reavalie o prazo de dois anos previsto na cláusula 6.5, inciso III, da minuta do termo aditivo de implantação do sistema de pedagiamento por livre passagem (free flow parcial), para a definição dos valores definitivos de custos operacionais de arrecadação de pedágio (OPEX), considerando a fase inicial de adoção da tecnologia no país e a possibilidade de evolução metodológica e tecnológica que possa reduzir esses custos ao longo do tempo, de modo a assegurar que os ganhos de eficiência sejam refletidos em benefício também dos usuários.”

3. O Ministério Público junto ao TCU, na pessoa do douto Procurador Júlio Marcelo de Oliveria, à peça 97, assim se manifestou:

“Cuidam os autos de acompanhamento do processo de desestatização da denominada Rota Agro Central, que compreende trechos das rodovias federais BR-070/MT, BR-174/MT e BR-364/MT/RO, submetido ao controle prévio deste Tribunal. O objeto envolve a transferência à iniciativa privada, por concessão comum, da recuperação, operação, manutenção, conservação, ampliação de capacidade e exploração tarifária de aproximadamente 887,6 km de rodovias federais nos estados de Mato Grosso e Rondônia.

I

I.1. Identificação da concessão

O sistema rodoviário é composto pelas rodovias federais BR 070/MT (entre Cuiabá/MT – entroncamento com a BR 163/364/MT 407(B) e Cáceres/MT – entroncamento com a BR 174/MT(A)), BR 174/MT (entre Cáceres/MT e Comodoro/MT – entroncamento com a BR 364/MT(A)), e BR 364/MT/RO (entre Sapezal/MT e Vilhena/RO – entroncamento com a BR 435/RO(B)), totalizando 887,6 km.

A modelagem prevê concessão comum pelo prazo inicial de trinta anos, com julgamento pelo maior desconto sobre a Tarifa Básica de Pedágio e cobrança em sete pontos de pedagiamento. O Plano de Outorga e a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação) registram investimentos (CapEx) estimados de R\$ 5,995 bilhões e custos operacionais (OpEx) de R\$ 3,551 bilhões, na data-base de janeiro de 2025, além de tarifa quilométrica de referência de R\$ 0,15454 para pista simples e R\$ 0,20089 para pista dupla.

O projeto compreende obras de recuperação e manutenção, aproximadamente 129,07 km de faixas adicionais em pistas simples, 22,8 km de duplicações, 12,37 km de vias marginais, implantação de sistemas operacionais, acostamentos e demais intervenções previstas no Programa de Exploração da Rodovia - PER. A remuneração ordinária decorre da cobrança de tarifas e das receitas admitidas no contrato, conforme o item 2.2 da minuta contratual.

I.2. Escopo e procedimentos da AudRodoviaAviação

A Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil examinou os estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental, o Plano de Outorga, o Modelo Econômico-Financeiro - MEF, o PER, o edital, a minuta contratual e seus anexos. O trabalho aferiu a consistência documental, a aderência das premissas à realidade da infraestrutura, a suficiência dos investimentos e a conformidade das soluções com a legislação, a regulamentação e a jurisprudência do Tribunal.

Além da análise documental e de reuniões técnicas com a ANTT, a equipe realizou inspeção presencial, entre 6 e 8 de agosto de 2025, em trechos das BR-070/MT, BR-174/MT e BR-364/MT/RO. A inspeção permitiu confrontar as projeções do EVTEA com a situação efetiva das

vias, especialmente quanto ao tráfego de veículos pesados, à formação de comboios, às oportunidades de ultrapassagem e à distribuição das obras de ampliação de capacidade (peça 51, itens 22-23).

I.3. Principais achados

A unidade instrutiva identificou que a projeção de tráfego incorporava prematuramente efeitos de projetos ferroviários ainda sujeitos a incertezas relevantes, com repercussões sobre a receita e o dimensionamento de intervenções. Após o apontamento, a ANTT informou que reinseriria 33,9 km de terceiras faixas - 13,4 km no sétimo ano e 20,5 km no oitavo ano -, retirando-as do conjunto de obras condicionadas a gatilhos volumétricos (peça 51, itens 61-62).

A inspeção também evidenciou trechos extensos em pista simples sem faixas adicionais suficientes, com formação de comboios, redução da velocidade média e risco de ultrapassagens perigosas. A unidade propôs, por isso, redução da distância média entre as faixas adicionais nos segmentos críticos.

Quanto ao sistema de cobrança automática, a instrução distinguiu duas soluções tratadas sob a denominação free flow: a substituição física das praças por pórticos, preservada a estrutura tarifária; e a implantação integral da livre passagem, com possibilidade de alteração dos pontos de cobrança e da estrutura tarifária. Estimou-se economia potencial de cerca de R\$ 346,4 milhões em CapEx e OpEx, mas a unidade advertiu que esses ganhos poderiam ser absorvidos pela evasão, inadimplência e custos operacionais, sem benefício assegurado aos usuários. A instrução questionou, nesse contexto, a repartição de 90% do risco ao Poder Concedente e 10% à concessionária (peça 51, item b.3 da proposta de encaminhamento) e o prazo de dois anos para consolidação do OpEx do sistema, previsto na cláusula 6.5, inciso III, da minuta do termo aditivo de implantação do free flow parcial (peça 51, item b.4 da proposta de encaminhamento).

Foram ainda apontadas: ausência de aplicação do Fator D aos acostamentos já incluídos no CapEx; não incidência do Coeficiente de Ajuste Temporal - CAT sobre descontos relacionados ao descumprimento de parâmetros de desempenho; necessidade de aperfeiçoar a reclassificação tarifária; insuficiente identificação das responsabilidades pelos acessos lindeiros; e risco de ineficácia da Garantia de Execução, caso seu acionamento dependesse da prévia consolidação de indenização pelos danos decorrentes da não realização dos investimentos.

I.4. Síntese da proposta da unidade instrutiva

A AudRodoviaAviação propôs determinações à ANTT para incorporar as terceiras faixas, incluir os acostamentos no Fator D, aplicar o CAT aos parâmetros de desempenho, aprimorar as cláusulas de reclassificação tarifária, definir e divulgar responsabilidades sobre acessos lindeiros e tornar expressa a possibilidade de uso da Garantia de Execução diante da inexecução dos investimentos. Propôs, ainda, recomendações para reduzir distâncias entre faixas adicionais, distinguir as modalidades de free flow, reavaliar a repartição do risco de evasão e revisar o prazo de consolidação dos custos operacionais (peça 51, proposta de encaminhamento, itens a.1-a.8 e b.1-b.4).

A íntegra da proposta da unidade especializada é, pois, a seguinte (peça 51, item 286, e peça 86, item 22):

b) com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT):

2. a.1) alterar o projeto de concessão da Rota Agro Central de modo a inserir 13,4 km de terceiras faixas no 7º ano e 20,5 km de terceiras faixas no 8º ano, retirando-as de obras de gatilho;

3. a.2) incluir na Tabela II do Anexo 5 do contrato, referente à incidência do Fator D, o item “Acostamento”, em consonância com o previsto no MEF, Aba “Parâmetros_fatorD”;
4. a.3) alterar o anexo 5 da minuta contratual de modo que seja incidido o CAT nos percentuais relativos à Tabela I, que trata do descumprimento dos parâmetros de desempenho da frente de Serviços Estruturais, com fulcro nos art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995, no art. 37 da Constituição Federal de 1988, nos arts. 103 e 104 da Resolução-ANTT 6.032/2023 e no item 9.1.3 do Acórdão 1.177/2025-TCU-Plenário;
5. a.4) incluir melhoria na redação contratual do mecanismo regulatório de reclassificação tarifária, subcláusula 19.3 da minuta contratual da Rota Agro Central, no tocante à criação de uma reclassificação específica para o conjunto de obras e melhorias, em atendimento ao inciso V do art. 23 da Lei 8.987/1995;
6. a.5) ajustar a redação da subcláusula 19.3 - Reclassificação Tarifária, de modo a trazer uma maior clareza e elucidar eventuais dúvidas acerca do mecanismo de reclassificação tarifária, com fundamento no inciso V do art. 23 da Lei 8.987/1995;
7. a.6) reavaliar a possibilidade de o projeto de concessão, à luz dos princípios da isonomia e da razoabilidade, incluir de forma clara e detalhada as obras de acesso que serão executadas pela concessionária e aquelas que ficarão sob responsabilidade dos proprietários lindeiros;
8. a.7) assegurar ampla publicidade e transparência quanto às futuras obras que serão de obrigação dos lindeiros, garantindo que todos os envolvidos tenham pleno conhecimento das suas responsabilidades e direitos, anteriormente ao leilão de concessão;
9. a.8) ajustar a subcláusula 11.6.1 da minuta contratual de modo a prever a hipótese de utilização da Garantia de Execução do Contrato quando a Concessionária não realizar as obrigações de investimentos, a exemplo do constante dos Lotes 1 e 2 da PR Vias, objeto do TC 042.775/2021-3, em respeito à Lei 10.233/2001, art. 35, inciso VI, aos subitens 9.1.8. e 9.1.9 do Acórdão 1.592/2024-TCU-Plenário e ao item 9.2.4 do Acórdão 2.464/2024-TCU-Plenário;
10. b) com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar:
11. b.1) reduzir a distância média entre faixas adicionais nos trechos SNV 174BMT0112 a 364BMT1010, com 208,8 km de pistas simples, assim como nos trechos SNV 174BMT0034 a 0090, com 135,70 km de pistas simples, e SNV 174BMT0100, com 51,70 km de pista simples, de forma a melhorar a fluidez e a segurança do tráfego nesses segmentos, tendente a minimizar a formação de comboios de veículos longos, com conseqüente redução do risco de acidentes decorrentes de ultrapassagens perigosas, assim como do prejuízo causado aos transportadores de cargas pelas baixas velocidades impostas pela ausência de obras de melhorias de capacidade nos trechos indicados;
12. b.2) aperfeiçoar a redação contratual referente ao item 19.5 do contrato de concessão, de modo a distinguir expressamente as duas modalidades de cobrança de pedágio sob a denominação free flow: (i) a substituição física das praças de pedágio por pórticos eletrônicos, com manutenção da estrutura tarifária originalmente prevista; e (ii) a implantação do sistema de livre passagem em sua concepção integral, com possibilidade de alteração dos pontos de cobrança e da estrutura tarifária;
13. b.3) recomendar ANTT que reavalie os percentuais de risco atribuídos ao poder concedente e à concessionária no modelo de pedagiamento por livre passagem, atualmente fixados em 90% e 10%, respectivamente, ou que apresente fundamentação técnica específica que justifique a adoção desses índices no contexto do projeto da Rota Agro Central,

considerando os impactos sobre a modicidade tarifária, os incentivos à redução da evasão e os benefícios aos usuários;

14. b.4) recomendar a ANTT que reavalie o prazo de dois anos previsto na cláusula 6.5, inciso III, da minuta do termo aditivo de implantação do sistema de pedagiamento por livre passagem (free flow parcial), para a definição dos valores definitivos de custos operacionais de arrecadação de pedágio (OPEX), considerando a fase inicial de adoção da tecnologia no país e a possibilidade de evolução metodológica e tecnológica que possa reduzir esses custos ao longo do tempo, de modo a assegurar que os ganhos de eficiência sejam refletidos em benefício também dos usuários.

II

O Ministério Público de Contas acompanha, em sua essência, a avaliação e as propostas formuladas pela AudRodoviaAviação.

Cabe destacar que a unidade técnica conjugou o exame crítico dos documentos jurídicos e econômico-financeiros, a interlocução com a Agência Reguladora e a inspeção em campo, convertendo evidências dispersas em achados concretos relacionados à segurança viária, à capacidade operacional, à remuneração da concessionária e à alocação de riscos. Essa abordagem permitiu evidenciar, entre outros aspectos, o distanciamento entre determinadas premissas da modelagem e a realidade operacional observada nas rodovias.

O MP de Contas entende, contudo, serem necessários reforços, ajustes pontuais e acréscimos autônomos, destinados a conferir maior coerência à matriz de riscos, efetividade aos mecanismos de enforcement, transparência à atuação regulatória e adequada proteção dos usuários e do erário.

Para facilitar a conferência das premissas utilizadas, os excertos reproduzidos no corpo deste parecer serão destacados conforme sua origem: em azul, a instrução da AudRodoviaAviação; em vermelho, o edital, o Plano de Outorga e a minuta contratual; e, em verde, os dispositivos normativos. As transcrições ampliadas permanecem reunidas no apêndice documental.

II.1. Referenciais de auditoria, regulação e riscos fiscais adotados neste parecerⁱ

Quanto aos pontos que demandam reforços e complementos, este Ministério Público de Contas adota os referenciais internacionais abaixo como parâmetros técnicos comparativos de auditoria, governança regulatória e gestão de riscos fiscais.

Os referenciais tratam da alocação eficiente dos riscos, da assimetria informacional, dos incentivos econômicos, da capacidade estatal de fiscalização, dos passivos contingentes e da preservação do valor para os usuários.

ISSAI 5220 - alocação do risco, enforcement e vantajosidade

"The allocation of a particular risk to the party best able to manage it is a key to getting value for money (...)." — INTOSAI, ISSAI 5220, p. 50 do PDF oficial.

Conteúdo do referencial

A ISSAI 5220 orienta a entidade de fiscalização a verificar se a Administração avaliou previamente a alocação adequada dos riscos e buscou a transferência ótima, e não máxima, ao parceiro privado (p. 21). Alerta, ainda, que parcela relevante dos registros de entrega e desempenho pode permanecer sob controle do particular, o que exige direitos efetivos de acesso aos dados (p. 9). Na fase operacional, recomenda que os pagamentos reflitam os serviços efetivamente

Aplicação ao caso

Aplicam-se tais critérios à repartição do risco de evasão, às compensações baseadas em dados produzidos pela concessionária, à efetividade da Garantia de Execução e à eventual prorrogação por até trinta anos adicionais.

prestados (p. 46), que se avalie periodicamente a continuidade do value for money e a superioridade da solução contratual em comparação com alternativas disponíveis (p. 47), que o Poder Público mantenha equipe capacitada (p. 49) e que planeje o encerramento contratual (p. 52).

ISSAI 5240 - riscos retidos, incentivos e passivos contingentes

"If the private sector knows the state will step in if there are problems, the incentives for the private partner to perform well are reduced." — INTOSAI, ISSAI 5240, p. 15 do PDF oficial.

Conteúdo do referencial

A ISSAI 5240 recomenda examinar os riscos transferidos e retidos, a capacidade real do Estado para administrar os riscos assumidos, os incentivos econômicos das partes, os mecanismos de monitoramento e as obrigações contingentes. O documento destaca a necessidade de informação periódica, indicadores financeiros e de qualidade, monitoramento conjunto e, quando necessário, contabilidade aberta (p. 17). Também identifica o risco de substituição de monopólio estatal por monopólio privado (p. 22) e sugere o registro das responsabilidades contingentes, com estimativas de probabilidade e valor (p. 23).

Aplicação ao caso

O referencial é pertinente para avaliar a socialização de perdas operacionais, a suficiência dos incentivos à eficiência e a exposição fiscal decorrente de reequilíbrios, pagamentos e aportes públicos.

ISSAI 5230 - assimetria informacional e transparência regulatória

"Regulators are likely to know less about the business of the suppliers they regulate than the suppliers themselves." — INTOSAI, ISSAI 5230, p. 15 do PDF oficial.

Conteúdo do referencial

A ISSAI 5230 inclui entre os objetivos da regulação econômica assegurar suficiência e transparência das informações fornecidas pelos prestadores (p. 6). Reconhece que o regulador tende a depender do regulado para obter dados necessários ao exercício de suas funções e recomenda padronização, verificação de confiabilidade, especialistas independentes e incentivos ou penalidades voltados à exatidão das informações (p. 15).

Aplicação ao caso

No free flow e no DUF, a concessionária controlará dados primários, classificação de ocorrências, cobrança e recuperação de créditos. A ANTT deve, portanto, dispor de meios próprios para reconstruir e validar a ocorrência, a causalidade e o valor de qualquer perda ou compensação.

PFRAM - aportes públicos e exposição fiscal

"Determines the expected timing and magnitude of government payments." — FMI/Banco Mundial, PFRAM 2.0 Brochure, p. 1.

Conteúdo do referencial

O PPP Fiscal Risk Assessment Model - PFRAM foi concebido para estimar custos fiscais de projetos ou carteiras de PPPs, identificar o momento e a magnitude dos pagamentos governamentais, avaliar impactos sobre déficit e dívida e mensurar obrigações contingentes.

Aplicação ao caso

Embora a Rota Agro Central seja concessão comum, o referencial é pertinente porque a minuta admite aportes públicos na Conta de Ajuste e pagamento direto pelo Poder Concedente. A União deve conhecer previamente hipóteses, probabilidade, valor presente, fonte orçamentária e mecanismos de mitigação da exposição.

II.1.1. Regra-matriz da alocação eficiente de riscos

Dos referenciais examinados extrai-se uma regra-matriz: risco, controle, informação, remuneração e responsabilidade financeira devem permanecer alinhados. Como princípio geral, a parte que opera o sistema, seleciona os processos e as tecnologias, produz ou controla os dados relevantes e dispõe de meios para reduzir a probabilidade ou as consequências do evento deve precificar e suportar os riscos ordinários correspondentes.

A validação de matriz que transfira ao Poder Público riscos predominantemente gerenciáveis pela concessionária, especialmente quando esta detém a operação e a superioridade informacional, pode consolidar incentivos inadequados e reproduzir efeitos adversos em futuras concessões. A atuação preventiva do TCU mostra-se, portanto, essencial para preservar a coerência regulatória, a eficiência contratual, a modicidade tarifária e a proteção do erário. Este processo, portanto, oferece ao Tribunal oportunidade concreta de impedir que a regulação brasileira acentue o seu afastamento das melhores práticas internacionais.

II.2. Itens com concordância integral por parte do MP de Contas

Nos temas abaixo, o Ministério Público de Contas acompanha integralmente o diagnóstico e a proposta de encaminhamento da AudRodoviaAviação. As medidas possuem adequada conexão com os achados e tendem a melhorar a segurança viária, impedir remuneração sem entrega correspondente, conferir previsibilidade aos usuários e terceiros afetados e reduzir controvérsias durante a execução contratual.

II.2.1. Reinserção das terceiras faixas no cronograma obrigatório

A projeção de tráfego considerou, de forma prematura, efeitos de projetos ferroviários ainda sujeitos a incertezas, o que contribuiu para deslocar 33,9 km de terceiras faixas para o conjunto de obras condicionadas a gatilhos volumétricos.

Após a fiscalização, a ANTT informou que reinseriria 13,4 km de terceiras faixas no 7º ano e 20,5 km no 8º ano. A unidade propôs determinação para incorporar formalmente essa alteração ao projeto antes do leilão.

Instrução da AudRodoviaAviação: “... inserir 13,4 km de terceiras faixas no 7º ano e 20,5 km de terceiras faixas no 8º ano, retirando-as de obras de gatilho previamente ao lançamento do edital de licitação.” (peça 51, item 62)

A medida é adequada, pois transforma uma providência anunciada pela Agência em obrigação verificável e preserva investimentos relevantes para a fluidez e a segurança do tráfego.

II.2.2. Redução da distância média entre faixas adicionais

A inspeção em campo realizada pela unidade técnica evidenciou extensos segmentos em pista simples, com formação de comboios, redução da velocidade média e risco de ultrapassagens perigosas.

A unidade propôs recomendação para reduzir a distância média entre as faixas adicionais nos trechos críticos identificados, de modo a melhorar a fluidez e a segurança do tráfego.

Instrução da AudRodoviaAviação: “... reduzir a distância média entre faixas adicionais [...] de forma a melhorar a fluidez e a segurança do tráfego nesses segmentos, tendente a minimizar a formação de comboios de veículos longos...” (peça 51, proposta b.1)

A recomendação decorre diretamente das evidências colhidas em campo e deve ser recepcionada, cabendo à ANTT demonstrar tecnicamente a solução adotada e seus reflexos no PER e no MEF.

II.2.3. Inclusão dos acostamentos no Fator D

Os acostamentos integram o CapEx e possuem relevância para a segurança dos usuários, mas não foram incluídos na tabela de incidência do Fator D.

A AudRodoviaAviação propôs determinação para incluir o item “Acostamento” na Tabela II do Anexo 5, em conformidade com o MEF, aba Parâmetros_fatorD, linha 40.

Instrução da AudRodoviaAviação: “... inclua na Tabela II do Anexo 5 do contrato, referente à incidência do Fator D, o item ‘Acostamento’, em consonância com o previsto no MEF, Aba ‘Parâmetros_fatorD’, linha 40.” (peça 51, item 140)

O encaminhamento é juridicamente e economicamente adequado, pois assegura consequência tarifária ao atraso ou à inexecução de obrigação já remunerada no modelo.

II.2.4. Incidência do Coeficiente de Ajuste Temporal - CAT

O Anexo 5 excluiu a incidência do CAT sobre percentuais referentes ao descumprimento de parâmetros de desempenho da Frente de Serviços Estruturais.

A unidade propôs determinação para alterar o anexo para fazer incidir o CAT sobre os percentuais da Tabela I, em observância à regulamentação da própria ANTT.

Instrução da AudRodoviaAviação: “Isto é, além atentar contra os princípios da Eficiência previstos nos art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988, a exclusão da incidência do CAT no Fator D referente ao atendimento dos parâmetros de desempenho no anexo 5 da minuta contratual da Rota Agro Central afronta a própria regulamentação da Agência Reguladora.” (peça 51, item 159)

A exclusão comprometeria a neutralidade temporal dos fatores tarifários. O Ministério Público de Contas acompanha integralmente a determinação proposta, sobretudo em decorrência do que prevê o art. 104 da Resolução-ANTT 6.032/2023:

Norma aplicável: “Art. 104. A recomposição do equilíbrio econômico-financeiro será implementada mediante multiplicação do coeficiente de ajuste temporal, conforme valores definidos no contrato de concessão, pelo: I – Fator A, em caso de aplicação de acréscimo de reequilíbrio decorrente de antecipação na execução de obrigações; II – Fator D, em caso de aplicação de desconto de reequilíbrio decorrente de não atendimento ao escopo, parâmetros técnicos e de desempenho ou aos prazos previstos no contrato de concessão ou da exclusão de obrigações; III – Fator E, em caso de execução de obras previstas no estoque de melhorias. Parágrafo único. A aplicação do coeficiente de ajuste temporal tem por objetivo considerar as receitas e despesas no tempo e manter a neutralidade dos fatores tarifários de que trata o caput.” (Resolução-ANTT 6.032/2023, conforme transcrição constante da peça 51, item 158)

II.2.5. Aperfeiçoamento da reclassificação tarifária e vedação de incidência cumulativa

A minuta contratual criou reclassificação específica de 5% para o conjunto de obras e melhorias e admitiu combinação entre fatores associados a faixas adicionais e duplicações, com potencial acréscimo tarifário superior ao necessário.

A AudRodoviaAviação propôs determinações para aprimorar a redação da subcláusula 19.3 e afastar a incidência cumulativa que pudesse gerar remuneração duplicada ou desproporcional.

Instrução da AudRodoviaAviação: “Identificou-se a possibilidade de incidência cumulativa da reclassificação tarifária [...], o que pode representar um acréscimo total de até 56% e um ônus financeiro maior do que o necessário para o projeto de concessão.” (peça 51, item 176)

O Ministério Público de Contas acompanha o encaminhamento, pois a tarifa deve guardar correspondência com o benefício efetivamente disponibilizado e com o investimento ainda não remunerado.

II.2.6. Transparência e definição das responsabilidades sobre acessos lindeiros

O projeto não identifica previamente quais acessos serão regularizados pela concessionária e quais permanecerão sob responsabilidade dos lindeiros. Apenas 283 acessos seriam executados pela concessionária, ao passo que mais de 700 seriam definidos posteriormente.

A unidade propôs determinações com medidas para conferir regras claras, publicidade e tratamento adequado aos proprietários afetados, inclusive antes do leilão.

Instrução da AudRodoviaAviação: “[...] o projeto de licitação não contém quais acessos serão executados pela concessionária e quais serão de responsabilidade dos lindeiros. [...] apenas 283 acessos serão regularizados pela concessionária, enquanto mais de 700 acessos ficarão a cargo dos lindeiros. As localizações desses acessos serão definidas posteriormente à licitação, pela própria concessionária.” (peça 51, item 238)

O encaminhamento deve ser acolhido, pois a indefinição transfere incertezas relevantes a terceiros, amplia a litigiosidade e prejudica a própria precificação do projeto.

II.2.7. Distinção das modalidades de free flow

A documentação emprega a expressão free flow para designar tanto a substituição física das praças por pórticos, com preservação da estrutura tarifária, quanto a implantação integral do sistema de livre passagem, capaz de alterar pontos de cobrança e regras tarifárias.

A unidade propôs recomendação para distinguir expressamente as duas modalidades na redação contratual.

Instrução da AudRodoviaAviação: "... distinguir expressamente as duas modalidades de cobrança de pedágio sob a denominação free flow..." (peça 51, proposta b.2)

A distinção é necessária para delimitar os efeitos econômicos, as obrigações e os riscos de cada solução, evitando que regimes distintos sejam submetidos a disciplina genérica.

II.2.8. Reavaliação do prazo de consolidação do OPEX do free flow

A minuta referencial prevê prazo de dois anos para a definição dos custos operacionais definitivos do sistema, embora a tecnologia ainda esteja em fase inicial de adoção no país.

A AudRodoviaAviação propôs recomendação para reavaliar o prazo, considerando a possibilidade de evolução metodológica e tecnológica que reduza os custos ao longo do tempo.

Instrução da AudRodoviaAviação: "... reavalie o prazo de dois anos [...], de modo a assegurar que os ganhos de eficiência sejam refletidos em benefício também dos usuários." (peça 51, proposta b.4)

O Ministério Público de Contas acompanha a recomendação. A consolidação prematura do OPEX pode incorporar à modelagem ineficiências próprias da fase inicial de operação e impedir que posteriores reduções de custos, decorrentes do aprendizado operacional e da evolução tecnológica, sejam compartilhadas com os usuários. Mostra-se, portanto, necessário que a definição dos valores definitivos seja precedida de período suficiente de observação, acompanhada de parâmetros de eficiência, referências comparativas e mecanismos de revisão periódica.

II.3. Itens com reforços propostos pelo Ministério Público de Contas

Os temas seguintes foram analisados na instrução precedente, seja como achado autônomo, seja como premissa necessária das conclusões alcançadas pela unidade instrutiva. O Ministério Público de Contas converge com o diagnóstico, mas entende que os encaminhamentos correspondentes demandam maior precisão quanto aos requisitos operacionais, ao momento de sua implementação e à sua força vinculante, de modo a tornar a matriz de riscos e os mecanismos de fiscalização efetivamente executáveis.

II.3.1. Repartição do risco de evasão e inadimplência no free flow

A Deliberação ANTT 69/2025 adotou, como referência, a atribuição de 90% dos impactos da evasão ao Poder Concedente e de apenas 10% à concessionária, sem estudo técnico específico que demonstre a adequação desses percentuais ao projeto.

A AudRodoviaAviação concluiu que não é razoável presumir contribuição privada limitada a 10% e manteve a recomendação de reavaliação dos percentuais ou apresentação de fundamentação técnica específica.

Instrução da AudRodoviaAviação: "No que tange à argumentação da ANTT, a agência sustentou que a concessionária não teria condições de gerenciar os riscos de evasão, razão pela qual deveria ser mantido o percentual de 10% atribuído a ela. Contudo, é importante destacar que todos os procedimentos operacionais necessários para garantir o pagamento da tarifa básica de pedágio são de responsabilidade da concessionária. Assim, não é razoável presumir que a contribuição da concessionária para a mitigação dos riscos de evasão corresponda a apenas 10%. Além disso, não há estudos técnicos que comprovem ou justifiquem a adoção desses percentuais." (peça 51, item 132)

O Ministério Público de Contas converge com o diagnóstico e reforça o encaminhamento. A concessionária opera os pátios, seleciona processos e equipamentos, produz os registros primários, disponibiliza meios de pagamento e conduz a cobrança. O risco ordinário deve, portanto, ser alocado à parte mais apta a preveni-lo, mensurá-lo, mitigá-lo e precificá-lo. Ao ver do do Ministério Público de Contas, deve ser alocado 100% à própria concessionária vencedora do certame. Apenas eventos públicos extraordinários, objetivamente comprovados e não gerenciáveis pelo particular podem justificar recomposição. Não se trata, portanto, de determinar nova avaliação dos percentuais, mas de fixar desde logo a alocação correta do risco, reservando à hipótese excepcional de evento extraordinário — previamente tipificado no contrato — o exame de eventual recomposição.

Encaminhamento proposto pelo Ministério Público de Contas:

determinar à ANTT que atribua integralmente à concessionária o risco ordinário de evasão, inadimplência, cobrança e recuperação de créditos no free flow, admitindo recomposição apenas na hipótese de evento extraordinário, objetivamente comprovado, não gerenciável pelo particular e previamente tipificado no contrato; e determinar à AudRodoviaAviação que avalie, em ação de controle específica, a Deliberação ANTT 69/2025, à luz da ISSAI 5220, da ISSAI 5240 e da ISSAI 5230, especialmente quanto à alocação eficiente dos riscos, aos incentivos econômicos, à capacidade estatal de gestão, à assimetria informacional e aos impactos tarifários e fiscais [conforme redação que está na alínea “c” da proposta de encaminhamento].

II.3.2. Reforço do enforcement da Garantia de Execução

A subcláusula 11.6.1 da minuta contratual vincula o uso da garantia ao não pagamento de indenização por danos decorrentes da não realização de investimentos ou de execução desconforme, o que pode postergar o acionamento até a consolidação do prejuízo.

Minuta contratual: “A Garantia de Execução do Contrato poderá ser utilizada quando [...] a Concessionária não efetuar [...] o pagamento de indenização pelos danos causados aos usuários [...] em razão da não realização das obrigações de investimentos...” (subcláusula 11.6.1, peça 12, p. 46)

A AudRodoviaAviação propôs determinação para tornar expressa a utilização da garantia quando a concessionária não realizar as obrigações de investimento.

Instrução da AudRodoviaAviação: “... ajustar a subcláusula 11.6.1 [...], de modo a prever a hipótese de utilização da Garantia de Execução [...] quando a Concessionária não realizar as obrigações de investimentos.” (peça 51, proposta a.8)

O objetivo deve ser acolhido, com redação mais abrangente. A garantia deve poder ser acionada diante de atraso material, inexecução ou desconformidade relevante, após o procedimento contratual cabível, sem depender da constituição definitiva de indenização individual. Os recursos devem financiar medidas emergenciais, execução substitutiva, contratação de terceiros e ressarcimento de custos, com aplicação cumulativa dos demais instrumentos e recomposição posterior da garantia.

Norma aplicável: “São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas [...] aos direitos, garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária (Lei nº 8.987/1995, art. 23, V)

Encaminhamento proposto pelo Ministério Público de Contas:

determinar à ANTT que ajuste a subcláusula 11.6.1 e as disposições correlatas para permitir o acionamento da Garantia de Execução diante de atraso material, inexecução ou desconformidade relevante imputável à concessionária, independentemente da prévia consolidação definitiva de indenização individual aos usuários, admitindo seu uso para medidas emergenciais, execução substitutiva, contratação de terceiros e ressarcimento de custos, sem prejuízo da aplicação cumulativa do Fator D, do CAT, de multas, da intervenção e da caducidade, e prevendo prazo para recomposição da garantia, em observância ao art. 23, inciso V, da Lei 8.987/1995.

II.3.3. Acesso, integridade e auditabilidade dos dados

A concessionária concentra a operação do free flow, a identificação dos usuários inadimplentes, os procedimentos de cobrança e os registros utilizados para mensurar perdas e compensações. No DUF, as informações mensais podem produzir efeitos financeiros antes da checagem ordinária pela ANTT.

Minuta contratual: “As informações apresentadas [...] serão consideradas mensalmente pela ANTT, independentemente de checagem, para fins de expedição da Notificação de Compensação...” (subcláusula 19.4.4(ii), peça 12, p. 67)

Minuta contratual: “A Concessionária deverá promover o compartilhamento, em tempo real, dos dados primários necessários...” (subcláusula 19.4.6, peça 12, p. 67)

A unidade instrutiva alcançou a matéria ao examinar a matriz de riscos e os custos do free flow e ao advertir que os ganhos estimados poderiam ser absorvidos pela evasão, pela inadimplência e pelos custos operacionais, sem benefício assegurado aos usuários (peça 51). Esse diagnóstico pressupõe, necessariamente, a confiabilidade dos registros que servirão de base às perdas e às compensações. O encaminhamento formulado, no entanto, concentrou-se nos percentuais de repartição do risco e no prazo de consolidação do OpEx, não sendo específico quanto aos requisitos de integridade, rastreabilidade, conciliação e validação independente dos dados primários. Cabe, por isso, reforçá-lo nesse aspecto.

A ANTT deve ter acesso direto e contínuo aos dados primários, em formato padronizado e auditável, com trilhas íntegras, conciliação entre passagens, cobranças, pagamentos e créditos recuperados, segregação das causas de perda, contabilidade aberta dos custos relevantes e validação independente.

Encaminhamento proposto pelo Ministério Público de Contas:

determinar à ANTT que ajuste a disciplina contratual do free flow, do DUF e dos demais mecanismos de compensação para assegurar acesso direto e contínuo aos dados primários em formato padronizado e auditável, trilhas de auditoria íntegras, conciliação entre passagens, cobranças, pagamentos e créditos recuperados, segregação das causas de perda de receita, contabilidade aberta dos custos relevantes, validação independente das informações e restituição atualizada dos valores indevidamente compensados, sem prejuízo das sanções cabíveis.

II.3.4. Independência do Verificador

A subcláusula 9.5 admite que, na impossibilidade de contratação pela Infra S.A., a própria concessionária contrate diretamente o Verificador, mediante lista tríplice submetida à ANTT.

Minuta contratual: “Em caso de impossibilidade de contratação pela Infra S.A., a Concessionária poderá contratar diretamente o Verificador, desde que previamente autorizado pela ANTT.” (subcláusula 9.5, peça 12, p. 42)

A AudRodoviaAviação alcançou a matéria ao tratar da aferição dos parâmetros de desempenho, da aplicação do Fator D e da incidência do CAT, mecanismos cuja eficácia depende inteiramente da confiabilidade da medição realizada pelo Verificador. O encaminhamento proposto, contudo, dirigiu-se aos efeitos tarifários da aferição, não sendo específico quanto às condições institucionais que asseguram a independência econômica e funcional daquele que a executa. O reforço aqui proposto complementa, nesse ponto, a linha adotada pela própria unidade instrutiva.

O custeio poderá ser suportado pela concessionária, mas a ANTT deve controlar requisitos, seleção ou homologação, conflitos de interesse, substituição e escopo. A Agência deve ter acesso integral aos papéis de trabalho, poder determinar testes adicionais e promover a publicidade dos relatórios.

Encaminhamento proposto pelo Ministério Público de Contas:

determinar à ANTT que ajuste a subcláusula 9.5 e as disposições correlatas para assegurar a independência técnica e funcional do Verificador, mediante controle da Agência sobre requisitos, seleção ou homologação, conflitos de interesse, substituição e escopo, com acesso irrestrito aos papéis de trabalho, possibilidade de determinação de testes adicionais e publicidade dos relatórios, ainda que os custos sejam suportados pela concessionária.

II.3.5. Definição prévia dos elementos essenciais do free flow

A subcláusula 19.5.5 remete, para futura regulamentação e termo aditivo, a repartição de riscos, as regras de recomposição, as obrigações das partes e a estrutura tarifária do free flow integral.

Minuta contratual: “A aplicação [...] está condicionada à publicação de regulamentação específica pela ANTT, que disciplinará: (i) a repartição dos riscos [...]; (ii) os meios e as regras para a recomposição [...]; (iii) as novas obrigações [...]; e (iv) nova regra tarifária para o sistema Free Flow...” (subcláusula 19.5.5, peça 12, p. 69)

A unidade instrutiva alcançou a matéria de forma direta, ao recomendar a distinção expressa das duas modalidades de free flow, ao questionar a repartição do risco de evasão e ao propor a reavaliação do prazo de consolidação do OpEx (peça 51, propostas b.2 a b.4) — todos elementos que a subcláusula 19.5.5 remete a regulamentação e a termo aditivo futuros. Os encaminhamentos formulados, entretanto, não foram específicos quanto ao momento em que tais definições devem estar disponíveis nem quanto ao conjunto mínimo de parâmetros econômicos a serem previamente disciplinados. O reforço proposto supre essa lacuna, fixando como marco a publicação definitiva do edital.

A postergação reduz a comparabilidade das propostas e permite que riscos relevantes sejam precificados ou transferidos apenas após a licitação. A documentação definitiva deve disciplinar, na maior extensão possível, a matriz de riscos, o CapEx e o OpEx, os critérios de eficiência, a titularidade e o acesso aos dados, as compensações, os créditos recuperados, o compartilhamento de ganhos e a prevenção de dupla recomposição.

Encaminhamento proposto pelo Ministério Público de Contas:

determinar à ANTT que discipline os elementos econômicos essenciais do free flow integral hoje remetidos à regulamentação futura pela subcláusula 19.5.5, especialmente a matriz de riscos, a metodologia de apuração e consolidação de CapEx e OpEx, os critérios de eficiência, a titularidade e o acesso aos dados, os limites e a ordem das compensações, o tratamento dos créditos recuperados, o compartilhamento de ganhos, a prevenção de dupla recomposição e os eventos extraordinários eventualmente atribuíveis ao Poder Concedente.

II.4. Complementos autônomos do Ministério Público de Contas

Os temas examinados neste item decorrem de análise complementar realizada pelo Ministério Público de Contas sobre aspectos da modelagem que, embora relacionados ao objeto da fiscalização, não foram alcançados pelos achados da unidade instrutiva e demandam abordagem autônoma para assegurar maior precisão regulatória, coerência na alocação de riscos e adequada proteção dos usuários e do erário.

II.4.1. Higidez da modelagem econômico-financeira e taxa de desconto

A verificação complementar do MEF identificou pequenas fragilidades de apresentação, rastreabilidade e controle, sem impacto financeiro material. Quatro registros de CapEx apresentam quantidade nula e preço unitário calculado por divisão por zero: input.Capex!E417, E424, E425 e E427, com quantidades em input.Capex!F417, F424, F425 e F427 e valores nas colunas H e J. A soma aproximada de R\$ 73,7 mil corresponde a cerca de 0,0012% do CapEx. Foram também localizados vínculos externos e a taxa auxiliar de 13,629% em PainelControle!I74 e PainelControle!U14.

A taxa inicial de 10,91% é rastreável no MEF: benchmark de 7,39% em Resumo!F19, spread de 3,52% em Resumo!F52 e CMPCr de 10,91% em Resumo!F56, com enquadramento CR 1 em Resumo!N32 e Resumo!F50. A fragilidade relevante é de natureza redacional: o item 8.4 pode sugerir que os 10,91% permaneçam aplicáveis a futuros fluxos marginais, embora a regulamentação preveja atualização do benchmark conforme o momento do evento.

Norma aplicável: “O cálculo do Custo Médio Ponderado de Capital Regulatório (CPMCR), para os processos de fluxos de caixa marginais objeto de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro das concessões de rodovias, será feito com a utilização de Benchmark trimestral vigente na data de aniversário da revisão ordinária e reajuste subsequente da Tarifa Básica de Pedágio de cada contrato de concessão.” (Resolução-ANTT 6.003/2022, art. 26-A (Acrescentado pela RESOLUÇÃO Nº 6.048, DE 5 DE SETEMBRO DE 2024))

Encaminhamento proposto pelo Ministério Público de Contas:

determinar à ANTT que saneie e recalcule a versão final do MEF, corrija os registros de CapEx com quantidade nula e divisão por zero, elimine ou justifique os vínculos externos e apresente quadro de conciliação das alterações e ajuste o item 8.4 do Plano de Outorga para distinguir a taxa de 10,91% utilizada na calibração inicial daquela aplicável aos futuros fluxos marginais, em conformidade com o art. 26-A da Resolução-ANTT 6.003/2022.

II.4.2. Recuperação de receita por atraso imputável à concessionária

As subcláusulas 19.3.8 a 19.3.12 admitem recuperar parte da receita tarifária frustrada quando obras passíveis de reclassificação sejam entregues em atraso, sem excluir expressamente atrasos causados pela própria concessionária.

Minuta contratual: “Caso a entrega de obras passíveis de Reclassificação Tarifária ocorra em atraso, a Concessionária poderá recuperar parte da receita frustrada...” (subcláusula 19.3.8, peça 12, pp. 64/5)

A recuperação deve ser vedada quando a demora decorrer, total ou parcialmente, de ato, omissão, ineficiência ou inadimplemento imputável à concessionária. Admiti-la neutralizaria os incentivos do cronograma e permitiria receita associada ao próprio descumprimento.

Encaminhamento proposto pelo Ministério Público de Contas:

determinar à ANTT que ajuste as subcláusulas 19.3.8 a 19.3.12 e as disposições correlatas para vedar a recuperação de receita tarifária frustrada quando o atraso decorrer, total ou parcialmente, de ato, omissão, ineficiência ou inadimplemento imputável à concessionária, admitindo recomposição apenas quando a demora decorrer exclusivamente de risco atribuído ao Poder Concedente ou de evento extraordinário expressamente previsto.

II.4.3. Reclassificação tarifária antes da entrega integral da intervenção

A subcláusula 19.3.4 permite reclassificação quando ao menos 90% das obras estejam concluídas, mediante desconto equivalente ao dobro do saldo pendente.

Minuta contratual: “A ANTT poderá autorizar a aplicação da Reclassificação Tarifária, desde que tenham sido efetivamente concluídas, no mínimo, 90% [...] das obras...” (subcláusula 19.3.4, peça 12, p. 64)

Como regra, a reclassificação deve ocorrer somente após a disponibilização integral, segura e funcional da intervenção. Excepcionalmente, poderá ser admitida remuneração proporcional de parcela autônoma que produza benefício independente e esteja plenamente operacional, sem antecipação da parcela pendente.

Encaminhamento proposto pelo Ministério Público de Contas:

determinar à ANTT que ajuste a subcláusula 19.3.4 e as disposições correlatas da subcláusula 19.3, para condicionar a reclassificação tarifária à entrega integral, segura e funcional da intervenção, admitindo-se, excepcionalmente, reclassificação proporcional de parcelas autônomas, plenamente operacionais e capazes de produzir benefício independente aos usuários, mediante prévia vistoria e certificação.

II.4.4. Compensações antes da checagem mínima dos dados

A subcláusula 19.4.4(ii) determina que as informações mensais apresentadas pela concessionária sejam consideradas pela ANTT, independentemente de checagem, para emissão da Notificação de Compensação do DUF (peça 12, p. 67).

A declaração de veracidade não substitui controles mínimos de integridade, consistência, ausência de duplicidade e conciliação com os registros primários. Compensações provisórias devem possuir limites e sanções por dados inexatos.

Encaminhamento proposto pelo Ministério Público de Contas:

determinar à ANTT que ajuste as subcláusulas 19.4.4 a 19.4.6 para condicionar a expedição da Notificação de Compensação do DUF a controles mínimos de integridade, consistência, ausência de duplicidade e conciliação com os dados primários, prevendo limites para compensações provisórias, restituição atualizada dos valores indevidos e aplicação das sanções cabíveis.

II.4.5. Compartilhamento de custos ambientais e fundiários excedentes

As subcláusulas 22.5.3 e 22.6.3 atribuem à concessionária apenas 20% dos custos que excederem os limites destinados a desapropriações, desocupações e condicionantes ambientais, mantendo 80% com o Poder Concedente (peça 12, pp. 86/7).

Minuta contratual: “a Concessionária arcará com 20% (vinte por cento) dos custos; o restante dos custos, ou seja, 80% (oitenta por cento), assumido pelo Poder Concedente.” (subcláusulas 22.6.8 “a” e “b”, peça 12, pp. 88/9)

O compartilhamento amplo reduz os incentivos ao planejamento, à diligência, à negociação eficiente e ao controle dos gastos. Variações ordinárias, erros de orçamento, produtividade e estratégias de contratação devem permanecer com a concessionária. A participação pública deve-se restringir a eventos extraordinários, supervenientes e não controláveis, com nexo causal, preços referenciais, auditoria e teto de exposição.

Encaminhamento proposto pelo Ministério Público de Contas:

determinar à ANTT que reveja as subcláusulas que disciplinam o compartilhamento dos custos ambientais e fundiários excedentes — a serem indicadas com precisão na versão definitiva do contrato — para atribuir à concessionária as variações ordinárias e gerenciáveis, restringindo eventual participação do Poder Concedente a eventos extraordinários, supervenientes e objetivamente não controláveis, mediante comprovação de nexo causal, adoção de preços referenciais, auditoria independente, teto de exposição pública e manutenção de parcela relevante do risco com o particular.

II.4.6. Prorrogação da concessão

A cláusula 3 admite prorrogação, inclusive antecipada, por até trinta anos adicionais (peça 12, p. 17). Enquanto não editada regulamentação específica, a subcláusula 3.2.2 utiliza como requisito o cumprimento acumulado de 80% das obras da Frente de Obras, apurado pelo Fator D.

Minuta contratual: “O presente Contrato poderá ser prorrogado por uma única vez, inclusive de forma antecipada, [...] por no máximo 30 anos...” (subcláusula 3.2)

Minuta contratual: “Enquanto não for editado o regulamento [...], deverá ser observado o critério de cumprimento acumulado de 80% das obras da Frente de Obras...” (subcláusula 3.2.2)

O cumprimento de 80% das obras não basta para retirar o objeto do mercado por período equivalente à concessão inicial. O critério não mede integralmente qualidade, modicidade, produtividade, estado dos ativos, custo de capital, ganhos tecnológicos ou vantagem em relação a nova licitação. A solução principal é excluir a prorrogação ordinária ou antecipada; sucessivamente, condicioná-la a novo EVTEA, auditoria, inventário de bens reversíveis, comparação com relicitação e teste de value for money.

Encaminhamento proposto pelo Ministério Público de Contas:

determinar à ANTT que exclua da minuta a possibilidade de prorrogação ordinária ou antecipada da concessão ou, sucessivamente, condicione-a a novo EVTEA, auditoria independente dos ativos e investimentos, inventário dos bens reversíveis, comparação quantitativa com nova licitação, teste de value for money, participação dos usuários e demonstração objetiva de vantagem para o interesse público, observado o limite global de sessenta anos.

II.4.7. Risco de transferência de custos da concessão ao erário

O edital estrutura o empreendimento como concessão remunerada por tarifas e capital privado, exigindo que a proposta considere investimentos, custos, riscos e aportes da adjudicatária. A minuta, contudo, admite aportes públicos ou privados na Conta de Ajuste, lista aberta de mecanismos de recomposição e pagamento direto à concessionária pelo Poder Concedente.

No entendimento do Ministério Público de Contas, a autorização genérica para pagamentos públicos em reequilíbrios ordinários deve ser excluída. O reconhecimento do direito ao reequilíbrio não implica direito automático a pagamento em dinheiro pela União. Pagamentos orçamentários devem ficar restritos às hipóteses legais específicas, especialmente extinção antecipada e encampação, limitados às parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis ainda não amortizados ou depreciados, com auditoria, deduções, fonte orçamentária e observância da LRF. As exposições devem ser identificadas, quantificadas e acompanhadas segundo o PFRAM.

Norma aplicável: “A reversão no advento do termo contratual far-se-á com a indenização das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido” (Lei 8.987/1995, art. 36)

Norma aplicável: “Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.” (Lei Complementar 101/2000, art. 15)

Encaminhamento proposto pelo Ministério Público de Contas:

determinar à ANTT que ajuste o edital e a minuta contratual, de modo a: excluir a autorização genérica para utilização de recursos orçamentários em recomposições ordinárias do equilíbrio econômico-financeiro; restringir pagamentos pelo Poder Concedente às hipóteses legalmente previstas, notadamente de extinção antecipada e encampação, limitando eventual indenização, quando cabível, às parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis ainda não amortizados ou depreciados; condicionar qualquer pagamento público à prévia auditoria dos investimentos, à dedução dos haveres do Poder Concedente, à indicação da fonte orçamentária e à observância da Lei Complementar 101/2000; e identificar, quantificar e acompanhar as exposições fiscais contingentes, com critérios objetivos de elegibilidade, limites de exposição e mecanismos de transparência.

II.4.8. Recálculo integrado e conciliação da modelagem

As alterações propostas afetam, de forma interdependente, investimentos, custos operacionais, receitas, fatores tarifários, recursos vinculados, riscos assumidos e eventual exposição pública.

A avaliação isolada de cada ajuste pode ocultar efeitos cumulativos ou compensações indevidas. O MEF final deve incorporar conjuntamente as determinações do Tribunal e as recomendações efetivamente acolhidas, com memória de cálculo e quadro de conciliação.

Encaminhamento proposto pelo Ministério Público de Contas:

determinar à ANTT que incorpore conjuntamente ao MEF, ao PER, ao Plano de Outorga, ao edital e à minuta contratual todas as alterações decorrentes das determinações do Tribunal e das recomendações acolhidas, apresentando memória de cálculo e quadro de conciliação dos efeitos sobre CapEx, OpEx, receitas, fatores tarifários, Recursos Vinculados, Tarifa Básica de Pedágio e exposições fiscais contingentes.

II.5. Quadro-resumo do posicionamento do Ministério Público de Contas

<i>Grupo</i>	<i>Tema</i>	<i>Síntese do posicionamento</i>
<i>Concordância integral</i>	<i>Terceiras faixas</i>	<i>Inserção de 33,9 km no cronograma obrigatório.</i>
	<i>Distância entre faixas adicionais</i>	<i>Acolhimento da recomendação de redução nos trechos críticos.</i>
	<i>Fator D</i>	<i>Inclusão dos acostamentos no mecanismo.</i>
	<i>CAT</i>	<i>Aplicação aos descontos por descumprimento de desempenho.</i>
	<i>Reclassificação tarifária</i>	<i>Aprimoramento da redação e vedação de incidência cumulativa.</i>
	<i>Acessos lindeiros</i>	<i>Definição prévia de responsabilidades, critérios e publicidade.</i>
	<i>Modalidades de free flow</i>	<i>Distinção entre substituição de praças e sistema integral.</i>
	<i>OPEX do free flow</i>	<i>Reavaliação do prazo de consolidação e captura de ganhos de eficiência.</i>
	<i>Risco de evasão e inadimplência</i>	<i>Atribuição integral do risco ordinário de evasão, inadimplência, cobrança e recuperação de créditos à concessionária, com recomposição apenas em evento extraordinário tipificado; e fiscalização da Deliberação ANTT 69/2025</i>
	<i>Garantia de Execução</i>	<i>Acionamento preventivo, execução substitutiva, cumulação e recomposição.</i>
<i>Reforço</i>	<i>Dados regulatórios</i>	<i>Acesso direto, trilhas, conciliação, segregação de causas e contabilidade aberta.</i>
	<i>Verificador</i>	<i>Independência técnica e controle da ANTT.</i>
	<i>Elementos essenciais do free flow</i>	<i>Definição prévia da matriz de riscos, custos, dados e compensações.</i>
	<i>Higidez do MEF</i>	<i>Saneamento da planilha e correção da redação da taxa de desconto.</i>
	<i>Receita por atraso</i>	<i>Vedação de recuperação quando o atraso for imputável à concessionária.</i>
<i>Complemento</i>	<i>Entrega parcial</i>	<i>Reclassificação apenas após benefício integral ou parcela autônoma funcional.</i>
	<i>Compensação do DUF</i>	<i>Validação mínima antes dos efeitos financeiros.</i>
	<i>Custos ambientais e fundiários</i>	<i>Risco ordinário com a concessionária; participação pública excepcional e limitada.</i>
	<i>Prorrogação</i>	<i>Exclusão ou condicionamento a novo EVTEA, auditoria e value for money.</i>
	<i>Risco ao erário</i>	<i>Restrição de pagamentos públicos, quantificação e transparência fiscal.</i>
	<i>Recálculo integrado</i>	<i>Conciliação conjunta de todos os efeitos econômicos e tarifários.</i>

III

A fiscalização realizada pela AudRodoviaAviação apresenta elevada consistência técnica e oferece base suficiente para o aperfeiçoamento do projeto antes da publicação definitiva do edital. O Ministério Público de Contas acompanha integralmente os achados e encaminhamentos relativos às terceiras faixas, ao Fator D, ao CAT, à reclassificação tarifária, aos acessos lindeiros e à disciplina geral do free flow.

Os reforços e complementos propostos não alteram a orientação central da instrução. Buscam assegurar que os mecanismos contratuais sejam tempestivos e executáveis, que as compensações se apoiem em dados íntegros e verificáveis, que os riscos ordinários permaneçam com a parte que os controla e precifica e que eventual exposição do orçamento público seja excepcional, quantificada e transparente.

Em síntese, a modelagem deve preservar a correspondência entre risco, controle, informação, remuneração e responsabilidade financeira. Não se mostra adequado manter com a concessionária a operação, a receita e a superioridade informacional e transferir aos usuários ou ao erário parcela predominante das perdas ordinárias decorrentes dessa mesma operação.

IV

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se, em essência, de acordo com as propostas formuladas pela AudRodoviaAviação e sugere ao Tribunal a adoção das providências a seguir, devendo aquelas relativas à modelagem e aos documentos licitatórios ser implementadas antes da publicação definitiva do edital:

a) acolher integralmente as determinações e recomendações da unidade instrutiva relativas: à inserção de 33,9 km de terceiras faixas no cronograma obrigatório; à redução da distância média entre faixas adicionais nos trechos críticos, com demonstração técnica da solução e de seus reflexos no PER e no MEF; à inclusão do item “Acostamento” na Tabela II do Anexo 5, para incidência do Fator D; à incidência do CAT sobre os percentuais de descumprimento de parâmetros de desempenho; ao aperfeiçoamento da subcláusula 19.3 e à vedação de incidência cumulativa da reclassificação tarifária; à definição prévia e à publicidade das responsabilidades sobre acessos lindeiros; à distinção expressa das duas modalidades de free flow; e à reavaliação do prazo de dois anos para consolidação do OPEX, acompanhada de parâmetros de eficiência, referências comparativas e mecanismos de revisão periódica;

b) determinar à ANTT que, antes da publicação definitiva do edital, atribua integralmente à concessionária o risco ordinário de evasão, inadimplência, cobrança e recuperação de créditos no sistema free flow, admitindo recomposição do equilíbrio econômico-financeiro apenas na hipótese de evento extraordinário, objetivamente comprovado, não gerenciável pelo particular e previamente tipificado no contrato;

c) determinar à AudRodoviaAviação que avalie, em ação de controle específica, a Deliberação ANTT 69/2025 e os atos que vierem a complementá-la ou substituí-la, à luz da ISSAI 5220, da ISSAI 5240 e da ISSAI 5230, especialmente quanto à alocação eficiente dos riscos, aos incentivos econômicos, à assimetria informacional, à capacidade estatal de gestão e aos impactos tarifários e fiscais;

d) determinar à ANTT que ajuste a subcláusula 11.6.1 e as disposições correlatas para permitir o acionamento da Garantia de Execução diante de atraso material, inexecução ou desconformidade relevante imputável à concessionária, independentemente da prévia consolidação definitiva de indenização individual aos usuários, admitindo seu uso para medidas emergenciais, execução substitutiva, contratação de terceiros e ressarcimento de custos, sem prejuízo da aplicação cumulativa do Fator D, do CAT, de multas, da intervenção e da

caducidade, e prevendo prazo para recomposição da garantia, em observância ao art. 23, inciso V, da Lei 8.987/1995;

e) determinar à ANTT que ajuste a disciplina do free flow, do DUF e dos demais mecanismos de compensação para assegurar acesso direto e contínuo aos dados primários em formato padronizado e auditável, trilhas de auditoria íntegras, conciliação entre passagens, cobranças, pagamentos e créditos recuperados, segregação das causas de perda de receita, contabilidade aberta dos custos relevantes, validação independente e restituição atualizada dos valores indevidamente compensados, sem prejuízo das sanções cabíveis;

f) determinar à ANTT que ajuste a subcláusula 9.5 e as disposições correlatas para assegurar a independência técnica e funcional do Verificador, mediante controle da Agência sobre requisitos, seleção ou homologação, conflitos de interesse, substituição e escopo, com acesso irrestrito aos papéis de trabalho, possibilidade de determinação de testes adicionais e publicidade dos relatórios, ainda que os custos sejam suportados pela concessionária;

g) determinar à ANTT que discipline os elementos econômicos essenciais do free flow integral hoje remetidos à regulamentação futura pela subcláusula 19.5.5, especialmente a matriz de riscos, a metodologia de apuração e consolidação de CapEx e OpEx, os critérios de eficiência, a titularidade e o acesso aos dados, os limites e a ordem das compensações, o tratamento dos créditos recuperados, o compartilhamento de ganhos, a prevenção de dupla recomposição e os eventos extraordinários eventualmente atribuíveis ao Poder Concedente;

h) determinar à ANTT que saneie e recalcule a versão final do MEF, corrija os registros de CapEx com quantidade nula e divisão por zero, elimine ou justifique os vínculos externos e apresente quadro de conciliação das alterações e ajuste o item 8.4 do Plano de Outorga para distinguir a taxa de 10,91% utilizada na calibração inicial daquela aplicável aos futuros fluxos marginais, em conformidade com o art. 26-A da Resolução-ANTT 6.003/2022;

i) determinar à ANTT que ajuste as subcláusulas 19.3.8 a 19.3.12 e as disposições correlatas para vedar a recuperação de receita tarifária frustrada quando o atraso decorrer, total ou parcialmente, de ato, omissão, ineficiência ou inadimplemento imputável à concessionária, admitindo recomposição apenas quando a demora decorrer exclusivamente de risco atribuído ao Poder Concedente ou de evento extraordinário expressamente previsto;

j) determinar à ANTT que ajuste a subcláusula 19.3.4 e as disposições correlatas da subcláusula 19.3, para condicionar a reclassificação tarifária à entrega integral, segura e funcional da intervenção, admitindo-se, excepcionalmente, reclassificação proporcional de parcelas autônomas, plenamente operacionais e capazes de produzir benefício independente aos usuários, mediante prévia vistoria e certificação;

k) determinar à ANTT que ajuste as subcláusulas 19.4.4 a 19.4.6 para condicionar a expedição da Notificação de Compensação do DUF a controles mínimos de integridade, consistência, ausência de duplicidade e conciliação com os dados primários, prevendo limites para compensações provisórias, restituição atualizada dos valores indevidos e aplicação das sanções cabíveis;

l) determinar à ANTT que reveja as subcláusulas que disciplinam o compartilhamento dos custos ambientais e fundiários excedentes — a serem indicadas com precisão na versão definitiva do contrato — para atribuir à concessionária as variações ordinárias e gerenciáveis, restringindo eventual participação do Poder Concedente a eventos extraordinários, supervenientes e objetivamente não controláveis, mediante comprovação de nexo causal, adoção de preços referenciais, auditoria independente, teto de exposição pública e manutenção de parcela relevante do risco com o particular;

m) determinar à ANTT que exclua da minuta a possibilidade de prorrogação ordinária ou antecipada da concessão ou, sucessivamente, condicione-a a novo EVTEA, auditoria independente dos ativos e investimentos, inventário dos bens reversíveis, comparação quantitativa com nova licitação, teste de value for money, participação dos usuários e demonstração objetiva de vantagem para o interesse público, observado o limite global de sessenta anos;

n) determinar à ANTT que ajuste o edital e a minuta contratual, de modo a: excluir a autorização genérica para utilização de recursos orçamentários em recomposições ordinárias do equilíbrio econômico-financeiro; restringir pagamentos pelo Poder Concedente às hipóteses legalmente previstas, notadamente de extinção antecipada e encampação, limitando eventual indenização, quando cabível, às parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis ainda não amortizados ou depreciados; condicionar qualquer pagamento público à prévia auditoria dos investimentos, à dedução dos haveres do Poder Concedente, à indicação da fonte orçamentária e à observância da Lei Complementar 101/2000; e identificar, quantificar e acompanhar as exposições fiscais contingentes, com critérios objetivos de elegibilidade, limites de exposição e mecanismos de transparência;

o) determinar à ANTT que incorpore conjuntamente ao MEF, ao PER, ao Plano de Outorga, ao edital e à minuta contratual todas as alterações decorrentes das determinações do Tribunal e das recomendações acolhidas, apresentando memória de cálculo e quadro de conciliação dos efeitos sobre CapEx, OpEx, receitas, fatores tarifários, Recursos Vinculados, Tarifa Básica de Pedágio e exposições fiscais contingentes;

p) determinar à AudRodoviaAviação que monitore o cumprimento das determinações e recomendações expedidas, na forma do art. 243 do Regimento Interno.” (grifos no original)

É o relatório.

ⁱ REFERÊNCIAS INTERNACIONAIS - LOCALIZAÇÃO E ACESSO

ISSAI 5220: <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/issai-5220.pdf>

ISSAI 5240: <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/issai-5240.pdf>

ISSAI 5230: <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/issai-5230.pdf>

PFRAM 2.0 Brochure: <https://infrastructuregovern.imf.org/content/dam/PIMA/Forum/IGEUR/Resources/PFRAM%20Brochure.pdf>

PFRAM - página institucional: <https://infrastructuregovern.imf.org/content/PIMA/Home/PPPs-and-PFRAM.html>

VOTO

Trata-se de acompanhamento do processo de desestatização da Rota Agro Central – BR-070/MT, BR-174/MT e BR-364/MT/RO, a cargo da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), realizado com fundamento nas competências constitucionais deste Tribunal, insculpidas no art. 70 da Constituição Federal, bem como no art. 2º, c/c o art. 18, inciso VIII, da Lei 9.491, de 9/9/1997.

2. A fiscalização foi autuada na forma prevista no art. 9º da IN-TCU 81/2018.

3. Em necessária nota contextual, uma vez em pautados estes autos em 1º/12/2025, o Ministério dos Transportes solicitou a “*suspensão da deliberação*” referente ao presente processo, “*até que sejam concluídas avaliações logísticas essenciais à adequada apreciação da matéria*”.

4. Como motivação do pedido, fundamentou-se que manifestações recentemente apresentadas pelo setor produtivo “*evidenciam a necessidade de aprofundamento da análise da atratividade logística do empreendimento, especialmente à luz da carteira nacional de projetos ferroviários divulgada por esta Pasta no âmbito da Política Nacional de Outorgas Ferroviárias. Tais contribuições indicam pontos relevantes de sensibilidade econômica e logística que demandam avaliação técnica adicional, apta a subsidiar, de forma mais robusta, as decisões regulatórias e de investimento*”.

5. Dado o contexto, em resumo, esta Corte deliberou, nos termos do Acórdão 2.871/2025-Plenário, pelo sobrestamento do processo, até que fossem concluídas as avaliações logísticas tidas como essenciais à adequada apreciação da matéria.

6. Eis que, em 16/6/2026, o Secretário-Executivo Bruno Leitão Praxedes encaminhou expediente, à peça 67, informando estarem conclusas as avaliações por parte do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), tendo sido incorporados na modelagem “*os efeitos das sinergias logísticas e da competição multimodal decorrentes dos cenários de expansão da malha ferroviária, sendo que o cenário prospectivo considerava, além da infraestrutura ferroviária atualmente existente, incluindo a operação da Ferrovia Norte Sul - Tramo Central, a implantação da Ferrogrão no trecho entre Sinop e Miritituba, prevista para ocorrer entre o 8º e o 11º ano da concessão. Além disso, foi considerada a extensão da Ferrogrão até Lucas do Rio Verde e a implantação da FICO, no trecho entre Lucas do Rio Verde/MT e Mara Rosa/GO. Por fim, ressaltou que projetou-se a expansão da FICO até Vilhena, bem como a extensão da Rumo Malha Norte entre Rondonópolis e Lucas do Rio Verde*”.

7. Solicitou-se, pois, a retirada do sobrestamento do processo e posterior julgamento do feito.

8. Em verdade, consoante consta da peça 86, após diligências promovidas pela unidade técnica, evidenciou-se que “[...] *não houve qualquer alteração nos estudos originalmente [então] submetidos*” em comparação com então examinado pela unidade técnica, à peça 51. A Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e Aviação Civil (AudRodoviaAviação), então, não sugeriu qualquer alteração em seu derradeiro encaminhamento, propugnado anteriormente à prolação do Acórdão 2.871/2025-Plenário.

9. O ponto merece, todavia, uma precisão. No período transcorrido desde o sobrestamento – e de acordo com informações recolhidas por minha assessoria –, houve evolução no estágio de determinados empreendimentos ferroviários considerados pela modelagem. Tais fatos supervenientes não se traduziram, contudo, em modificação dos estudos submetidos a este Tribunal e, conforme adiante examino, não alteram o juízo acerca da suficiência das medidas corretivas finalmente propostas pela AudRodoviaAviação, nem justificam, de per si, determinar nova rodada de estudos de demanda ou a reelaboração do Estudo de Viabilidade Técnica, Financeira, Técnica e Ambiental (EVTEA).

10. Ao contrário, evidenciam a natureza dinâmica e necessariamente incerta das projeções de transferência modal em uma concessão de longa duração, circunstância que recomenda concentrar a atuação desta Corte sobre os efeitos materiais da premissa adotada e sobre a suficiência dos mecanismos contratuais destinados a enfrentá-los.

I – Visão geral do objeto

11. De acordo com o Plano de Outorga originalmente submetido ao Tribunal, trata-se de 887,6 km de trechos rodoviários a serem concedidos, com investimentos da ordem de R\$ 5,995 bilhões (Capital Expenditure – Capex), envolvendo a recuperação/manutenção e obras de ampliação, com 22,8 km de duplicação, 129,07 km de faixas adicionais e 12,37 km de vias marginais. Prevê-se, ainda, R\$ 3,551 bilhões de despesas operacionais (Operational expenditure - Opex), referentes à conservação e aos sistemas de operação da rodovia.

12. Os segmentos integram corredor para o escoamento da produção agrícola do Centro-Oeste, permitindo, em conjunto com a denominada Rota Agro Norte, a ligação do oeste de Mato Grosso e de Rondônia aos terminais portuários situados no Rio Madeira. Trata-se, assim, de infraestrutura relevante tanto para a redução dos custos logísticos de exportação quanto para o abastecimento e a integração regionais.

13. Abaixo, faço constar visão esquemática do trecho a ser concedido, de acordo com o Plano de Exploração da Rodovia (PER):



Fonte: PER, Volume 2 (peça 15, p. 8).

14. Como contrapartida aos investimentos e serviços prestados, projeta-se que os usuários da Rota Agro Central pagarão uma tarifa de pedágio igual a R\$ 0,15454/km para trechos de pista simples e R\$ 0,20089/km para trechos de pista dupla, correspondentes ao valor básico da tarifa de pedágio para a categoria 1 de veículos, referenciado a jan./25.

15. Para a modelagem originalmente submetida ao Tribunal, definiu-se Custo Médio Ponderado de Capital (**Weighted Average Cost of Capital – WACC**) de 10,91%. A projeção de demanda teve como ponto de partida o Volume Diário Médio (VDM) coletado em novembro de 2020, posteriormente ajustado por fator de sazonalidade. Para o crescimento de curto prazo, utilizaram-se projeções macroeconômicas disponíveis à época, enquanto a evolução de longo prazo foi baseada em projeções da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

16. Uma das premissas relevantes dessa projeção consiste na transferência futura de parcela da demanda rodoviária para empreendimentos ferroviários planejados para a região. Como se verá, o cronograma atribuído à entrada em operação dessas ferrovias mostrou-se particularmente sensível, pois influencia diretamente a demanda rodoviária projetada e, por consequência, as receitas e o

dimensionamento dos investimentos da concessão. Foi esse um dos principais aspectos questionados pela unidade técnica.

II – Achados de auditoria

17. A AudRodoviaAviação examinou os estudos de viabilidade, o Plano de Outorga, o Modelo Econômico-Financeiro (MEF), o Programa de Exploração da Rodovia (PER), a minuta de edital, o contrato e seus anexos, identificando oportunidades de aperfeiçoamento relacionadas à projeção de demanda, à ampliação de capacidade da rodovia e a diferentes mecanismos econômico-financeiros e contratuais:

II.1 – Projeção de tráfego, influência das ferrovias e ampliação de capacidade

18. O primeiro achado decorreu da utilização, no estudo de demanda, de premissas consideradas excessivamente otimistas quanto às datas de entrada em operação de empreendimentos ferroviários concorrentes com o modal rodoviário.

19. Segundo a fiscalização, a antecipação desses efeitos produziu redução da projeção de tráfego e de receitas da concessão, influenciando o dimensionamento das obras previamente contratadas e contribuindo para que aproximadamente 154 km de faixas adicionais deixassem a condição de intervenções obrigatórias e passassem a depender de gatilhos volumétricos.

20. Em sua avaliação inicial, a unidade chegou a cogitar a revisão das premissas temporais relativas às ferrovias e dos correspondentes estudos de demanda.

21. No curso do contraditório, contudo, a ANTT informou considerar viável reinserir, como obras obrigatórias, 33,9 km de faixas adicionais anteriormente sujeitos a gatilhos, sendo 13,4 km no 7º ano e 20,5 km no 8º ano da concessão.

22. A providência assumiu especial relevância porque esses 33,9 km correspondiam precisamente às faixas adicionais cujos gatilhos eram estimados para ocorrer dentro do primeiro decênio contratual. As demais intervenções condicionadas ao tráfego apresentavam expectativa de acionamento em períodos mais distantes.

23. Diante dessa alteração, a unidade técnica reformulou a proposta inicial e deixou de sugerir a revisão integral do estudo de demanda. Ao final, propôs:

- determinar à ANTT que formalizasse a reinserção dos 13,4 km no 7º ano e dos 20,5 km no 8º ano, retirando-os da condição de obras de gatilho antes do lançamento do edital.

24. Em achado associado, a equipe constatou longos segmentos de pista simples sem previsão de faixas adicionais, apesar de ter observado, em inspeção de campo, formação de comboios de veículos pesados e manobras de ultrapassagem potencialmente perigosas.

25. Foram destacados segmentos com 208,8 km, 135,7 km e 51,7 km de extensão, para os quais a unidade propôs recomendar à ANTT a redução das distâncias médias entre faixas adicionais, com vistas à melhoria da fluidez e da segurança do tráfego.

26. Sugeriu-se, então:

- recomendar à ANTT que reduza a distância média entre faixas adicionais em trechos longos de pista simples (SNV 174BMT0112 a 364BMT1010, 174BMT0034 a 0090 e 174BMT0100), para minimizar comboios, reduzir risco de ultrapassagens perigosas e prejuízos aos transportadores.

II.2 – Sistema de pedagiamento por livre passagem

27. A equipe de fiscalização apontou necessidade de maior clareza na disciplina contratual do sistema de cobrança automática em livre passagem (**free flow**), especialmente porque a documentação utilizava a mesma denominação para soluções regulatórias distintas.

28. De um lado, previa-se a mera substituição física de praças tradicionais por pórticos eletrônicos, preservando-se a estrutura tarifária e os pontos de cobrança originalmente definidos. De outro, contemplava-se futura implantação de um sistema integral de livre passagem, com possibilidade de novos pontos de cobrança e alteração da estrutura tarifária.

29. A unidade propôs, então, de sorte a conferir clareza à minuta de contrato:

- recomendar à ANTT que distinguísse expressamente as duas modalidades na redação contratual.

30. Foram examinados também os efeitos econômico-financeiros da substituição das sete praças físicas de pedágio por pórticos eletrônicos. Os estudos apontaram redução de Capex e Opex estimada em aproximadamente R\$ 346,4 milhões. Esse ganho, contudo, não seria automaticamente convertido em redução tarifária ou em novos investimentos. A minuta referencial do termo aditivo de implantação do **free flow** parcial atribui ao poder concedente 90% dos impactos sobre a receita tarifária decorrentes da evasão ou do não pagamento da tarifa em até 180 dias da passagem pelo pedágio eletrônico; e à concessionária os 10% remanescentes. Segundo informado pela ANTT à equipe de fiscalização, esses percentuais foram adotados com base em contratos anteriores.

31. Para compensar a parcela dessas perdas atribuída ao poder concedente, a sistemática contratual prevê, como primeiro mecanismo de recomposição, a utilização do saldo positivo de reequilíbrio decorrente justamente da redução dos investimentos e dos custos operacionais proporcionada pela substituição das praças físicas pelos pórticos, estimado em R\$ 346,4 milhões. Esgotado esse saldo, a minuta prevê sucessivamente outros mecanismos de recomposição, entre eles a utilização de Recursos Vinculados e, em última instância, o aumento da Tarifa de Pedágio.

32. A unidade técnica ponderou que, a depender dos níveis de evasão e inadimplência verificados, esse mecanismo poderia consumir parcela significativa, ou mesmo a integralidade, do ganho econômico proporcionado pela substituição das praças pelos pórticos, sem que remanescesse benefício financeiro a ser revertido aos usuários na forma de modicidade tarifária ou de novos investimentos. Considerou, ademais, que a exposição da concessionária a apenas 10% das perdas ordinárias poderia reduzir os incentivos econômicos para o desenvolvimento de mecanismos mais eficientes de cobrança e redução da inadimplência.

33. A AudRodoviaAviação propôs, desse modo:

- recomendar à ANTT que reavaliasse os percentuais de risco atribuídos ao poder concedente e à concessionária no modelo de **free flow** parcial, atualmente fixados em 90% e 10%, respectivamente, ou apresentasse fundamentação técnica específica que justificasse sua adoção no contexto da Rota Agro Central; e
- recomendar à ANTT que reavaliasse o prazo de dois anos previsto para a definição dos valores definitivos dos custos operacionais de arrecadação dos pedágios eletrônicos, considerando a fase inicial de adoção da tecnologia e a possibilidade de redução desses custos decorrente de evolução metodológica e tecnológica.

II.3 – Fator D e Coeficiente de Ajuste Temporal

34. O relatório antecessor identificou que os acostamentos não constavam entre as intervenções sujeitas à incidência do Fator D, embora constituíssem parcela relevante dos investimentos contemplados no MEF. Propôs-se, via de consequência:

- determinar à ANTT a inclusão do item “Acostamento” na Tabela II do Anexo 5 da minuta contratual.

35. Constatou-se, ademais, que o Coeficiente de Ajuste Temporal (CAT) não incidia sobre determinados descontos decorrentes do não atendimento aos parâmetros de desempenho da Frente de Serviços Estruturais, como já apontado em fiscalização anterior.

36. Veja-se que o “*Fator D*” não é propriamente uma multa, mas um mecanismo de desconto de reequilíbrio: se a concessionária deixa de executar uma obrigação ou de manter determinado parâmetro de desempenho, reduz-se economicamente sua remuneração para que ela não receba por algo que não entregou. O próprio relatório destaca esse caráter não punitivo.

37. Já o “*Coeficiente de Ajuste Temporal (CAT)*” corrige esse desconto em função do momento da concessão em que o descumprimento ocorre. A lógica é importante porque os investimentos de recuperação e manutenção são considerados na tarifa e, portanto, remunerados desde o início da cobrança do pedágio. Se determinado padrão de pavimento, sinalização ou conservação deixa de ser cumprido apenas muitos anos depois, a concessionária terá recebido por mais tempo a remuneração associada àquela obrigação. Por isso, o desconto necessário para restabelecer a neutralidade econômico-financeira não pode ser o mesmo de um descumprimento verificado logo no início do contrato.

38. O encaminhamento correspondente foi:

- determinar à ANTT que modifique o Anexo 5 para que o CAT incida sobre os percentuais correspondentes, preservando-se a neutralidade econômico-financeira dos mecanismos de desconto a longo do tempo.

II.4 – Reclassificação tarifária

39. Foram identificadas oportunidades de melhoria na redação da subcláusula 19.3, que disciplina a Reclassificação Tarifária – constituída como um mecanismo previamente definido que permite eleva a tarifa de pedágio quando determinadas obras previstas no contrato são concluídas e aceitas pela ANTT. Além da necessidade de adequar o texto à criação de reclassificação específica para o conjunto de obras e melhorias, verificou-se risco de interpretação que permitisse incidência cumulativa de fatores correspondentes a intervenções sucessivas em um mesmo trecho.

40. A revisão do texto decorre da criação, no projeto da Rota Agro Central, de reclassificação específica de 5% associada à conclusão do conjunto de obras e melhorias. Embora o novo mecanismo tenha sido incorporado à minuta, as demais disposições da subcláusula 19.3 permaneceram estruturadas predominantemente em função da conclusão de obras em Trechos Homogêneos ou grupos de Trechos Homogêneos, sem disciplinar de forma suficientemente clara a aplicação dessa nova hipótese. Na prática, tal incongruência pode gerar dúvida sobre: quando a concessionária passa a fazer jus aos 5%; quais obras precisam estar concluídas; como a ANTT deve atestar o cumprimento; e como esse novo fator se articula com as demais hipóteses de reclassificação.

41. Além disso, a fiscalização identificou risco de incidência cumulativa da Reclassificação Tarifária em um mesmo segmento. Isso porque a execução de Faixa Adicional em Pista Simples (FAPS) enseja fator de 20% e eventual duplicação posterior, após o atingimento de gatilho volumétrico, fator de 30%. Como a minuta tratava ambos como incrementos tarifários, sua redação poderia admitir interpretação que resultasse em acréscimo acumulado de 50%, ou mesmo de 56% caso o segundo percentual incidisse sobre a tarifa já reclassificada, produzindo repercussão tarifária superior à necessária.

42. A unidade técnica propôs, por isso:

- determinar à ANTT que aprimore a redação contratual do mecanismo regulatório de reclassificação tarifária, no tocante à criação de uma reclassificação específica para o conjunto de obras e melhorias.

II.5 – Regularização dos acessos lindeiros

43. Outro achado diz respeito à regularização dos acessos às propriedades lindeiras. O Programa de Exploração da Rodovia (PER) previa que 283 obras de melhoria de acessos fossem realizadas pela concessionária, enquanto mais de 700 acessos remanescentes poderiam demandar intervenções a cargo dos respectivos proprietários.

44. A fiscalização questionou tanto a distribuição desses encargos quanto as ausências de definição e publicidade prévias sobre quais acessos seriam executados pela concessionária e quais recairiam sobre os lindeiros.

45. Ao final, o encaminhamento quanto a esse ponto foi:

- determinar à ANTT que reavalie a possibilidade de o projeto de concessão, à luz dos princípios da isonomia e da razoabilidade, incluir de forma clara e detalhada as obras de acesso que serão executadas pela concessionária e aquelas que ficarão sob responsabilidade dos proprietários lindeiros; e assegure ampla publicidade e transparência quanto às futuras obras que serão de obrigação dos lindeiros, garantindo que todos os envolvidos tenham pleno conhecimento das suas responsabilidades e direitos, anteriormente ao leilão de concessão.

II.6 – Garantia de execução

46. Finalmente, a unidade técnica identificou risco de perda de efetividade da Garantia de Execução do Contrato em razão da redação da subcláusula 11.6.1.

47. O dispositivo vinculava a execução da garantia ao não pagamento das indenizações decorrentes da inexecução dos investimentos, sem explicitar diretamente a própria não realização das obrigações de investimento como evento ensejador de seu acionamento.

48. Ato decorrente, propôs-se:

- determinar à ANTT que ajuste a subcláusula mencionada de modo a prever a hipótese de utilização da Garantia de Execução do Contrato quando a concessionária não realizar as obrigações de investimentos.

III – Parecer do Ministério Público

49. Após a conclusão da instrução pela AudRodoviaAviação, os autos foram submetidos ao Ministério Público junto ao Tribunal (MP/TCU), na pessoa do douto Procurador Júlio Marcelo de Oliveira. Em essência, o **Parquet** especializado – em robusto parecer, que conjugou a análise da legislação e da regulamentação setorial com referenciais internacionais de auditoria, governança regulatória e gestão de riscos fiscais, especialmente as **International Standards of Supreme Audit Institutions** (Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores) ISSAI 5220, 5240 e 5230 – acompanhou os achados e encaminhamentos formulados pela unidade técnica, propondo, contudo, reforços a determinadas medidas e providências adicionais sobre aspectos da modelagem não examinados autonomamente na instrução precedente.

50. Em suma, o órgão ministerial manifestou concordância integral com os seguintes encaminhamentos:

- reinserção de 33,9 km de faixas adicionais no cronograma obrigatório;
- redução da distância média entre faixas adicionais nos segmentos críticos;
- inclusão dos acostamentos na incidência do Fator D;

- aplicação do Coeficiente de Ajuste Temporal – CAT;
- aperfeiçoamento da reclassificação tarifária e prevenção de sua incidência cumulativa;
- definição e publicidade das responsabilidades relativas aos acessos lindeiros;
- distinção entre as duas modalidades tratadas sob a denominação **free flow**; e
- reavaliação do período utilizado para consolidação dos custos operacionais de arrecadação.

51. Em dois desses temas, contudo, o parecer propôs alterações materiais nos encaminhamentos até então formulados:

- quanto ao risco de evasão e à inadimplência no sistema de livre passagem, enquanto a unidade técnica havia recomendado à ANTT reavaliar a repartição de 90% para o poder concedente e 10% para a concessionária ou apresentar fundamentação técnica específica para sua manutenção, o Ministério Público, em resumo, propôs que o risco ordinário de evasão, a inadimplência, a cobrança e a recuperação de créditos sejam integralmente atribuídos à concessionária, reservando-se eventual recomposição a eventos extraordinários, objetivamente comprovados, não gerenciáveis pelo particular e previamente tipificados no contrato; e
- propôs, ainda, a realização de ação de controle específica sobre a Deliberação ANTT 69/2025 – ato de caráter geral, que aprovou minuta referencial de termo aditivo para substituição de praças de pedágio por pedágios eletrônicos –, especialmente quanto à eficiência da alocação de riscos, aos incentivos econômicos, à assimetria informacional, à capacidade estatal de gestão e aos impactos tarifários e fiscais.

52. No que se refere à garantia de execução, o **Parquet** concordou com a necessidade de tornar seu acionamento independente da prévia consolidação de indenizações aos usuários, mas ampliou a providência sugerida pela AudRodoviaAviação, propondo:

- determinar à ANTT que a garantia possa ser utilizada diante de atraso material, inexecução ou desconformidade relevante imputável à concessionária, inclusive para execução substitutiva, contratação de terceiros, medidas emergenciais e ressarcimento de custos, sem prejuízo da incidência cumulativa dos demais mecanismos contratuais e com obrigação de recomposição da garantia.

53. Para o MP/TCU, com base no art. 23, inciso V, da Lei 8.987/1995, a medida seria necessária à adequada conformação da cláusula contratual, e não mero aperfeiçoamento discricionário, que inclui entre as cláusulas essenciais da concessão aquelas relativas aos direitos, garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária.

54. Segundo o dispositivo:

“Art. 23 [...]

V - São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas [...] aos direitos, garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária.”

55. Em complementação ao achado correspondente ao **free flow** apontado pela unidade técnica, o Ministério Público apresentou as seguintes propostas, todas sob a forma de determinação à ANTT:

- integridade e auditabilidade dos dados empregados no free flow e no Desconto de Usuário Frequente – DUF: entendeu-se por determinar que a disciplina contratual assegure à ANTT acesso direto e contínuo aos dados primários, em formato padronizado e auditável, com trilhas de auditoria, conciliação entre passagens, cobranças, pagamentos e créditos recuperados, segregação das causas de perda de receita, contabilidade aberta dos custos relevantes e validação independente das informações. A preocupação decorre de que a concessionária concentrará a produção e o tratamento dos dados que servirão de base tanto à cobrança quanto à apuração de

perdas e compensações e, no caso do DUF, a própria minuta admite efeitos financeiros mensais antes da checagem ordinária pela Agência. Ainda, a providência decorre da necessidade de reduzir a assimetria informacional e permitir a reconstrução independente dos valores que gerem repercussões econômico-financeiras;

- independência técnica e funcional do Verificador: o Procurador Júlio Marcelo de Oliveira entende por determinar o ajuste da subcláusula 9.5 para que, mesmo na hipótese de seu custeio ou contratação pela concessionária, a ANTT mantenha controle sobre requisitos, seleção ou homologação, conflitos de interesse, substituição e escopo de atuação do Verificador, além de acesso irrestrito aos papéis de trabalho, poder para determinar testes adicionais e publicidade dos relatórios. O MP/TCU considerou especialmente relevante a questão porque a minuta admite que, na impossibilidade de contratação pela Infra S.A., o próprio concessionário contrate o Verificador, ao passo que suas medições influenciam mecanismos como Fator D e CAT e, conseqüentemente, os efeitos econômico-financeiros do contrato; e
- definição prévia dos elementos econômicos essenciais do free flow integral: sugeriu-se determinar que sejam disciplinados, antes da publicação definitiva do edital, aspectos que a subcláusula 19.5.5 remetia a futura regulamentação e termo aditivo, entre eles a matriz de riscos, a metodologia de apuração de Capex e Opex, os critérios de eficiência, a titularidade e o acesso aos dados, os limites e a ordem das compensações, o tratamento dos créditos recuperados, o compartilhamento de ganhos e a prevenção de dupla recomposição. Segundo o **Parquet**, postergar tais definições para momento posterior ao certame reduziria a comparabilidade das propostas e permitiria que riscos economicamente relevantes fossem precificados ou transferidos somente após a licitação.

56. Em caráter autônomo, foram ainda suscitadas questões que, igualmente, ensejam determinações à ANTT:

- higidez e rastreabilidade do Modelo Econômico-Financeiro (MEF): deve-se determinar o saneamento e recálculo da versão final do MEF, com correção dos registros de Capex com quantidade nula e divisão por zero, eliminação ou justificação de vínculos externos, apresentação de quadro de conciliação das alterações e ajuste do Plano de Outorga para distinguir a taxa de 10,91% utilizada na modelagem inicial daquela aplicável aos futuros fluxos marginais. O MP/TCU assinalou que, embora as inconsistências identificadas não apresentassem impacto financeiro material relevante, sua correção seria necessária para assegurar a rastreabilidade da modelagem e a observância do art. 26-A da Resolução ANTT 6.003/2022, segundo o qual a taxa aplicável aos fluxos marginais deve considerar o **benchmark** vigente no momento pertinente;
- recuperação de receita por atraso imputável à concessionária: impõe-se determinar o ajuste das subcláusulas 19.3.8 a 19.3.12 para impedir a recuperação de receita tarifária frustrada quando o atraso decorrer, total ou parcialmente, de ato, omissão, ineficiência ou inadimplemento da própria concessionária, admitindo-se recomposição apenas quando a demora decorrer exclusivamente de risco atribuído ao poder concedente ou de evento extraordinário previsto contratualmente. Segundo o Ministério Público, admitir recuperação de receita em razão de atraso causado pelo próprio particular neutralizaria os incentivos ao cumprimento do cronograma e permitiria remuneração associada ao inadimplemento;
- reclassificação tarifária antes da conclusão integral das intervenções: há de se determinar que a reclassificação tarifária fique condicionada, como regra, à entrega integral, segura e funcional da intervenção, admitindo-se excepcionalmente reclassificação proporcional unicamente de parcelas autônomas, plenamente operacionais e capazes de produzir benefício independente aos usuários, após vistoria e certificação. O **Parquet** considerou inadequada a possibilidade prevista na minuta de autorizar a reclassificação com apenas 90% das obras concluídas, pois o

incremento tarifário deveria corresponder à efetiva disponibilização do benefício que lhe serve de fundamento;

- controles prévios às compensações do Desconto de Usuário Frequente (DUF): sugeriu-se determinar que a emissão da Notificação de Compensação do DUF esteja condicionada a controles mínimos de integridade, consistência, ausência de duplicidade e conciliação com os dados primários, com previsão de limites para compensações provisórias, restituição atualizada de valores indevidos e aplicação das sanções cabíveis. A proposta decorreu do fato de a minuta permitir que informações mensais apresentadas pela concessionária produzam efeitos financeiros independentemente de checagem prévia pela ANTT, situação que, segundo o douto Procurador, não poderia ser suprida apenas por declaração de veracidade do particular;
- custos ambientais e fundiários excedentes: determinar a revisão das cláusulas de compartilhamento desses custos para atribuir à concessionária as variações ordinárias e gerenciáveis, restringindo eventual participação do poder concedente a eventos extraordinários, supervenientes e objetivamente não controláveis, mediante comprovação de nexo causal, preços referenciais, auditoria independente, teto de exposição pública e manutenção de parcela relevante do risco com o particular. O Ministério Público considerou que a repartição então prevista – 20% para a concessionária e 80% para o poder concedente nos custos excedentes – poderia reduzir os incentivos ao adequado planejamento, à negociação eficiente e ao controle de gastos pelo concessionário;
- prorrogação da concessão: o Ministério Público propôs determinar a exclusão da possibilidade de prorrogação ordinária ou antecipada ou, subsidiariamente, explicitar condicionantes adicionais para sua eventual realização, como novo EVTEA, auditoria independente dos ativos e investimentos, inventário dos bens reversíveis, comparação quantitativa com nova licitação, teste de **value for money**, participação dos usuários e demonstração objetiva de vantagem para o interesse público. Para o **Parquet**, o critério contratual de cumprimento acumulado de 80% das obras seria insuficiente, por si só, para fundamentar extensão de até trinta anos; e
- utilização de recursos orçamentários do poder concedente: entendeu-se por determinar a exclusão da autorização genérica para utilização de recursos públicos em recomposições ordinárias do equilíbrio econômico-financeiro, restringindo pagamentos pelo Poder Concedente às hipóteses legalmente previstas e condicionando-os a prévia auditoria dos investimentos, dedução de haveres, identificação da fonte orçamentária e observância da Lei de Responsabilidade Fiscal, além da identificação e do acompanhamento das exposições fiscais contingentes. O MP sustentou que o reconhecimento do direito ao reequilíbrio não gera, por si só, direito automático a pagamento em dinheiro pela União, destacando os limites decorrentes do art. 36 da Lei 8.987/1995 e dos arts. 15 a 17 da Lei Complementar 101/2000.

57. Finalmente, o Procurador propôs que todas as alterações acolhidas por este Tribunal sejam incorporadas de forma conjunta ao MEF, ao PER, ao Plano de Outorga, ao edital e à minuta contratual, com memória de cálculo e conciliação de seus efeitos econômicos e tarifários, bem como que a AudRodoviaAviação monitore o cumprimento das deliberações expedidas.

58. Passo, nos tópicos subsequentes, ao exame das proposições ministeriais que modificam, reforçam ou acrescem matérias àquelas já tratadas na instrução.

IV – Análise do relator

59. Antes de ingressar no exame da matéria – inclusive com relação às proposições acrescidas pelo Ministério Público, convém explicitar o critério que orientará a natureza dos encaminhamentos. A Resolução TCU 315/2020 distingue a determinação, de natureza mandamental – destinada a prevenir

ou corrigir irregularidade, remover seus efeitos ou impedir a prática de ato irregular – da recomendação, de natureza colaborativa, voltada à apresentação de oportunidades de melhoria cuja conveniência e possibilidade de implementação são avaliadas pelo gestor.

60. Essa distinção é particularmente relevante em matéria de controle regulatório exercido por esta Corte. Não basta que determinada solução se revele tecnicamente desejável ou alinhada àquilo que o julgador considere – mediante critérios – aderente a boas práticas para que este Tribunal possa impô-la como única alternativa juridicamente admissível. Quando a questão comporta mais de uma solução legítima e depende de ponderações de eficiência, incentivos, riscos, custos e desenho contratual, a atuação do TCU deve preservar o espaço decisório da Agência, sem prejuízo de recomendar o aperfeiçoamento identificado.

61. Adotarei, portanto, natureza determinativa quando estiver configurado erro objetivo, incompatibilidade com norma cogente ou inconsistência capaz de produzir efeito econômico ou contratual indevido. Nos demais casos, quando se tratar de oportunidades (ainda que relevantes) de aprimoramento, mas não se identificar irregularidade que imponha solução única, serão acolhidas, quando pertinentes, sob a forma de recomendação.

IV.1 – Projeção de tráfego, empreendimentos ferroviários e ampliação de capacidade

IV.1.1 – Potencial defasagem dos estudos de tráfego e seu impacto no cronograma de investimentos

62. Início pelo aspecto que considero de maior sensibilidade metodológica dos estudos submetidos a este Tribunal, relativo à influência atribuída à entrada em operação dos empreendimentos ferroviários sobre a demanda futura da Rota Agro Central.

63. A questão não é inédita. No acompanhamento dos lotes Rota Verde e Rota Agro Norte, objeto do Acórdão 1.373/2024-Plenário, este Tribunal já havia examinado inflexões nas curvas de demanda relacionadas à expectativa de implantação de ferrovias em prazos considerados pouco aderentes ao estágio efetivo dos empreendimentos.

64. Naquela oportunidade, recomendou-se à ANTT que avaliasse a conveniência e a oportunidade de retirar a influência das ferrovias do estudo de demanda da Rota Agro Norte, consideradas as incertezas quanto à realização dos investimentos e, principalmente, ao momento de sua entrada em operação.

65. No presente caso, a matéria assume particular relevância porque a projeção de menor demanda teve repercussão concreta sobre o dimensionamento das obras de ampliação de capacidade. Conforme apurado pela fiscalização, aproximadamente 154 km de faixas adicionais deixaram de integrar o conjunto de investimentos obrigatórios e passaram a se sujeitar a gatilhos de tráfego.

66. A crítica formulada pela unidade técnica mostra-se procedente. A consideração de infraestrutura concorrente ainda não disponível deve ser acompanhada de adequado grau de prudência, especialmente quando a data atribuída à sua entrada em operação reduz materialmente a demanda rodoviária estimada e, por consequência, o volume de investimentos previamente exigido do concessionário.

67. O EVTEA considerou, entre outras premissas, a influência da Ferrogrão entre Sinop/MT e Itaituba/PA já no primeiro ciclo de inflexão do tráfego, originalmente associado ao ano de 2030. Considerou, nos ciclos subsequentes, a extensão da Ferrogrão, diferentes segmentos da Ferrovia de Integração Centro-Oeste (FICO) e a expansão da malha ferroviária em Mato Grosso.

68. Pôde-se apurar que os fatos supervenientes à instrução demonstram que o cenário ferroviário evoluiu, porém de forma heterogênea, circunstância que recomenda precisão na conclusão.

69. No caso da Ferrogrão, houve avanço institucional relevante. Em dezembro de 2025, com a Deliberação ANTT 491/2025, a Agência validou os estudos técnicos atualizados do empreendimento e autorizou seu encaminhamento ao TCU. Em maio de 2026, por seu turno, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou constitucional a lei que alterou os limites do Parque Nacional do Jamanxim, afastando obstáculo jurídico relevante à continuidade do projeto, embora tenha ressaltado que sua implantação permanece condicionada às licenças ambientais exigíveis (<https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-valida-lei-que-reduziu-area-protegida-no-para-para-viabilizar-ferrograo/>).

70. Esses acontecimentos tornam inadequado qualificar hoje a implantação da Ferrogrão, em si mesma considerada, como “demonstradamente improvável”. A fragilidade reside, antes, no grau de certeza conferido à premissa temporal adotada no estudo, que considerou a entrada em operação da Ferrogrão I em 2030, e não propriamente na perspectiva de que o empreendimento venha algum dia a ser implantado.

71. Nesse aspecto, a preocupação da unidade técnica ganhou, inclusive, elemento empírico superveniente. No mês anterior, em julho de 2026, ao explicar a reestruturação da concessão da BR-163 entre Mato Grosso e Pará, a própria ANTT registrou que a modelagem daquele contrato, elaborado em 2022, pressupunha a entrada da Ferrogrão em operação ainda nesta década e a consequente absorção de parcela relevante das cargas rodoviárias. Com a alteração do cronograma da ferrovia, o fluxo de caminhões permaneceu concentrado na BR-163 e superou as projeções originalmente consideradas (<https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/noticias-defeso-eleitoral/antt-publica-edital-do-leilao-que-vai-definir-o-novo-controlador-da-concessao-da-br-163-entre-mato-grosso-e-para>).

72. O episódio demonstra concretamente o risco apontado nestes autos de que a antecipação de infraestrutura concorrente pode produzir subestimação da demanda rodoviária e, por consequência, dimensionamento insuficiente dos investimentos necessários.

73. Houve, por outro lado, evolução material em projetos que se encontravam em estágio menos avançado quando elaborados os estudos da Rota Agro Central.

74. Após a solicitação de dilação deste julgamento pelo Ministério dos Transportes, tudo indica que a FICO se encontra efetivamente em implantação no segmento entre Mara Rosa/GO e Água Boa/MT, com obras físicas em andamento em 2026. Esse trecho, todavia, não equivale à integralidade da conexão até Lucas do Rio Verde/MT considerada pela modelagem da concessão (<https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/ultimas-noticias/projeto-da-fico-avanca-e-consolida-corredor-estrategico-para-o-transporte-de-cargas-no-pais>).

75. De modo semelhante, a primeira fase da expansão ferroviária da Rumo em Mato Grosso atingiu, em junho de 2026, o estágio de comissionamento operacional do novo trecho e do terminal da BR-070. Isso tampouco corresponde ainda à ligação integral entre Rondonópolis/MT e Lucas do Rio Verde/MT, pressuposta no horizonte mais longo do estudo, mas revela progresso concreto do empreendimento (<https://www.rad.cvm.gov.br/ENET/firmDownloadDocumento.aspx?CodigoInstituicao=1&Tela=ext&descTipo=IPE&numProtocolo=1528111>).

76. O panorama atual demonstra, portanto, que não seria apropriado tratar uniformemente todos esses projetos como eventos meramente remotos e incertos, assim como não parece tecnicamente seguro atribuir-lhes datas rígidas de entrada em operação a partir de expectativas formadas muitos anos antes. Essa é, a meu ver, a principal fragilidade da projeção de demanda apresentada no EVTEA.

77. Da constatação dessa incerteza, porém, não decorre obrigatoriamente a necessidade de determinar nova elaboração do estudo de demanda ou a revisão integral do EVTEA. Há que distinguir a qualidade da premissa utilizada da suficiência das medidas adotadas para tratar seus efeitos no caso concreto.

78. Em sua análise inicial, a AudRodoviaAviação chegou a propor que a Agência revisasse os estudos, atualizasse o momento de influência das ferrovias e promovesse, a partir daí, a correspondente recomposição dos investimentos. Durante o contraditório, entretanto, a ANTT informou que 153,7 km de faixas adicionais haviam passado da condição de obras obrigatórias para obras subordinadas a gatilhos volumétricos e esclareceu que 33,9 km desse total possuíam expectativa de atingimento do gatilho já nos 8º e 9º anos da concessão.

79. Foi precisamente sobre essa parcela mais imediata do risco que se concentrou a solução consensualmente construída no curso da fiscalização. A Agência comprometeu-se a reinserir esses 33,9 km como obrigações certas, antecipando 13,4 km para o 7º ano e 20,5 km para o 8º.

80. Os memoriais complementares às peças 98/99 registram acréscimo líquido de 33,80 km no quantitativo consolidado de faixas adicionais da versão destinada ao edital. A diferença decimal decorre (do ajuste a ser confirmado pela ANTT), sem alteração dos segmentos e cronogramas objeto da determinação.

81. Em consequência, a AudRodoviaAviação reformulou expressamente seu encaminhamento inicial. Em vez de exigir nova projeção de demanda, propôs unicamente que a alteração fosse efetivamente incorporada ao projeto antes da publicação do edital.

82. Diante do cenário controverso e do impacto no volume de tráfego efetivo no trecho rodoviário, considero acertada a solução da unidade técnica.

83. O controle prévio exercido por este Tribunal não pressupõe a eliminação de toda incerteza inerente a uma concessão com horizonte de trinta anos, tampouco recomenda a reconstrução sucessiva da modelagem a cada alteração no estágio de maturidade de empreendimento concorrente. Estudos dessa natureza são necessariamente prospectivos e assentam-se em hipóteses sujeitas à evolução de múltiplas variáveis, entre elas o comportamento da demanda, a competição entre modais, as condições macroeconômicas, os custos logísticos, os cronogramas de implantação de infraestruturas concorrentes e os respectivos processos de licenciamento (entre outros). Trata-se, portanto, de ambiente marcado por incerteza estrutural, no qual a atualização de determinada premissa em dado momento não assegura que o cenário permanecerá inalterado até a publicação do edital ou, menos ainda, ao longo da execução contratual. Não se exige exatidão, mas proporcionalidade.

84. O desenvolvimento destes autos evidencia, senão, precisamente essa dinâmica. Em poucos meses, verificaram-se alterações relevantes no grau de maturidade de alguns dos projetos ferroviários considerados na modelagem, sem que isso tenha eliminado as incertezas quanto aos respectivos cronogramas de entrada em operação. Exigir a elaboração de novos estudos sempre que sobreviesse modificação dessa natureza significaria conferir à modelagem prospectiva um grau de precisão incompatível com sua própria finalidade e poderia conduzir a sucessivas revisões sem ganho proporcional de confiabilidade. O controle deve, antes, concentrar-se na identificação das premissas materialmente relevantes e na existência de mecanismos capazes de absorver, ao longo da concessão, os desvios razoavelmente esperados em relação aos cenários projetados.

85. Importa, sobretudo, verificar se a incerteza relevante foi identificada e se o arranjo contratual contém instrumentos suficientes para impedir que sua materialização produza prejuízo desproporcional aos usuários ou comprometimento do nível de serviço. Convém, ainda, que o empreendedor detenha elementos para avaliar tal nível de incerteza e observe se o contrato fornece subsídios para resolvê-la.

86. No presente caso, a principal consequência prática da premissa questionada consistia na redução das obras de ampliação de capacidade previamente contratadas. A reinserção dos 33,9 km atua diretamente sobre essa consequência justamente no período mais sensível do primeiro ciclo de investimentos. A providência mostra-se ainda mais pertinente diante da constatação, já nos primeiros anos da concessão, de que ao menos parte dos empreendimentos ferroviários considerados na

modelagem – notadamente a Ferrogrão – não deverá entrar em operação no horizonte temporal originalmente pressuposto.

87. Ao mesmo tempo, a solução adotada não elimina as demais faixas adicionais do horizonte da concessão. Essas intervenções permanecem subordinadas aos gatilhos volumétricos previstos no PER, de modo que eventual permanência de tráfego rodoviário acima do projetado – inclusive em razão de postergação da entrada em operação das ferrovias – tenderá a antecipar o atingimento dos parâmetros que determinam a ampliação de capacidade. Preserva-se, assim, mecanismo contratual de adaptação à demanda efetivamente verificada, especialmente relevante para investimentos situados em horizonte temporal mais distante e, por isso, submetidos a maior incerteza prospectiva. Em verdade, a modelagem é coerente.

88. A modelagem passa, assim, a combinar dois mecanismos complementares: de um lado, um núcleo de obras torna-se novamente obrigatório e antecipado, reduzindo a exposição dos usuários à insuficiência de capacidade nos primeiros anos; de outro, as demais ampliações permanecem vinculadas à demanda efetivamente observada, permitindo adaptação ao comportamento real do corredor logístico. No que importa a este julgamento, não obstante as incertezas, há de modo suficiente um equilíbrio proporcional à dinâmica de fatos que impactam nas diversas decisões de investimento no horizonte de contrato.

89. Essa solução parece-me mais proporcional do que determinar, neste momento, a reelaboração da projeção de demanda, com a consequente reabertura das disciplinas de engenharia, operação, manutenção, meio ambiente e modelagem econômico-financeira. Em outros seis meses posteriores necessários aos novos trâmites desse processo, o cenário já deverá ser outro. Os diferentes trechos ferroviários progridem de forma absolutamente distinta.

90. Alerto que tais conclusões não devem ser interpretadas como chancela para que futuros projetos de concessão utilizem datas defasadas ou pouco fundamentadas para infraestruturas concorrentes.

91. Há inegável oportunidade de a ANTT, em futuras modelagens, conferir atenção especial ao grau de maturidade dos empreendimentos capazes de alterar materialmente a demanda e manter adequada coerência temporal entre os estudos logísticos utilizados e o estágio efetivo dos projetos concorrentes. Um estudo de campo prévio e imediatamente anterior à modelagem financeira é fundamental.

IV.1.2 – Distribuição espacial das obras de ampliação de capacidade

92. Resta analisar, ainda nesse contexto, a distribuição espacial das obras de ampliação de capacidade.

93. A fiscalização constatou extensos segmentos de pista simples com tráfego predominantemente pesado e pouca disponibilidade de faixas adicionais, situação que favorece a formação de comboios e aumenta a necessidade de ultrapassagens. Foram identificados, entre outros, segmento de aproximadamente 208,8 km sem previsão de faixa adicional e outros dois, com 135,7 km e 51,7 km, em condições semelhantes.

94. A ANTT ponderou que os registros fotográficos produzidos na fiscalização não seriam suficientes, isoladamente, para demonstrar inadequação do nível de serviço.

95. A observação é procedente em abstrato, mas não afasta o mérito da recomendação.

96. Concorro com a unidade técnica que a análise não se limita às fotografias. Deve considerar conjuntamente a extensão dos segmentos sem oportunidade de ultrapassagem facilitada, a elevada participação de veículos pesados, as diferenças de velocidade operacional e as consequências para a segurança e a fluidez.

97. Se, por um lado, não cabe a esta Corte substituir a Agência na definição da localização exata de cada faixa adicional, isso não afasta a natureza recomendatória do encaminhamento.

98. Anuo, portanto, à proposta da unidade técnica – endossada pelo Ministério Público –, de que a ANTT avalie a redução da distância média entre faixas adicionais nos segmentos identificados, ponderando os critérios de segurança, fluidez, nível de serviço e economicidade.

IV.2 – Aperfeiçoamento da disciplina do sistema **free flow**

99. A AudRodoviaAviação apontou corretamente que a minuta empregava a expressão **free flow** para disciplinar soluções operacional e economicamente distintas. A simples substituição de uma praça de pedágio por pórtico eletrônico, preservando-se o ponto de cobrança e a estrutura tarifária originalmente estabelecida, não se confunde com a implementação integral de sistema de livre passagem com alteração da distribuição dos pontos de cobrança e da estrutura tarifária.

100. A ausência de distinção explícita entre essas hipóteses pode gerar dúvida quanto às regras de implantação, aos mecanismos de recomposição e à matriz de riscos aplicável.

101. Em resposta, a Agência concordou com a necessidade de aprimorar a redação e informou a elaboração de nova disciplina contratual.

102. Como o texto revisado ainda deve ser formalmente incorporado à documentação definitiva, acolho a recomendação formulada pela unidade técnica.

IV.2.1 – Definição dos elementos econômicos do **free flow** integral

103. O Ministério Público propôs, adicionalmente, que a ANTT discipline, antes da publicação definitiva do edital, os elementos econômicos essenciais do futuro **free flow** integral, incluindo matriz de riscos, metodologia de apuração de Capex e Opex, critérios de eficiência, titularidade e acesso aos dados, limites e ordem das compensações, tratamento dos créditos recuperados, compartilhamento de ganhos e prevenção de dupla recomposição.

104. Os memoriais complementares da ANTT, às peças 98/99, esclarecem que a versão final da subcláusula 19.5 deixará de remeter a regulamentação ainda inexistente e passará a fazer referência à Deliberação ANTT 69/2025, atualmente vigente. A informação, de fato, reduz a preocupação quanto à indefinição regulatória imediata. Ademais, segundo esclarecido pela Agência, a migração para o **free flow** integral não constitui evento certo ou automático, dependendo de estudo técnico específico e de termo aditivo próprio.

105. Isso não afasta, contudo, a conveniência de que, antes de eventual implementação dessa modalidade, estejam suficientemente disciplinados os respectivos elementos econômicos e a correspondente matriz de riscos. Permanece, nesse ponto, espaço regulatório relevante quanto ao momento e à configuração do sistema, inclusive diante da evolução tecnológica e da experiência a ser acumulada com o pedagiamento eletrônico. Não identifico, assim, fundamento para converter a providência em determinação prévia ao edital.

106. Acolho, portanto, a proposição ministerial como recomendação para que, previamente à eventual implementação do **free flow** integral, a ANTT discipline de forma suficientemente completa os elementos econômicos e a matriz de riscos da modalidade, com atenção à transparência, aos incentivos à eficiência, à prevenção de dupla recomposição e à adequada alocação dos riscos entre as partes.

IV.3 – Benefícios econômicos, risco de evasão e consolidação dos custos do **free flow**

107. O segundo conjunto de questões relacionado à livre passagem envolve os efeitos econômico-financeiros de sua implantação. Segundo os estudos examinados, a substituição das sete

praças físicas pelos pórticos eletrônicos pode produzir economia estimada em aproximadamente R\$ 346,4 milhões de Capex e Opex.

108. Em princípio, ganhos dessa magnitude deveriam produzir benefício identificável aos usuários, seja mediante modicidade tarifária, seja na ampliação dos investimentos. A questão é que o arranjo apresentado permite que parcela relevante da economia seja consumida pelos mecanismos de recomposição associados à evasão e à inadimplência.

109. A matriz referencial atribui 90% desses impactos ao poder concedente e apenas 10% à concessionária. A ANTT defende que os percentuais decorrem da Deliberação 69/2025, ato regulatório de aplicação geral, e sustenta que a concessionária possui capacidade limitada para administrar integralmente a evasão. Ou seja, será consumido 90% da “economia” decorrente da ausência das praças físicas com os “custos” de evasão.

110. Concorro com a AudRodoviaAviação ao observar que parcela importante das atividades destinadas a garantir a arrecadação – identificação dos usuários, disponibilização de meios de pagamento, cobrança e produção dos registros operacionais – encontra-se sob responsabilidade do particular. Em visão intuitiva, as providências mitigadoras da evasão são eminentemente do particular, mas os riscos são majoritariamente alocados para a administração. Tal qual o relatório de auditoria, não identifiquei, nos elementos analisados, fundamentação robusta para considerar demonstrada, desde logo, a adequação da participação privada de apenas 10%.

111. Por outro lado, também não me parece adequado que este Tribunal substitua a Agência na definição direta de percentual diverso sem correspondente instrução técnica quantitativa. Ajuízo que determinar, desde já, alteração dessa dinâmica, sem maiores estudos, seria avançar em controle objetivo coercitivo sem norma, critério ou constatação fática da medida.

112. A providência proposta pela unidade técnica, nessa tônica, faz-se proporcional: recomendar que a ANTT reavalie os percentuais ou apresente fundamentação técnica específica que justifique sua manutenção, considerando os incentivos à redução da evasão, os efeitos sobre a tarifa e os benefícios aos usuários.

113. Idêntica prudência aplica-se ao prazo de dois anos adotado para consolidação dos custos operacionais. Sistemas ainda em fase inicial de disseminação podem apresentar curva de aprendizagem, evolução tecnológica e redução dos custos unitários à medida que a operação amadurece.

114. A consolidação prematura desses valores pode impedir que ganhos posteriores de eficiência sejam refletidos na concessão. Anuo, desta forma, as duas recomendações formuladas pela unidade instrutiva.

IV.3.1 – Proposta ministerial de atribuição integral do risco de evasão

115. O Ministério Público propôs solução mais incisiva que a unidade técnica, no sentido de atribuir integralmente à concessionária o risco ordinário de evasão, inadimplência, cobrança e recuperação de créditos, admitindo recomposição apenas para eventos extraordinários, objetivamente comprovados, não gerenciáveis pelo particular e previamente tipificados no contrato.

116. Entendo que os fundamentos expostos nos itens anteriores são suficientes: a instrução evidencia fragilidade na justificativa dos percentuais de 90% e 10%, mas não contém análise quantitativa apta a demonstrar que a transferência integral do risco ao particular constitui a única alocação eficiente ou juridicamente admissível. A escolha do percentual ótimo envolve avaliação da controlabilidade do risco, custos de cobrança, incentivos, comportamento dos usuários e efeitos tarifários, matérias inseridas no núcleo da competência regulatória da Agência.

117. A Deliberação ANTT 69/2025, ademais, possui caráter geral. A decisão aprovou minuta referencial para substituição de praças físicas por pedágio eletrônico, admite ajustes justificados às peculiaridades de cada contrato e exige, antes da celebração do termo aditivo, análise das viabilidades técnica, econômica e financeira da substituição. Tal contexto reforça a necessidade de fundamentação adequada para sua aplicação ao caso concreto, mas não autoriza, sem instrução técnica adicional, que este Tribunal substitua diretamente a solução regulatória por outra de sua preferência – ainda mais quando não respaldada em estudos que ora se exige do concessionário.

118. Mantenho, ante o exposto, a recomendação já formulada para que a ANTT reavalie a repartição de riscos ou apresente fundamentação técnica específica que justifique sua manutenção na Rota Agro Central.

119. Em memoriais supervenientes, às peças 98/99, a ANTT ainda apresentou fundamentação adicional para a repartição de 90% e 10%, fazendo referência a estudos comparativos, **benchmarks** internacionais e simulações estocásticas consolidadas na Nota Técnica SEI 7908/2025, além da aplicação da metodologia em projeto concessionário posterior. Tais elementos afastam a percepção de que os percentuais decorreriam de escolha desprovida de suporte técnico. Não demonstram, todavia, de forma conclusiva, que essa repartição constitua a solução mais eficiente para as características específicas da Rota Agro Central. Em nada modificam, assim, o encaminhamento então sugerido.

IV.3.2 – Avaliação da Deliberação ANTT 69/2025 em fiscalização própria

120. Diversa é a proposta do **Parquet** de avaliação da própria Deliberação ANTT 69/2025. Por tratar-se de ato regulatório geral, cuja incidência ultrapassa a concessão ora examinada e pode alcançar diferentes contratos rodoviários, considero inadequado esgotar seu exame incidentalmente neste acompanhamento. Com efeito, a Deliberação aprovou uma minuta referencial para substituição de praças por pedágio eletrônico, admitindo aplicação a diferentes contratos, observadas suas peculiaridades.

121. A relevância do tema, contudo, recomenda que seja considerado no planejamento do controle externo. Proponho, por isso, que a AudRodoviaAviação avalie a conveniência e a oportunidade de examinar a Deliberação ANTT 69/2025 e os atos que a complementem ou substituam mediante instrumento de fiscalização próprio, levando em conta, inclusive, os achados produzidos em outros acompanhamentos de concessões rodoviárias em curso.

122. Caberá à unidade técnica definir, no planejamento dessa eventual ação, a estratégia de controle mais adequada ao objeto, inclusive quanto à conveniência de abordagem operacional, de conformidade ou combinada, considerando a alocação de riscos, os incentivos econômicos, a capacidade estatal de fiscalização, a assimetria informacional e os potenciais impactos tarifários e fiscais.

IV.3.3 – Integridade dos dados e controles sobre as compensações do DUF

123. O Procurador Júlio Marcelo de Oliveira acrescentou, ainda, duas proposições parcialmente sobrepostas: o reforço da integridade e auditabilidade dos dados utilizados no free flow e no Desconto de Usuário Frequente (DUF); e a exigência de controles mínimos prévios à emissão das respectivas Notificações de Compensação.

124. A preocupação tem lastro na Lei 8.987/1995, que assegura ao poder concedente, no exercício da fiscalização, acesso aos dados relativos à administração, contabilidade e recursos técnicos, econômicos e financeiros da concessionária, além de impor ao particular deveres de prestação de contas e de acesso aos registros. A minuta contratual, por sua vez, já prevê compartilhamento de dados primários. Não se demonstrou, todavia, que o desenho atual impeça o acesso fiscalizatório legalmente assegurado ou que exista norma impondo, de forma exaustiva, o conjunto específico de trilhas, conciliações, validações independentes e limites de compensação sugeridos pelo Ministério Público.

125. Trata-se, a meu ver – e mais uma vez –, de oportunidade relevante de aperfeiçoamento dos controles, mas não de hipótese em que caiba a este Tribunal prescrever coercitivamente a arquitetura operacional do sistema. Para evitar duplicidade de comandos, acolho ambas as proposições sob a forma de uma única recomendação para que a ANTT avalie o fortalecimento dos requisitos de integridade, rastreabilidade e conciliação dos dados do **free flow** e do DUF, inclusive quanto à adoção de controles prévios proporcionais às compensações provisórias, mecanismos de restituição de valores indevidos e segregação das causas de perda de receita.

IV.4 – Fator D e Coeficiente de Ajuste Temporal (CAT)

126. A ausência dos acostamentos entre os investimentos sujeitos ao Fator D constitui incongruência objetiva do instrumento contratual. O Modelo Econômico-Financeiro (MEF) contempla aproximadamente 671,16 km de acostamentos, com valor expressivo no conjunto dos investimentos previstos.

127. Não se mostra justificável que obrigação considerada na remuneração econômico-financeira do contrato deixe de produzir consequência correspondente quando não executada. A ANTT já manifestou concordância com a alteração e informou que incluirá o item “Acostamento” no Anexo 5.

128. Como a correção ainda deve constar formalmente dos documentos definitivos, endosso a determinação proposta.

129. O mesmo raciocínio aplica-se ao Coeficiente de Ajuste Temporal. O CAT destina-se a preservar a neutralidade econômico-financeira dos fatores regulatórios ao considerar o momento em que determinado investimento ou parâmetro de desempenho deveria ter sido atendido.

130. Sua exclusão da aplicação do Fator D sobre parâmetros de desempenho pode diminuir a consequência econômica do descumprimento à medida que avança o prazo contratual. A Agência informou já ter ajustado a fórmula pertinente.

131. Em consonância com a regulamentação aplicável e com precedente desta Corte, uma determinação se faz necessária.

IV.4.1 – Independência técnica e funcional do Verificador

132. O Ministério Público propõe determinar que a ANTT reforce a independência técnica e funcional do Verificador, mediante controle da Agência sobre requisitos, seleção ou homologação, conflitos de interesse, substituição e escopo, além de acesso aos papéis de trabalho, possibilidade de testes adicionais e publicidade dos relatórios.

133. O objetivo merece acolhimento. A confiabilidade das medições realizadas pelo Verificador repercute diretamente sobre mecanismos como o Fator D e o CAT. Não obstante, a circunstância de seu custeio ou, em hipótese subsidiária, de sua contratação pela concessionária, mediante autorização da ANTT, não configura por si só desvio à legalidade estrita. A legislação assegura ao poder concedente competências permanentes de fiscalização e amplo acesso aos dados, mas não estabelece modelo único de seleção ou governança de entidade verificadora.

134. Consequentemente, em coerência com todo o dissertado até aqui, acolho novamente a proposição como recomendação para que a ANTT avalie o aperfeiçoamento da subcláusula 9.5, com vistas a reforçar a independência técnica e funcional do Verificador, a prevenção de conflitos de interesse, o acesso da Agência aos papéis de trabalho e a transparência de seus relatórios, preservada a competência regulatória para definir os meios mais adequados a esses objetivos.

IV.5 – Reclassificação tarifária

135. Merecem acolhimento, ainda, os aperfeiçoamentos relacionados à Reclassificação Tarifária. A criação de mecanismo específico para o conjunto de obras e melhorias deve ser acompanhada de redação que estabeleça de maneira inequívoca suas condições de incidência.

136. A unidade técnica identificou também risco de interpretação cumulativa dos fatores aplicáveis a intervenções sucessivas no mesmo trecho homogêneo. Em hipótese exemplificativa, trecho inicialmente objeto de faixas adicionais poderia receber reclassificação de 20% e, posteriormente, em razão de duplicação, novo fator de 30%.

137. A redação originalmente submetida a este Tribunal não afastava suficientemente a interpretação segundo a qual ambos os percentuais poderiam ser acumulados, produzindo incremento tarifário superior ao necessário para remunerar os investimentos.

138. Haja vista a própria ANTT ter reconhecido a necessidade de aperfeiçoamento da redação, recebo as determinações propugnadas pela AudRodoviaAviação.

IV.5.1 – Recuperação de receita por atraso imputável à concessionária

139. O Ministério Público identificou que as subcláusulas 19.3.8 a 19.3.12 admitem a recuperação de receita tarifária frustrada em razão do atraso na conclusão de obras passíveis de reclassificação, sem afastar expressamente essa possibilidade quando o atraso decorrer de ato, omissão, ineficiência ou inadimplemento imputável à própria concessionária.

140. A questão, nesse ponto, ultrapassa a esfera de mera oportunidade de aperfeiçoamento regulatório. Permitir que a concessionária recupere receita que deixou de auferir em decorrência, total ou parcial, de atraso a ela imputável produziria resultado incompatível com a própria lógica do mecanismo contratual, na medida em que neutralizaria os incentivos ao cumprimento tempestivo das obrigações e poderia atribuir vantagem econômica ao particular em razão de seu próprio inadimplemento.

141. A recomposição de receita frustrada pressupõe, por sua natureza, evento cujos efeitos econômicos não devem ser suportados pela concessionária segundo a matriz de riscos contratual. De fato, não se mostra coerente estender tal proteção a situações em que o atraso tenha sido causado, ainda que parcialmente, por conduta inserida na esfera de responsabilidade do próprio particular. Nesses casos, admitir a recuperação tarifária significaria transferir aos usuários ou ao poder concedente consequências econômicas decorrentes de risco cuja materialização contou com contribuição da concessionária.

142. Às peças 98/99, em memoriais complementares, a ANTT contrapôs que o mecanismo de recuperação já contém fator de redução proporcional ao tempo de atraso e limite temporal de cinco anos, solução inspirada no tratamento conferido à matéria no Acórdão 1.592/2024-Plenário, e ressaltou a existência de outros instrumentos contratuais de responsabilização, como o Fator D e as penalidades aplicáveis. Os argumentos demonstram que o modelo procura preservar incentivos à conclusão tempestiva das obras, mas não afastam a questão jurídica específica ora examinada. O decaimento do valor recuperável reduz a vantagem econômica associada ao atraso, porém não altera a causa da receita frustrada. Se a perda decorreu, total ou parcialmente, de fato inserido na esfera de responsabilidade da própria concessionária, não considero coerente transferir aos usuários ou ao poder concedente, ainda que parcialmente, o efeito econômico desse inadimplemento.

143. Acolho, assim, a proposta do Ministério Público, devendo-se determinar à ANTT que ajuste as subcláusulas 19.3.8 a 19.3.12 e as disposições correlatas para impedir a recuperação de receita tarifária frustrada quando o atraso decorrer, total ou parcialmente, de ato, omissão, ineficiência ou inadimplemento imputável à concessionária, admitindo-se recomposição somente quando a demora resultar exclusivamente de risco atribuído ao poder concedente ou de evento extraordinário expressamente contemplado pela matriz contratual.

IV.5.2 – Reclassificação antes da conclusão integral das intervenções

144. O parecer do Ministério Público defende, ademais, que a reclassificação tarifária somente ocorra após a entrega integral, segura e funcional da intervenção, admitindo-se, excepcionalmente, reclassificação proporcional de parcelas autônomas, plenamente operacionais e capazes de propiciar benefício independente aos usuários.

145. A proposta possui racionalidades econômica e regulatória, na medida em que busca aproximar o incremento tarifário da efetiva disponibilização do benefício que lhe dá suporte. Não obstante, a minuta já estabelece solução específica para essa situação, admitindo a reclassificação a partir de 90% de execução da intervenção, acompanhada de desconto correspondente à parcela ainda não concluída. Não identifico, nesse desenho, desproporção manifesta ou incompatibilidade normativa que permita qualificar, por si só, a reclassificação antecipada como remuneração indevida. A definição do marco a partir do qual se admite o incremento tarifário envolve ponderações próprias da regulação entre o grau de execução física, a funcionalidade da intervenção, os incentivos à conclusão tempestiva e o tratamento econômico do saldo remanescente.

146. Em acréscimo, a reclassificação tarifária não constitui o único instrumento contratual destinado a induzir o cumprimento integral das obrigações, coexistindo com outros mecanismos de desconto, fiscalização e responsabilização pelo atraso ou pela inexecução.

147. Nesse contexto, embora não vislumbre fundamento para impor à Agência a solução específica proposta pelo Ministério Público, considero pertinente a preocupação por ele suscitada. Cabe, portanto, recomendar à ANTT que reavalie a disciplina da subcláusula 19.3.4, de modo a assegurar que eventual reclassificação anterior à conclusão integral da intervenção guarde correspondência com benefício efetivamente disponibilizado aos usuários, especialmente quanto à sua segurança e funcionalidade, explicitando as fundamentações técnica e econômica do percentual de execução adotado e dos mecanismos previstos para o tratamento das parcelas ainda pendentes.

IV.6 – Regularização dos acessos lindeiros

148. A questão dos acessos lindeiros envolve ponderação entre segurança viária, utilização da faixa de domínio e encargos impostos aos proprietários.

149. O PER prevê que a concessionária execute 283 obras de melhoria, ao passo que centenas de outros acessos poderão exigir intervenções custeadas pelos próprios lindeiros. A ANTT sustenta que não se trata de impor ao particular obrigação genérica de construir em bem público, mas de condicionar o uso específico da faixa de domínio ao atendimento de requisitos técnicos necessários à segurança rodoviária. A unidade técnica reconheceu, inclusive, que a jurisprudência tem admitido o dever de adequação dos acessos pelos proprietários, embora tenha apontado dificuldades sociais, operacionais e econômicas relevantes na aplicação da regra.

150. Compartilho a preocupação quanto à publicidade e à previsibilidade dessas obrigações, especialmente diante da possibilidade de tratamento distinto de proprietários em condições semelhantes. Não identifico, contudo, fundamento suficiente para determinar à ANTT, em caráter vinculante, a identificação prévia e individualizada de todas as intervenções. A própria expressão empregada pela unidade – “reavaliar a possibilidade” – revela conteúdo tipicamente recomendatório.

151. A definição dos critérios, a priorização dos acessos e o grau possível de detalhamento anterior ao leilão demandam avaliações técnicas e operacionais próprias da atuação regulatória. Entendo adequado, então, conferir natureza recomendatória às providências relacionadas à definição das responsabilidades e à publicidade das obrigações atribuídas aos lindeiros.

IV.6.1 – Considerações sobre o parecer do Ministério Público

152. O Ministério Público acompanhou a unidade técnica quanto à necessidade de maior definição e publicidade das responsabilidades relativas aos acessos lindeiros e propôs a manutenção de natureza determinativa para essas providências.

153. Mantenho, nada obstante, o entendimento exposto nos itens precedentes. A necessidade de transparência é inequívoca, mas não se identificou regra cogente que imponha a individualização prévia de todos os acessos ou elimine a margem técnica da Agência para definir critérios, prioridades e grau de detalhamento antes do leilão. A providência enquadra-se, assim, como oportunidade de melhoria e deve conservar natureza recomendatória.

IV.7 – Garantia de execução

154. Por fim, a subcláusula 11.6.1 da minuta contratual condiciona, em determinadas situações, a execução da garantia ao não pagamento da indenização decorrente da não realização de investimentos ou do descumprimento de parâmetros contratuais.

155. Essa formulação não explicita diretamente a própria inexecução da obrigação de investir como hipótese apta a ensejar utilização da garantia. Em concessões rodoviárias anteriormente examinadas por esta Corte, foram adotadas cláusulas mais claras a esse respeito.

156. O art. 35, inciso VI, da Lei 10.233/2001 inclui, entre as cláusulas essenciais do contrato de concessão, as garantias a serem prestadas pelo concessionário, inclusive quanto à realização dos investimentos ajustados. Por seu turno, o Acórdão 2.464/2024-Plenário já reconheceu a necessidade de que a hipótese de utilização da garantia diante do descumprimento dos investimentos conste de forma suficientemente clara do próprio contrato.

157. A ANTT argumenta que a regulamentação atualmente vigente já contempla a inexecução de obras e que a redação adotada busca evitar execução automática da garantia pelo valor integral da obrigação não realizada, vinculando-a ao dano efetivamente apurado.

158. Não se desconhece a pertinência dessa preocupação. A existência de disciplina regulamentar, contudo, não substitui a exigência de que o instrumento contratual contenha cláusula clara a respeito da garantia relacionada à realização dos investimentos.

159. Manifesto concordância, diante disso, com a determinação formulada pela AudRodoviaAviação.

IV.7.1 – Ampliação das hipóteses de utilização da Garantia de Execução

160. O MP/TCU concordou com a correção proposta pela unidade técnica, mas sugeriu disciplina mais abrangente para a Garantia de Execução, permitindo seu acionamento diante de atraso material, inexecução ou desconformidade relevante, bem como sua utilização para medidas emergenciais, execução substitutiva, contratação de terceiros e ressarcimento de custos, com aplicação cumulativa dos demais instrumentos contratuais e posterior recomposição da garantia.

161. A determinação já acolhida no item anterior corrige a insuficiência objetiva identificada pela fiscalização, acerca da necessidade de explicitar contratualmente a possibilidade de utilização da garantia quando não realizadas as obrigações de investimento. Nesse núcleo, há fundamento legal específico, pois a Lei 8.987/1995 exige garantia do fiel cumprimento das obrigações relativas às obras vinculadas à concessão.

162. As hipóteses adicionais propostas pelo **Parquet** podem ampliar a efetividade dos mecanismos de cumprimento contratual, mas não decorrem – a meu juízo – com o mesmo grau de vinculação, dos dispositivos legais invocados. A legislação exige a garantia, mas não prescreve de forma exaustiva todos os eventos de acionamento, os usos dos recursos garantidos ou sua articulação com multas, Fator D, intervenção e caducidade.

163. Em coerência com as demais proposições, então, a ampliação sugerida deve ser encaminhada como recomendação para que a ANTT avalie o aperfeiçoamento da cláusula, contemplando, quando tecnicamente adequado, hipóteses de atraso material, execução substitutiva, medidas emergenciais, ressarcimento de custos e recomposição da garantia, com observância do devido processo, da proporcionalidade e da coordenação com os demais mecanismos sancionatórios e de reequilíbrio.

IV.8 – Higiene e rastreabilidade do Modelo Econômico-Financeiro

164. Em “análise autônoma”, o Ministério Público identificou registros de Capex com quantidade nula e divisão por zero, vínculos externos no MEF e redação do Plano de Outorga capaz de sugerir que a taxa de 10,91% utilizada na calibração inicial permaneceria aplicável aos futuros fluxos de caixa marginais.

165. Em memoriais complementares (peças 98/99), a ANTT informou que o MEF foi atualizado e que a taxa real de desconto utilizada na versão final passou a 11,07% a.a., sustentando, ainda, que os registros de Capex apontados possuem reduzidíssima materialidade financeira. Tais esclarecimentos não afastam, todavia, a necessidade de saneamento e rastreabilidade da versão definitiva do modelo, nem a exigência de que o Plano de Outorga distinga claramente a taxa utilizada na modelagem do projeto daquela aplicável a futuros fluxos marginais, esta última sujeita ao benchmark vigente na forma do art. 26-A da Resolução ANTT 6.003/2022.

166. Nesse ponto, havendo vício identificável, acolho a determinação sugerida. As primeiras ocorrências constituem erros objetivos de apresentação e rastreabilidade do modelo, ainda que de reduzida materialidade financeira. Quanto à taxa de desconto, a Resolução ANTT 6.003/2022 distingue expressamente a taxa utilizada nos estudos de novos projetos daquela aplicável aos fluxos de caixa marginais e, em seu art. 26-A, determina que, para esses últimos, seja utilizado o **benchmark** trimestral vigente na data regulatoriamente estabelecida.

167. Deve a ANTT, em decorrência, sanear a versão final do MEF, corrigir os registros de Capex com quantidade nula e divisão por zero, eliminar ou justificar os vínculos externos, apresentar quadro de conciliação das alterações e ajustar a redação do Plano de Outorga para deixar inequívoca a distinção entre a taxa utilizada na modelagem inicial e a metodologia aplicável aos futuros fluxos marginais.

IV.9 – Compartilhamento de custos ambientais e fundiários excedentes

168. O parecer ministerial questionou a regra contratual que atribui à concessionária 20% e ao poder concedente 80% dos custos ambientais e fundiários que ultrapassem determinados limites, propondo que as variações ordinárias e gerenciáveis permaneçam sob responsabilidade do particular e que eventual participação pública se restrinja a eventos extraordinários, supervenientes e objetivamente não controláveis.

169. A proposição encontra fundamento em diretriz amplamente reconhecida na alocação eficiente de riscos contratuais: cada risco deve ser atribuído, tanto quanto possível, à parte que disponha de melhores condições para preveni-lo, administrá-lo, mitigá-lo ou mensurar seus efeitos. O Ministério Público procura transpor essa lógica para a disciplina concreta dos custos ambientais e fundiários, de modo que oscilações inseridas na esfera ordinária de atuação e gestão da concessionária permaneçam com o particular, enquanto eventos efetivamente extraordinários e não controláveis possam justificar participação do poder concedente.

170. Reconheço as consistências econômica e regulatória dessa lógica. Não obstante, também aqui os elementos constantes dos autos não demonstram, mediante análise quantitativa ou comparação entre alternativas de alocação, que a repartição de 20% para a concessionária e 80% para o poder concedente seja, em si mesma, desproporcional ou incompatível com o ordenamento.

171. A Lei 8.987/1995 exige que o contrato estabeleça de forma clara os direitos, as obrigações e a repartição dos riscos entre as partes, mas não predetermina percentual único para o tratamento de variações dessa natureza. A definição concreta dessa matriz envolve juízo regulatório acerca da controlabilidade dos eventos, da capacidade de gestão de cada parte, dos incentivos econômicos produzidos e dos reflexos sobre o custo da concessão.

172. Não vislumbro, nessa lógica, fundamento suficiente para impor à Agência, em caráter absoluto e vinculante, a substituição da matriz de riscos adotada pela solução específica sugerida pelo Ministério Público. Ajuízo necessário, diante disso, tecer recomendação para que a ANTT reavalie ou apresente fundamentação técnica específica para a repartição dos custos ambientais e fundiários excedentes, considerando, entre outros aspectos, a capacidade de prevenção e gerenciamento dos eventos por cada parte, os incentivos ao planejamento, à negociação e à contenção de custos, a demonstração do nexo causal, a utilização de parâmetros referenciais de preços e a adequada limitação da exposição financeira do poder concedente.

IV.10 – Prorrogação da concessão

173. O MP/TCU propôs excluir da minuta a possibilidade de prorrogação ordinária ou antecipada ou, subsidiariamente, condicioná-la a novo EVTEA, auditoria independente dos ativos e investimentos, inventário dos bens reversíveis, comparação quantitativa com nova licitação, teste de **value for money**, participação dos usuários e demonstração objetiva de vantagem para o interesse público.

174. Não perfilho entendimento que caiba uma determinação. A cláusula contratual emprega fórmula facultativa – o contrato “poderá” ser prorrogado – e não confere direito subjetivo à concessionária. A Lei 13.448/2017 submete as prorrogações à discricionariedade do órgão ou entidade competente e, no caso da prorrogação antecipada rodoviária, trata o cumprimento de 80% das obras obrigatórias apenas como uma das condições necessárias.

175. A mesma lei já exige estudo técnico prévio que demonstre a vantagem da prorrogação em relação à realização de nova licitação, contemplando investimentos, custos e despesas operacionais, demanda, modelagem econômico-financeira, aspectos ambientais e questões jurídicas e regulatórias, além de avaliação favorável da capacidade do contratado de assegurar continuidade e adequação do serviço. Parte relevante dos condicionantes sugeridos pelo **Parquet**, portanto, já se encontra substancialmente contida no regime legal aplicável.

176. Não identifico fundamento – ou mesmo risco –, nesse sentido, para eliminar, desde já, a possibilidade contratual de prorrogação ou cristalizar, com décadas de antecedência, procedimentos adicionais que deverão ser avaliados à luz da legislação e da regulamentação vigentes no momento de eventual decisão.

177. Cabe recomendar, contudo, que a ANTT assegure que a redação contratual não possa ser interpretada como geradora de direito automático à prorrogação e explicita sua sujeição à demonstração contemporânea de vantajosidade e aos requisitos legais e regulatórios então aplicáveis.

IV.11 – Utilização de recursos orçamentários do poder concedente

178. Em mais uma avaliação “autônoma”, o Procurador Júlio Marcelo sugeriu excluir autorização genérica para utilização de recursos orçamentários em recomposições ordinárias do equilíbrio econômico-financeiro e restringir pagamentos públicos às hipóteses legalmente previstas, com auditoria prévia, indicação da fonte orçamentária e acompanhamento das exposições fiscais contingentes.

179. Também aqui reputo excessiva a natureza determinativa conferida ao encaminhamento. A Lei de Responsabilidade Fiscal impõe requisitos à geração e à assunção de despesas, e a Lei

8.987/1995 disciplina hipóteses específicas de indenização, inclusive quanto a investimentos em bens reversíveis ainda não amortizados. Desses dispositivos, entretanto, não decorre proibição geral e abstrata de que, quando juridicamente cabível, contratualmente previsto e orçamentariamente autorizado, determinado reequilíbrio econômico-financeiro possa envolver pagamento pelo poder concedente.

180. O reconhecimento do desequilíbrio, de toda forma, não implica direito automático a pagamento em dinheiro, e a eventual utilização de recursos públicos deve observar a forma de recomposição admitida pelo ordenamento e pelo contrato, a existência de crédito orçamentário, as exigências fiscais e a adequada evidenciação dos riscos contingentes.

181. Acolho, por isso, a proposição como recomendação para que a ANTT aperfeiçoe a redação contratual de modo a evitar interpretação de autorização automática ou irrestrita para pagamentos públicos, explicita as condições jurídicas e orçamentárias de sua eventual utilização e estabeleça mecanismos de identificação, quantificação e transparência das exposições fiscais relevantes.

IV.12 – Recálculo integrado e conciliação da modelagem

182. Por derradeiro, foi proposto pelo Ministério Público que todas as alterações acolhidas sejam incorporadas conjuntamente ao MEF, ao PER, ao Plano de Outorga, ao edital e à minuta contratual, com memória de cálculo e quadro de conciliação de seus efeitos.

183. Acolho, certamente, a proposta como determinação, mas com ajuste de redação. Trata-se de providência necessária para evitar inconsistências entre documentos que compõem uma mesma modelagem e para permitir a rastreabilidade dos efeitos econômicos das correções impostas. Há uma necessidade de coerência interna do projeto final.

184. A ANTT deverá, assim, incorporar de forma coordenada aos documentos definitivos as alterações decorrentes das determinações deste Tribunal e, quanto às recomendações, aquelas que decidir acolher, apresentando memória de cálculo e quadro de conciliação dos efeitos relevantes sobre Capex, Opex, receitas, fatores tarifários, Recursos Vinculados, Tarifa Básica de Pedágio e eventuais exposições fiscais.

185. Quanto à proposta de monitoramento formulada pelo Ministério Público, não reputo necessária determinação específica. A IN-TCU 81/2018 já estabelece rito próprio para o acompanhamento dos processos de desestatização e confere à unidade técnica a definição do escopo do controle segundo critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco. A eventual necessidade de verificar a incorporação das alterações decorrentes deste acórdão à documentação definitiva da concessão poderá, assim, ser apreciada pela AudRodoviaAviação no curso desse próprio processo, segundo a estratégia de fiscalização que se mostre mais adequada.

VI – Conclusão

186. Consideradas as análises empreendidas, concluo que a modelagem da concessão da Rota Agro Central demanda aperfeiçoamentos pontuais antes da publicação definitiva do edital, sem que as questões identificadas inviabilizem o prosseguimento da desestatização.

187. O principal aspecto metodológico debatido nos autos reside na projeção de demanda associada aos cronogramas de implantação das ferrovias concorrentes. Embora fatos supervenientes revelem evolução concreta e heterogênea desses empreendimentos, persistem incertezas relevantes quanto às respectivas datas de entrada em operação. A providência finalmente adotada pela AudRodoviaAviação se mostra proporcional: os 33,9 km de faixas adicionais cujo gatilho era esperado ainda no primeiro decênio retornam ao conjunto de obras obrigatórias, ao passo que as demais ampliações permanecem subordinadas à demanda efetivamente observada.

188. Nesse contexto, não se mostra necessário determinar nova projeção de demanda ou reelaboração integral do EVTEA. A solução contratual combina investimentos certos no período de maior sensibilidade com gatilhos aptos a adaptar a capacidade rodoviária ao comportamento efetivo do corredor logístico, sem pretender eliminar a incerteza inerente a uma concessão de trinta anos.

189. Quanto aos demais achados da unidade técnica, acolho as determinações destinadas a corrigir incongruências objetivas relacionadas ao Fator D, ao Coeficiente de Ajuste Temporal, à Reclassificação Tarifária e à Garantia de Execução, e mantenho natureza recomendatória para as providências relativas à distribuição espacial das faixas adicionais, aos acessos lindeiros, à repartição dos riscos de evasão e ao prazo de consolidação do Opex do **free flow**.

190. As relevantes proposições adicionais do Ministério Público foram examinadas à luz da distinção estabelecida pela Resolução-TCU 315/2020. Quando identificado erro objetivo, incompatibilidade normativa ou inconsistência contratual com potencial de produzir efeito econômico indevido, mostra-se adequada a expedição de determinação. Nas matérias que envolvem escolha entre alternativas regulatórias juridicamente admissíveis, contudo, a atuação desta Corte deve assumir natureza colaborativa, preservando à ANTT a avaliação da conveniência e oportunidade dos meios de implementação.

191. Por essa razão, não acolho a proposta de atribuir coercitivamente à concessionária 100% do risco ordinário de evasão, mantendo-se a recomendação para que a ANTT reavalie ou justifique tecnicamente a repartição de 90% e 10%. Quanto à Deliberação ANTT 69/2025, por constituir ato regulatório de alcance geral, considero mais adequado que a AudRodoviaAviação avalie a conveniência e a oportunidade de examiná-la em fiscalização própria, definindo, inclusive à vista de outros acompanhamentos rodoviários, a abordagem de controle mais apropriada.

192. Acolho como recomendações os aperfeiçoamentos sugeridos quanto à integridade e auditabilidade dos dados do **free flow** e do DUF, à independência do Verificador, à disciplina econômica do futuro **free flow** integral, à ampliação das hipóteses de utilização da Garantia de Execução, à reclassificação anterior à conclusão integral das obras e à repartição dos custos ambientais e fundiários excedentes. Em todos esses casos, reconheço oportunidades relevantes de melhoria, sem identificar, contudo, critério cogente que autorize esta Corte a impor como única solução o desenho regulatório proposto pelo órgão ministerial.

193. Diversamente, devem ser determinadas a correção e a conciliação das inconsistências objetivas identificadas no MEF e no tratamento da taxa aplicável aos futuros fluxos marginais, bem como o ajuste das cláusulas que possam permitir recuperação de receita correspondente a atraso imputável à própria concessionária. As alterações determinadas – e as recomendações que a Agência decidir acolher – deverão ser refletidas de forma coordenada nos documentos definitivos da concessão.

194. Não acolho a proposta de exclusão da possibilidade de prorrogação contratual, pois a cláusula não gera direito automático à extensão do ajuste e a legislação já condiciona eventual decisão futura à discricionariedade administrativa e à demonstração de vantagem em relação a nova licitação. Tampouco identifico fundamento para vedação absoluta ao emprego de recursos orçamentários em mecanismos de recomposição, sem prejuízo de recomendar que a ANTT explicita os pressupostos jurídicos, orçamentários e fiscais de eventual utilização desses recursos e dê adequada transparência às exposições contingentes.

195. Nesses termos, e condicionando o prosseguimento da desestatização ao atendimento das determinações e à consideração das recomendações constantes do acórdão, considero que o projeto pode seguir à fase subsequente, com ajustes capazes de compatibilizar sua viabilidade econômico-financeira com a adequada proteção dos usuários, a segurança jurídica e a preservação do espaço decisório próprio da Agência Reguladora.



Ante o exposto, VOTO por que seja adotado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 19 de agosto de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2205/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.045/2025-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Terrestres; Ministério dos Transportes.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento do processo de desestatização da Rota Agro Central – BR-070/MT, BR-174/MT e BR-364/MT/RO, realizado com fundamento nas competências constitucionais deste Tribunal, esculpidas no art. 70 da Constituição Federal, bem como no art. 2º, c/c o art. 18, inciso VIII, da Lei 9.491, de 9/9/1997,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, com relação à pretendida concessão das rodovias BR-070/MT, BR-174/MT e BR-364/MT/RO – Rota Agro Central, que:

9.1.1. altere o projeto de concessão da Rota Agro Central de modo a inserir 13,4 km de terceiras faixas no 7º ano e 20,5 km no 8º ano, retirando-as de obras de gatilho;

9.1.2. inclua na Tabela II do Anexo 5 do contrato, referente à incidência do Fator D, o item “Acostamento”, em consonância com o previsto no MEF, Aba “Parâmetros_fator D”;

9.1.3. modifique o Anexo 5 da minuta contratual de modo que seja incidido o Coeficiente de Ajuste Temporal (CAT) nos percentuais relativos à Tabela I, que trata do descumprimento dos parâmetros de desempenho da frente de Serviços Estruturais, com fundamento no art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995, no art. 37 da Constituição Federal de 1988, nos arts. 103 e 104 da Resolução-ANTT 6.032/2023 e no subitem 9.1.3 do Acórdão 1.177/2025-Plenário;

9.1.4. aprimore a redação contratual do mecanismo regulatório de reclassificação tarifária, subcláusula 19.3 da minuta contratual da Rota Agro Central, no tocante à criação de uma reclassificação específica para o conjunto de obras e melhorias, em atendimento ao inciso V do art. 23 da Lei 8.987/1995;

9.1.5. ajuste a redação da subcláusula 19.3 - Reclassificação Tarifária, de modo a trazer uma maior clareza e elucidar eventuais dúvidas acerca do mecanismo de reclassificação tarifária, com fundamento no inciso V do art. 23 da Lei 8.987/1995;

9.1.6. ajuste a subcláusula 11.6.1 da minuta contratual de modo a prever a hipótese de utilização da Garantia de Execução do Contrato quando a concessionária não realizar as obrigações de investimentos, a exemplo do constante dos Lotes 1 e 2 da PR Vias, objeto do TC 042.775/2021-3, em respeito à Lei 10.233/2001, art. 35, inciso VI, aos subitens 9.1.8. e 9.1.9 do Acórdão 1.592/2024-Plenário e ao subitem 9.2.4 do Acórdão 2.464/2024-Plenário;

9.1.7. saneie e recalcule a versão final do Modelo Econômico-Financeiro (MEF), corrija os registros de Capex com quantidade nula e divisão por zero, elimine ou justifique os vínculos externos, apresente quadro de conciliação das alterações e ajuste o subitem 8.4 do Plano de Outorga para distinguir, de forma inequívoca, a taxa de 10,91% utilizada na calibração inicial daquela aplicável aos futuros fluxos marginais, em conformidade com o art. 26-A da Resolução-ANTT 6.003/2022;

9.1.8. ajuste as subcláusulas 19.3.8 a 19.3.12 e as disposições correlatas para vedar a recuperação de receita tarifária frustrada quando o atraso decorrer, total ou parcialmente, de ato, omissão, ineficiência ou inadimplemento imputável à concessionária, admitindo recomposição apenas quando a demora decorrer exclusivamente de risco atribuído ao poder concedente ou de evento extraordinário expressamente previsto;

9.1.9. incorpore conjuntamente ao MEF, ao Programa de Exploração da Rodovia (PER), ao Plano de Outorga, ao edital e à minuta contratual todas as alterações decorrentes das determinações deste acórdão e, quanto às recomendações, aquelas que decidir acolher, apresentando memória de cálculo e quadro de conciliação dos efeitos sobre Capex, Opex, receitas, fatores tarifários, Recursos Vinculados, Tarifa Básica de Pedágio e eventuais exposições fiscais contingentes;

9.2. recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, com relação à pretendida concessão das rodovias BR-070/MT, BR-174/MT e BR-364/MT/RO – Rota Agro Central, que:

9.2.1. reduza a distância média entre faixas adicionais nos trechos SNV 174BMT0112 a 364BMT1010, com 208,8 km de pistas simples, assim como nos trechos SNV 174BMT0034 a 0090, com 135,70 km de pistas simples, e SNV 174BMT0100, com 51,70 km de pistas simples, de forma a melhorar a fluidez e a segurança do tráfego nesses segmentos, tendente a minimizar a formação de comboios de veículos longos, com consequente redução do risco de acidentes decorrentes de ultrapassagens perigosas, assim como do prejuízo causado aos transportadores de cargas pelas baixas velocidades impostas pela ausência de obras de melhorias de capacidade nos trechos indicados;

9.2.2. aperfeiçoe a redação contratual referente ao subitem 19.5 do contrato de concessão, de modo a distinguir expressamente as duas modalidades de cobrança de pedágio sob a denominação **free flow**: (i) a substituição física das praças de pedágio por pórticos eletrônicos, com manutenção da estrutura tarifária originalmente prevista; e (ii) a implantação do sistema de livre passagem em sua concepção integral, com possibilidade de alteração dos pontos de cobrança e da estrutura tarifária;

9.2.3. reavalie os percentuais de risco atribuídos ao poder concedente e à concessionária no modelo de pedagiamento por livre passagem, atualmente fixados em 90% e 10%, respectivamente, ou apresente fundamentação técnica específica que justifique a adoção desses índices no contexto do projeto da Rota Agro Central, considerando os impactos sobre a modicidade tarifária, os incentivos à redução da evasão e os benefícios aos usuários;

9.2.4. reavalie o prazo de dois anos previsto na subcláusula 6.5, inciso III, da minuta do termo aditivo de implantação do sistema de pedagiamento por livre passagem (**free flow** parcial), para a definição dos valores definitivos de custos operacionais de arrecadação de pedágio (OPEX), considerando a fase inicial de adoção da tecnologia no país e a possibilidade de evoluções metodológica e tecnológica que possam reduzir esses custos ao longo do tempo, de modo a assegurar que os ganhos de eficiência sejam refletidos em benefício também dos usuários;

9.2.5. reavalie a possibilidade de o projeto de concessão, à luz dos princípios da isonomia e da razoabilidade, incluir de forma clara e detalhada as obras de acesso que serão executadas pela concessionária e aquelas que ficarão sob responsabilidade dos proprietários lindeiros;

9.2.6. assegure ampla publicidade e transparência quanto às futuras obras que serão de obrigação dos lindeiros, garantindo que todos os envolvidos tenham pleno conhecimento das suas responsabilidades e direitos, anteriormente ao leilão de concessão;

9.2.7. avalie o fortalecimento da disciplina contratual do **free flow**, do Desconto de Usuário Frequente (DUF) e dos demais mecanismos de compensação, de modo a ampliar a integridade, a rastreabilidade e a auditabilidade das informações, inclusive mediante acesso direto e contínuo da ANTT aos dados primários em formato padronizado e auditável, trilhas de auditoria íntegras, conciliação entre passagens, cobranças, pagamentos e créditos recuperados, segregação das causas de perda de receita, contabilidade aberta dos custos relevantes e validação independente das informações, bem como, especificamente quanto às compensações do DUF, controles prévios de

integridade, consistência, ausência de duplicidade e conciliação com os dados primários, limites para compensações provisórias, restituição atualizada de valores indevidos e aplicação das sanções cabíveis;

9.2.8. avalie o aperfeiçoamento da subcláusula 9.5 e das disposições correlatas, com vistas a reforçar a independência técnica e funcional do Verificador, a prevenção de conflitos de interesse, o controle da ANTT sobre requisitos, seleção ou homologação, substituição e escopo de atuação, o acesso da Agência aos papéis de trabalho, a possibilidade de determinação de testes adicionais e a transparência de seus relatórios;

9.2.9. previamente à eventual implementação do sistema de livre passagem em sua concepção integral, discipline de forma suficientemente completa os seus elementos econômicos essenciais e a correspondente matriz de riscos, inclusive quanto à metodologia de apuração e consolidação de Capex e Opex, aos critérios de eficiência, à titularidade e ao acesso aos dados, aos limites e à ordem das compensações, ao tratamento dos créditos recuperados, ao compartilhamento de ganhos, à prevenção de dupla recomposição e aos eventos extraordinários eventualmente atribuíveis ao poder concedente;

9.2.10. sem prejuízo do disposto no subitem 9.1.6, avalie o aperfeiçoamento da disciplina da Garantia de Execução para contemplar, quando tecnicamente adequado, hipóteses de atraso material, inexecução ou desconformidade relevante imputável à concessionária, inclusive sua utilização para medidas emergenciais, execução substitutiva, contratação de terceiros e ressarcimento de custos, com previsão de recomposição da garantia e adequada coordenação com a aplicação do Fator D, do CAT, de multas e dos demais mecanismos contratuais;

9.2.11. reavalie a disciplina da subcláusula 19.3.4, de modo a assegurar que eventual reclassificação tarifária anterior à conclusão integral da intervenção guarde correspondência com benefício efetivamente disponibilizado aos usuários, especialmente quanto à segurança e à funcionalidade, explicitando as fundamentações técnica e econômica do percentual de execução adotado e dos mecanismos previstos para o tratamento das parcelas ainda pendentes;

9.2.12. reavalie ou apresente fundamentação técnica específica para a repartição dos custos ambientais e fundiários excedentes, considerando as capacidades de prevenção e gerenciamento dos eventos por cada parte, os incentivos ao planejamento, à negociação e à contenção de custos, a demonstração do nexo causal, a utilização de parâmetros referenciais de preços e a adequada limitação da exposição financeira do poder concedente;

9.2.13. assegure que a redação contratual relativa à eventual prorrogação da concessão não possa ser interpretada como geradora de direito automático à extensão do ajuste e explicita sua sujeição à demonstração contemporânea de vantajosidade e ao atendimento dos requisitos legais e regulatórios vigentes no momento da eventual decisão;

9.2.14. aperfeiçoe a redação contratual relativa à utilização de recursos orçamentários do poder concedente em mecanismos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, de modo a evitar interpretação de autorização automática ou irrestrita para pagamentos públicos, explicitando os pressupostos jurídicos, orçamentários e fiscais de sua eventual utilização e estabelecendo mecanismos adequados de identificação, quantificação e transparência das exposições fiscais relevantes; e

9.3. encaminhar cópia da presente deliberação ao Ministério dos Transportes e à Agência Nacional de Transportes Terrestres.

10. Ata nº 31/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2205-31/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral