



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - SEDE
SUBPROCURADORIA-GERAL DE MATÉRIA REGULATÓRIA (PF-ANTT) - PROCURADORES
SCES TRECHO 3, LOTE 10, PROJETO ORLA 8, BLOCO A, 3º ANDAR

PARECER n. 00158/2025/PF-ANTT/PGF/AGU

NUP: 50500.183109/2024-96

INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT

ASSUNTOS: PROCESSO COMPETITIVO. AUTOPISTA FLUMINENSE S.A.

EXPLORAÇÃO DA INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA. CONTRATO DE CONCESSÃO. PROCESSO COMPETITIVO PARA TRANSFERÊNCIA DE CONTROLE ACIONÁRIO. SOLUÇÃO CONSENSUAL HOMOLOGADA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. REPACTUAÇÃO. ACÓRDÃO Nº 2.318/2024-TCU/PLENÁRIO. CONSULTA PÚBLICA. RELATÓRIO FINAL. ACÓRDÃO Nº 1.495/2025. ATENDIMENTO ÀS CONDICIONANTES. ANÁLISE DE MINUTA DE EDITAL E TERMO ADITIVO. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA, TRANSPARÊNCIA E COMPETITIVIDADE. ATENDIMENTO AOS REQUISITOS ESTABELECIDOS PELO TCU. VIABILIDADE JURÍDICA. PELA APROVAÇÃO. AJUSTES DE REDAÇÃO E RECOMENDAÇÕES.

1. RELATÓRIO

1. Pelo Despacho SEI nº 34133264, a Superintendência de Concessão da Infraestrutura - SUCON encaminha a esta Procuradoria Federal junto à ANTT, previamente à submissão à Diretoria Colegiada, o Relatório Final de Consulta Pública nº 02/2024 (SEI nº 34135112) seguido da Nota Técnica SEI nº 7366/2025/GEREG/SUCON/DIR/ANTT (SEI nº 33908238), e dos respectivos documentos jurídicos consolidados (SEI nº 34140383) que se prestam à instauração de processo competitivo para a oferta pública das ações da Concessionária Autopista Fluminense S.A. (AFL).

2. O processo competitivo decorre da solução consensual chancelada pelo Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 2.318/2024-Plenário) em relação ao contrato de concessão da Rodovia BR-101/RJ, segundo a qual, como condição à celebração do aditivo de readaptação do contrato, impôs-se levar ao mercado a possibilidade de compra da totalidade das ações da Autopista Fluminense S.A. (Sociedade de Propósito Específico).

3. Para tanto, instaurou-se Consulta Pública nº 02/2024 (formalizada pela Deliberação nº 516/2024), com objetivo de tornar público, colher sugestões e contribuições às minutas de Edital de processo competitivo, Termo aditivo e seus anexos, incluindo o Programa de Exploração da Rodovia e o novo Modelo Econômico-Financeiro - MEF, que refletem as mudanças que otimizariam o Contrato de Concessão da Rodovia BR-101/RJ.

4. Nos termos do Relatório Final de Consulta Pública, foi realizada sessão presencial em Niterói/RJ, em 18/12/2024. O período de recebimento de contribuições foi de 13/12/2024 a 13/01/2025. Nesse período, foram registradas cinquenta e duas contribuições, sendo quarenta e nove via sistema eletrônico (ParticipANTT) e três oralmente, em que foram abordados temas como investimentos, contorno e duplicação da rodovia.

5. O Relatório reforçou que a consulta pública conferiu a transparência devida e representou a busca efetiva da participação de todos os envolvidos, visando o debate da proposta e o aprimoramento do projeto. Informou, ainda, que todos os documentos relevantes, como minutas do edital, termo aditivo, Programa de Exploração da Rodovia (PER), Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) e o Relatório Final da Consulta Pública serão disponibilizados no portal da ANTT.

6. Por sua vez, na Nota Técnica SEI nº 7366/2025/GEREG/SUCON/DIR/ANTT (SEI nº 33908238), a Gerência de Estruturação Regulatória destacou as alterações/inclusões nos documentos jurídicos, informando que a análise técnica foi realizada antes da conclusão da versão final do Modelo Econômico-Financeiro - MEF, e que os valores dele resultantes seriam inseridos oportunamente nos documentos jurídicos e eventuais ajustes poderiam ser incorporados em nota técnica complementar.

7. A minuta de Edital e seus anexos foram alterados em diversos pontos para adequação às condicionantes estabelecidas no Acórdão nº 2.318/2024-TCU-Plenário e transferência da condução do processo competitivo, originalmente a cargo da atual controladora da Autopista Fluminense, para a ANTT, e para incorporação de previsões constantes em repactuações recentes (ECO101 e MSVIA).

8. Na minuta de edital, promoveu-se, em síntese: i) exclusão da participação da controladora na Comissão do Processo Competitivo (em razão disso, não mais denominada “Comissão Mista”); ii) substituição dos termos “leilão” por “processo competitivo”, e “BNDES” por “Financiador”; iii) novo marco temporal para apresentação de eventuais impugnações ao edital, que passou a ser a sessão pública, e não mais da entrega dos documentos; iv) vedação da participação da controladora por meio de consórcio; v) supressão da exigência de liderança de pessoa jurídica brasileira em caso de consórcio constituído por pessoas jurídicas brasileiras e estrangeiras; vi) previsão da participação da controladora como proponente, com a apresentação dos volumes previstos no edital; vii) dispensa da exigência de reconhecimento de firma e autenticação de documentos apresentados pelos proponentes; viii) exigência de garantia da proposta para todos os participantes; ix) inclusão do título de capitalização no rol de modalidades de garantia da proposta; x) inclusão da obrigatoriedade de comprovação do bloqueio escritural na hipótese de garantia da proposta por título da dívida pública, e da comprovação de títulos de capitalização, indicando a ANTT como cessionária, na hipótese de oferta de títulos de capitalização como garantia; xi) exclusão da possibilidade de ajuste do preço em decorrência da adição de intangível relacionado a investimentos em bens reversíveis não depreciados ou amortizados; xii) previsão de atualização monetária do preço; xiii) exclusão da exigência de apresentação de preço da proposta pela controladora; xiv) previsão de desconto do Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento (REIDI) para a formulação da proposta econômica; xv) substituição do termo “adquirente” pelo termo “proponente”; xvi) alteração do procedimento previsto para a sessão pública; xvii) previsão de que a inabilitação de todas as proponentes torna sem efeito a sessão pública; xviii) ampliação do prazo para a apresentação da documentação necessária à celebração do contrato de compra e venda, de dois para quarenta e cinco dias; xix) flexibilização das condições de financiamento; xx) previsão de valor fixo como garantia do contrato de compra e venda, com a supressão da previsão de garantia pelo valor equivalente a 10% do valor do preço; xx) ampliação do prazo para a comissão atestar o cumprimento das condições para a assinatura do contrato de compra e venda, de um para cinco dias úteis; xxi) previsão de apresentação de termo de integridade devidamente assinado; xxii) alteração do termo “contrato de financiamento BNDES” por “contrato de financiamento”, com previsão de apresentação de outra forma de garantia menos onerosa definida pelo credor; xxiii) previsão de que eventuais alterações nos valores de ressarcimento à INFRA S.A. e à B3 ensejarão reequilíbrio econômico-financeiro, conforme diretrizes contidas no termo aditivo; xxiv) inclusão de obrigação da controladora de pagar ou parcelar os débitos inscritos em dívida ativa ou de requerer a transação, no prazo de trinta dias da assinatura do termo aditivo; xxv) inclusão, como condição para celebração do termo aditivo pela controladora, de obrigação de integralizar o capital social da concessionária, podendo o montante ser reduzido em 50% caso demonstrada a captação de recursos no mercado financeiro; xxvi) inclusão, como condição para celebração do termo aditivo pela compradora, de obrigação de integralizar o capital social da concessionária, podendo o montante ser reduzido em 50% caso demonstrada a captação de recursos no mercado financeiro; xxvii) inclusão de obrigação da compradora de pagar ou parcelar os débitos inscritos em dívida ativa ou de requerer a transação, no prazo de trinta dias da assinatura do termo aditivo; xxviii) inclusão da obrigação da controladora de capitalizar as debêntures privadas antes da transferência de controle e garantir o patrimônio líquido mínimo equivalente a um terço do capital social; xxix) alteração do procedimento para pagamento da B3; xxx) indicação de valores de sanções pecuniárias em favor da controladora e da ANTT, em caso de recusa injustificada de celebração do contrato de compra e venda ou a consumação do processo competitivo; xxxi) exclusão da previsão de execução de garantia do contrato de compra e venda em caso de não consumação do processo competitivo; xxxii) substituição do termo “controladora” por “ANTT” no item que trata da obrigação da proponente de informar eventuais impedimentos supervenientes à sua qualificação.

9. No Anexo 1 do Edital, efetuou-se a adequação de diversas definições previstas, tais como: a) anuência do financiador; b) carta de fiança ao financiador; c) comissão; d) contrato de financiamento; e) *Data Room*; f) documentos de qualificação; g) garantia de proposta; h) informações; i) operadora de *Data Room*; j) processo competitivo; k) proponente; l) solicitações de esclarecimento; m) termo de autocomposição; n) SPE, para compatibilizá-las com outros instrumentos jurídicos.

10. No Anexo 3 do Edital, que trata do Manual de Diligência Prévia, a área técnica destacou que a principal alteração se refere à exclusão da necessidade de pagamento de taxa e caução para acesso ao *Data Room*, e à previsão de gestão dos dados por uma Operadora de *Data Room* a ser contratada pela ANTT. Também foi acrescida ao Termo de Confidencialidade previsão de multa contratual em caso de violação do Termo.

11. No Anexo 6, houve inclusão das modalidades de garantia acrescidas no edital. No Anexo 8, para fins de qualificação econômico-financeira das proponentes, inclui-se a exigência de apresentação dos demonstrativos contábeis dos últimos três exercícios, incluindo Demonstração de Resultado do Exercício, Demonstração dos Fluxos de Caixa (presente e projetado) e Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido, com as respectivas Notas Explicativas, e, quando aplicável, acompanhados dos Relatórios de Administração e Pareceres dos Auditores Independentes. Também se ampliou o escopo da declaração de assunção, para incluir todas as obrigações da empresa cedente relativas ao objeto da transferência.

12. No Anexo 10, que trata do contrato de compra e venda, efetuou-se: a) alteração do termo “Companhia” para “SPE”; b) alteração nas considerações iniciais; c) exclusão do prazo de dois dias para que o Comprador das ações cumpra as determinações indicadas no item 3.2 referentes à troca da administração; d) inclusão de obrigações referentes à troca de administração; e) previsão de ausência de declarações e garantias adicionais pela vendedora; f) inclusão de definições quanto à capacidade financeira e técnica do Comprador; g) inclusão de obrigações relacionadas à legislação anticorrupção; h) inclusão de ressalva à ausência de responsabilidade da Vendedora e da SPE em caso de dolo, fraude e omissão dolosa; i) exclusão da previsão de garantia do contrato e de sua execução; j) exclusão da previsão de substituição de garantias e contragarantias; k) inclusão de previsões de assunção de obrigações previstas no Termo de Autocomposição e no Termo Aditivo; l) inclusão de ressalva à inexistência de obrigações da Vencedora perante a ANTT, em caso de omissão dolosa. Houve, ainda, a inclusão de um Anexo 13, para tratar do Termo de Integridade.

13. A minuta de termo aditivo prevê: a) implantação do sistema *free flow*; b) adoção da expressão “frentes de Serviços Estruturais (Recuperação e Manutenção) e de Obras, também utilizada no PER; c) atualização de alguns termos, como “Período de Transição” e “Tarifa Básica de Pedágio (TBP)”; d) inclusão do termo “Pontos de Cobrança”, que abrange praças de pedágio e pórticos de *free flow*; e) acréscimo do Anexo 15, que trata do Plano de Ação a ser apresentado pela Concessionária em trinta dias do início da vigência do Termo Aditivo; f) vedação de relicitação ou prorrogação antecipada do objeto do termo

aditivo; g) previsão de que o atraso na obtenção de licenças e autorizações ambientais para o qual a Concessionária não tenha contribuído não acarreta a extinção antecipada consensual prevista para o período de transição; h) previsão quanto à obrigação de apresentação de certificado de conformidade do Verificador; i) ampliação do rol de modalidades de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato; j) compatibilização entre o Modelo Econômico-Financeiro (MEF) pactuado e o modelo regulatório da 5ª Etapa, com a inclusão de verba específica para remoção e realocação de interferências; k) revisão da subcláusula 8.6.6 (ii) para alinhar-se à alocação de riscos prevista no contrato, restringindo o compartilhamento às condicionantes ambientais e excluindo a possibilidade de compartilhamento de custos de licenciamento, cuja responsabilidade permanece integralmente atribuída à Concessionária; l) ajustes na cláusula 9 e correlatas para prever a possibilidade de contratação do Verificador pela Concessionária, inclusive no período de transição, diante de limitações operacionais da INFRA S.A. e insuficiência orçamentária da ANTT para assumir a contratação; m) inclusão da obrigação de entrega de relatórios trimestrais pelo Verificador, conforme solicitação da área técnica da ANTT; n) alteração das subcláusulas 19.1.11.1, 19.3.2 (iii) e 45.4.8 para excluir, durante o período de transição, os segmentos previamente ampliados do cálculo tarifário; o) inserção da subcláusula 19.1.13 para vedar a tarifação em pórticos associados a praças de pedágio, em uma mesma viagem e sentido, a fim de evitar dupla tarifação e assegurar a modicidade tarifária; p) revisão da subcláusula 19.2.1 e das fórmulas da subcláusula 19.5.5, para refletir o efeito acumulativo e progressivo dos degraus tarifários e dos fatores de reclassificação por lote de obras, conforme premissas do MEF; q) alteração da subcláusula 19.5.2 para explicitar as diretrizes do processo competitivo, conforme o termo de autocomposição; r) inclusão da subcláusula 21.12 para determinar a definição do montante para cobertura dos custos restantes da Concessão; s) acréscimo à subcláusula 21.15 da previsão de compensação dos custos operacionais da fase experimental, para fins de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro decorrente de perdas de receita no sistema Free Flow por inadimplemento, evasão ou fraude; t) atualização da referência metodológica dos Fatores D e A no Anexo 5, com base em proposta da SUROD; u) revisão do Anexo 12 para identificar os Trechos de Cobertura de Praça (TCP) e garantir exatidão na aplicação da fórmula tarifária; v) alterações no Anexo 13, com substituição da expressão “praças de pedágio” por “ponto de cobrança”, em conformidade com a nova terminologia contratual.

14. Em face da ausência de elementos indispensáveis à adequada manifestação jurídica conclusiva, os autos foram devolvidos à SUCON, por meio da Cota nº 04110/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 34160744), para ajustes e complementações documentais necessárias.

15. Posteriormente, após a instrução processual necessária, a SUCON reencaminhou a proposta para análise jurídica desta Procuradoria (Despacho SEI nº 34235693).

16. É o relatório. Passa-se à análise jurídica.

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Questões preliminares

17. Cumpre registrar desde logo que, em obediência ao disposto no § 4º do artigo 12 da Portaria nº 526, de 2013, da Procuradoria-Geral Federal, este pronunciamento é proferido em **regime de urgência e prioridade**, considerando o pedido formulado no Despacho SUROD SEI nº 34235693, o que significa que a manifestação jurídica será exarada em prazo inferior àquele definido no artigo 42 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

18. Em preliminar de alcance e delimitação da consulta, destaca-se que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até presente data, dos autos do processo administrativo em epígrafe.

19. Destarte, à luz do artigo 131 da Constituição Federal, e do artigo 11 da Lei Complementar nº 73/1993, incumbe a este órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal, vinculado à Advocacia-Geral da União, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico. Por conseguinte, não lhe compete adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da gestão administrativa, tampouco analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, financeira, contábil e/ou orçamentária.

20. Com relação a esses dados exorbitantes da esfera jurídica, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7.

21. Dito isto, destaca-se que a presente manifestação tem por escopo a análise jurídica dos procedimentos e trâmites prévios à publicação do edital de processo competitivo, dos termos em que este foi redigido e da minuta de termo aditivo que virá a ser firmado.

22. Resta superada a discussão acerca da legitimidade do novo instituto “processo competitivo” na medida em que já conta com a chancela do TCU no Acórdão nº 2318/2024-TCU/Plenário, no seguinte sentido:

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

9.1. aprovar a presente proposta de solução consensual com as seguintes condicionantes:

9.1.1. ajustar os custos associados às intervenções (CAPEX) e aos serviços (OPEX) constantes da modelagem econômico-financeira, adotando a avaliação paramétrica dos custos realizada pela Infra S/A, identificando os referenciais adotados e sua razoabilidade em relação aos valores atualmente praticados pelo mercado ou justificando as eventuais particularidades do projeto;

- 9.1.2. adotar a taxa de crescimento de tráfego de 1,96% a.a., constante do estudo elaborado pela Infra S/A ou, em caso de inviabilidade, justifique tecnicamente o motivo de sua desconsideração, em favor de outra projeção;
- 9.1.3. adotar a Taxa Interna de Retorno decorrente da aplicação dos critérios da Resolução-ANTT 6.002/2022 para a classificação de risco do projeto;
- 9.1.4. a partir das alterações supramencionadas, promover novo cálculo da tarifa do pedágio, comparando-a com a dos estudos em andamento para o trecho da rodovia em análise, na Infra S/A, a fim de atestar a vantajosidade da nova solução eventualmente proposta, conforme o art. 3º, inciso VII, da Portaria MT 848/2023;
- 9.1.5. realizar procedimento que permita, tal como uma consulta pública, a divulgação para a sociedade:
- 9.1.5.1. dos parâmetros e disposições do termo aditivo de modernização do contrato a ser celebrado, incluindo as mudanças ocorridas quanto aos pontos de cobrança de pedágio adicionais, na modalidade Free Flow; e
- 9.1.5.2. **dos procedimentos a serem adotados no processo competitivo para a eventual transferência do controle societário da concessionária atual;**
- 9.1.6. reformular a antecedência mínima entre a publicação do edital e a abertura das propostas do processo competitivo para possível transferência do controle acionário da concessionária, a fim de que os interessados possam avaliar os parâmetros envolvidos no certame, notadamente, os estudos, orçamentos e projetos existentes, bem como os documentos contábeis e financeiros da SPE a ser adquirida, assim como todas as informações necessárias ao completo entendimento do negócio ofertado, apresentando estimativa de prazo para cada macroprocesso envolvido no procedimento (due diligence, precificação etc.), a fim de garantir isonomia e competitividade no certame;
- 9.1.7. incluir no contrato otimizado, cláusula estabelecendo o compromisso da atual concessionária de disponibilizar, por ocasião do processo competitivo, todos os estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras e despesas ou investimentos já efetuados, vinculados à concessão, nos termos do art. 21 da Lei 8.987/1995;
- 9.1.8. prever a necessidade de análise e comprovação, por ocasião da realização do processo competitivo, da regularidade fiscal e da capacidade econômico-financeira da atual controladora e da SPE da atual controladora para assumir as obrigações decorrentes do termo aditivo de modernização do contrato, consoante o art. 16 da Resolução ANTT 5.927 (interpretação extensiva);
- 9.2. incluir na redação do termo de autocomposição as condicionantes estabelecidas no subitem 9.1;
- 9.3. dar ciência desta deliberação à ANTT, ao Ministério dos Transportes (MT) e ao representante legal da AFL Concessionária de Rodovias S/A.

23. E mais, ao analisar o cumprimento das condicionantes, o Plenário daquela Corte de Contas as reconheceu cumpridas, nos termos do Acórdão nº 1495/2025 que transcrevemos:

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

- 9.1. considerar atendidas as condicionantes constantes dos subitens 9.1.1 a 9.1.8 do Acórdão 2.318/2024-Plenário;
- 9.2. autorizar a assinatura do Termo de Autocomposição, nos termos do art. 12 da Instrução Normativa (IN) TCU 91/2022;
- 9.3. autorizar o monitoramento da execução do Termo de Autocomposição, conforme previsto no art. 13 da IN TCU 91/2022;
- 9.4. retirar a chancela de sigilo dos presentes autos; e
- 9.5. dar ciência desta deliberação à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), ao Ministério dos Transportes (MT), e ao representante legal da AFL nestes autos.

24. O processo competitivo tem como instrumento legitimador o Termo de Autocomposição celebrado entre as partes envolvidas e com a interveniência do Tribunal de Contas da União. Cumpre destacar que, até a presente data, o referido Termo de Autocomposição ainda não foi assinado pelas partes, permanecendo pendente de formalização (SEI nº 34262018). Tal circunstância reveste-se de especial relevância para a análise do edital, uma vez que a legitimidade do processo competitivo encontra-se condicionada à prévia celebração do mencionado instrumento.

2.2 Processo competitivo

25. Ainda que não mais represente novidade (a Agência já aprovou edital semelhante recentemente), parece importante contextualizar o instituto do processo competitivo antes de adentrarmos nos contornos em que restou redigido na espécie.

26. Pois bem, o processo competitivo foi desenvolvido como parte da solução consensual para reestruturar o contrato de concessão da rodovia BR-101/RJ, diante da apontada insustentabilidade financeira enfrentada pela concessionária Autopista Fluminense S.A. (AFL). Conforme descrito no ACÓRDÃO Nº 2318/2024-TCU/Plenário, o contrato original, firmado em 2008, viria passando por vários desafios que inviabilizaram o interesse da empresa em manter a concessão; as situações enfrentadas e as falhas (crise econômica a partir de 2014, conjuntura econômica e social da região do Rio de Janeiro, deságio excessivo de 40,95% oferecido no leilão, aumento das taxas de juros do BNDES, supostas projeções inadequadas de demanda, aumento de custos e dificuldades na obtenção de licenças ambientais, por exemplo) teriam comprometido a concessão a ponto de inviabilizá-la economicamente.

27. Embora tenha solicitado a rescisão amigável do contrato por meio da relicitação, esta opção acabou não se

mostrando como alternativa mais vantajosa, pois demandaria um período estimado de quatro anos até a retomada das obras por um novo concessionário, o que agravaria a precariedade da infraestrutura rodoviária em prejuízo dos usuários e da Administração Pública. Um novo leilão levaria pelo menos 1 ano para conclusão e mais 3 anos seriam necessários até o início de novas obras.

28. Nesse cenário, a Comissão de Solução Consensual considerou mais vantajoso renegociar e redesenhar o contrato, apesar da discordância da Auditoria Especializada, de modo a estabelecer, em síntese, novo modelo econômico-financeiro e de modernização regulatória, período de transição de 3 anos com possibilidade de extinção antecipada consensual, submissão do contrato renegociado a mecanismo competitivo, com oferta do controle acionário da concessionária para o mercado.

29. Quanto a este último aspecto, previu-se, portanto, a possibilidade de troca de controle acionário em um processo competitivo como mecanismo para atrair novos investidores e melhorar a eficiência do contrato. Este processo segue formato semelhante a um leilão, e se presta a ser "instrumento de validação das condições acordadas", especialmente após as profundas atualizações na modelagem econômico-financeira desenvolvidas pela solução consensual.

30. Tal qual já afirmado por esta Procuradoria no Parecer nº 00020/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (50500.183287/2024-17), que analisou o processo competitivo de venda da totalidade das ações da Concessionária de Rodovia Sul – Matogrossense S.A - MSVIA, a razão de ser do processo competitivo é, ao mesmo tempo, conferir transparência ao que foi repactuado e atrair novos possíveis interessados que possam apresentar propostas mais vantajosas, com tarifas de pedágio reduzidas, e assim assumir o controle da atual concessionária. Como reforçado na solução consensual, o processo busca evitar assimetrias de informação e eliminar possíveis privilégios da atual concessionária.

31. É propósito do processo competitivo promover um ambiente de concorrência e com isso mitigar risco moral e garantir a continuidade dos serviços públicos essenciais. Ao permitir que terceiros participem de um leilão, o modelo competitivo se presta a corrigir eventuais distorções: se as condições forem atrativas, terceiros poderão superar a proposta vigente e assumir o ativo. Caso a atual concessionária deseje permanecer no contrato, ela precisará ser competitiva e demonstrar que sua proposta é a mais vantajosa para o interesse público, o que também mitigaria eventual postura oportunista de sua parte.

32. Fato é que o processo competitivo não é um procedimento licitatório para uma nova concessão, mas sim um mecanismo de troca de controle societário no contexto de um contrato ajustado. A troca de controle se dá segundo as regras estabelecidas pela Lei de Concessões (Lei nº 8.987/1995) e pela Lei nº 10.233/2001, que prevê a possibilidade de transferência do controle societário da concessionária, desde que para isso a ANTT anua previamente.

33. No caso em exame, a condução e gestão do processo competitivo para busca no mercado de interessados em adquirir o controle societário e assumir o contrato renegociado, já adaptado às condições econômicas e regulatórias contemporâneas, fica a cargo da ANTT. A concessionária disponibilizará suas informações e demonstrativos, mas o *Data Room* será gerido por uma Operadora a ser contratada pela ANTT. É a ANTT quem efetivamente conduz o processo de seleção e publica o Edital, da mesma forma que nas demais concorrências públicas para outorga de concessão rodoviária. Trata-se de processo competitivo conduzido pela Agência, para venda privada de ações da concessionária. A Sociedade de Propósito Específico - SPE se mantém; não haverá interrupção na exploração da infraestrutura rodoviária; não há - nem deve haver - solução de continuidade na prestação do serviço público.

34. A condução do processo por Comissão composta por membros indicados pela ANTT visa garantir que não haverá imposição de restrições à competitividade, e que o controle da concessionária será de fato assumido por quem oferecer a menor tarifa. É papel da Agência certificar-se de que todos os potenciais interessados em assumir a concessão tenham isonomicamente as mesmas condições e oportunidades de participação, em prestígio à transparência, a integridade e a eficiência do processo.

35. Aos potenciais novos entrantes é garantida igualdade de acesso a dados relevantes; quaisquer interessados, desde que atendam aos requisitos técnicos, financeiros e regulatórios estipulados, podem apresentar propostas. A publicação de estudos e documentos jurídicos e regulatórios, o acompanhamento público, a publicação de relatórios e a consulta pública realizada pela ANTT no contexto de sandbox regulatório parecem reforçar a confiança dos interessados e a legitimidade do processo, ao permitir que os auditem e compreendam os parâmetros adotados.

36. A homologação e adjudicação do objeto deste leilão privado de ações coincidirá com a anuência prévia da ANTT à troca de controle da concessionária; a anuência dada por decisão da Diretoria Colegiada é que legitimará a assinatura por eventual proponente vencedora do contrato de compra e venda das ações. Depois da liquidação, é que a Concessionária, já com novo controlador à frente de sua gestão, firmará o aditivo contratual de repactuação.

37. Constata-se que o Edital também disciplinou a hipótese de não haver proponentes, ou de os proponentes serem inabilitados ou ainda de as eventuais propostas serem desclassificadas: elencou-se uma série de condições sem as quais a concessionária não poderá firmar o termo aditivo de repactuação. Estabelecidas essas premissas sobre a natureza e objetivos do processo competitivo, passa-se à análise específica do instrumento que o operacionaliza: o Edital e seus anexos.

2.3 Edital do Processo Competitivo

38. A análise desta Procuradoria parte da premissa de que o processo competitivo representa um mecanismo estruturado para a alienação de 100% das ações da Concessionária Autopista Fluminense S.A. (AFL), cujo propósito central é viabilizar a transferência do controle acionário de forma transparente e eficiente. Para tanto, constata-se que o procedimento foi

desenhado com múltiplas camadas de controle e supervisão: condução do procedimento pela ANTT, como reguladora, precedida de chancela do TCU em solução consensual acordada entre concessionária, União, por meio do Ministério dos Transportes, e ANTT, e participação da B3 para assessoria e apoio operacional.

39. Consta-se que o edital se preocupou com garantias de competitividade: admite ampla participação de diferentes tipos de investidores (incluindo pessoas jurídicas brasileiras e estrangeiras, instituições financeiras, fundos de investimento e entidades de previdência complementar) e admite formação de consórcios.

40. Prevê o edital a disponibilização de *Data Room* com informações da SPE, estabelece procedimento formal para pedidos de esclarecimentos e impugnações, disponibiliza documentos e informações nos sites da atual Controladora, B3 e da ANTT e ainda permite diligências para complementação de informações.

41. O edital dispõe de regras claras para apresentação de propostas e critérios objetivos de julgamento (maior deságio sobre a tarifa), e admite múltiplas modalidades de garantia aceitas (fiança bancária, seguro-garantia, título de capitalização, títulos públicos e caução em dinheiro). Como salvaguardas, exige garantias robustas dos participantes e comprovação de capacidade técnica e financeira.

2.4 Sugestões de redação à minuta de Edital

42. Conforme destacado na Nota Técnica ANTT 7366 (SEI nº 33908238), a grande inovação da minuta ora submetida à análise, em comparação com aquela analisada por esta Procuradoria no Parecer nº 00050/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (NUP 50500.177214/2024-96, da ECO101), refere-se à condução do processo competitivo, que era atribuído à própria controladora da concessionária, e no presente caso ficou a cargo da ANTT. O edital e seus anexos incorporaram previsões específicas para conformação deste novo modelo de processo competitivo. Com base na análise jurídica do edital, esta Procuradoria formula as seguintes sugestões e recomendações, com vistas ao aperfeiçoamento do instrumento convocatório:

43. A cláusula 6.5 apresenta aparente erro material ao mencionar simultaneamente os termos "COMPRADORA" e "ADQUIRENTE", que se referem à mesma figura jurídica no contexto do certame. Sugere-se, portanto, a exclusão da referência à "ADQUIRENTE" tanto na cláusula quanto no Anexo 01 do edital (Definições), mantendo-se apenas a terminologia "COMPRADORA" para evitar redundância e conferir maior precisão técnica ao instrumento convocatório.

6.5 A recusa da PROPONENTE, da PROPONENTE VENCEDORA, ou da COMPRADORA ou da ADQUIRENTE em fornecer esclarecimentos e documentos ou em cumprir as exigências solicitadas pela COMISSÃO, nos prazos por ela determinados e de acordo com os termos deste EDITAL, poderá ensejar a desclassificação da PROPONENTE, da PROPONENTE VENCEDORA ou da COMPRADORA e a execução da respectiva GARANTIA DE PROPOSTA, na forma prevista neste EDITAL, garantido o direito ao contraditório e à ampla defesa.

44. Verifica-se contradição entre as disposições das cláusulas 18.2, alínea vi, e 18.5 do presente edital no que se refere ao prazo para apresentação da GARANTIA DO CCVA. Enquanto a cláusula 18.2, alínea vi, estabelece que a garantia deve ser apresentada no prazo de até quarenta e cinco dias contados da data da convocação pela ANTT, a cláusula 18.5 determina que o mesmo documento seja entregue em até dois dias úteis da convocação para assinatura do contrato. Tal contradição gera dúvidas e pode comprometer a adequada execução do certame. Para sanar essa inconsistência, sugere-se a supressão da alínea vi da cláusula 18.2, mantendo-se exclusivamente o prazo de dois dias úteis estabelecido na cláusula 18.5, que se mostra mais específico e adequado ao momento da entrega da garantia, qual seja, imediatamente antes da assinatura do contrato de compra e venda.

18.2 Como condição para celebração do CONTRATO DE COMPRA E VENDA, a COMPRADORA deverá apresentar, em até 45 (quarenta e cinco) dias contados da data da convocação pela ANTT prorrogáveis a critério da COMISSÃO, os seguintes documentos:

(i) comprovante de constituição e registro de sociedade brasileira, segundo as leis brasileiras, com sede e administração no Brasil, que será parte do CONTRATO DE COMPRA E VENDA, caso a COMPRADORA tenha apresentado proposta em CONSÓRCIO;

(ii) aprovação do CADE em relação à TRANSFERÊNCIA DE CONTROLE da SPE para a COMPRADORA, na forma da legislação aplicável, sem condição que restrinja a imediata eficácia da TRANSFERÊNCIA DE CONTROLE;

(iii) anuência prévia dos Financiadores para celebração do Termo Aditivo e transferência do controle acionário, conforme exigido no contrato de financiamento entre a SPE e o Financiador, bem como a exoneração de eventuais garantias prestadas pela CONTROLADORA no âmbito dos referidos contratos;

(iv) apresentação da CARTA DE FIANÇA AO FINANCIADOR, no valor de R\$ 110.724.495,00 (cento e dez milhões, setecentos e vinte quatro mil, quatrocentos e noventa e cinco reais), na data-base de dezembro de 2024, na forma do ANEXO 12 ao presente Edital, com a possibilidade de dispensa a critério do Financiador

(v) verificação de que nem a CONTROLADORA nem a COMPRADORA estão em processo de falência, autofalência, intervenção, insolvência, recuperação judicial ou extrajudicial ou liquidação judicial ou extrajudicial; e

(vi) ~~a GARANTIA DO CCVA, nos termos do item 18.5 e seguintes deste Edital.~~

[...]

18.5 A GARANTIA DO CCVA a ser apresentada pela COMPRADORA deverá ser providenciada e entregue diretamente à COMISSÃO em até 2 (dois) dias úteis da convocação da COMPRADORA para a

assinatura do CONTRATO DE COMPRA E VENDA, de acordo com as instruções contidas neste EDITAL, tendo como objeto a garantia do cumprimento das obrigações a serem assumidas pela COMPRADORA no CONTRATO DE COMPRA E VENDA (incluindo, mas não se limitando, ao pagamento de penalidades e indenizações ali previstas).

45. Consta-se impropriedade na redação da cláusula 20.2.5, que atribui à COMPRADORA a obrigação de pagar ou parcelar os valores inscritos em dívida ativa junto à Procuradoria-Geral Federal. Tal disposição revela-se equivocada, uma vez que a responsabilidade pelo pagamento ou parcelamento de tais débitos deve recair sobre a Concessionária (SPE), em consonância com o disposto na cláusula 4.77 da minuta de Termo de Autocomposição. Sugere-se, portanto, a correção da redação da cláusula 20.2.5, substituindo-se a referência à "COMPRADORA" por "CONCESSIONÁRIA", de modo a harmonizar o texto do edital com as disposições do Termo de Autocomposição e assegurar a adequada atribuição das responsabilidades contratuais.

20.2.5 A **COMPRADORA CONCESSIONÁRIA** se compromete a pagar ou ativa, nos termos previstos na Lei nº 10.522/02, ou ainda, a requerer parcelamento ou transação, nos termos previstos na Lei nº 13.988/20, junto à Procuradoria-Geral Federal no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da assinatura do TERMO ADITIVO.

46. As penalidades estabelecidas na cláusula 23.2 e seus subitens carecem de fundamento legal e revelam-se aparentemente desnecessárias diante dos demais mecanismos já previstos no edital. A fixação unilateral de multas de R\$ 1.333.000,00 e R\$ 266.600,00 pela ANTT, por meio de edital que tem por objeto uma transação privada de compra e venda de ativos, suscita questionamentos quanto à competência da autarquia para estabelecer tais sanções pecuniárias sem respaldo em legislação específica. Ademais, o edital já contempla outros instrumentos adequados para assegurar o cumprimento das obrigações por parte da Proponente Vencedora ou Compradora, incluindo a execução da garantia de proposta, a execução da garantia do CCVA, e a possível responsabilização integral por perdas e danos, conforme previsto na cláusula 23.3. Sugere-se, portanto, a exclusão integral da cláusula 23.2 e seus subitens, mantendo-se exclusivamente os mecanismos de coerção já previstos no edital, que se mostram suficientes e juridicamente adequados para assegurar o cumprimento das obrigações contratuais. Sugere-se, ainda, a adequação das cláusulas 23.1 e 23.3, que fazem referência à cláusula 23.2.

23.1 A **PROponente VENCEDORA, ou** **COMPRADORA ou ADQUIRENTE**, sem prejuízo da execução da **GARANTIA DE PROPOSTA**, ficará sujeita à **execução da GARANTIA DE PROPOSTA ou da GARANTIA DO CCVA** às sanções descritas no item 23.2 deste EDITAL, conforme o caso, nas seguintes hipóteses:

[...]

23.2 Sem prejuízo do disposto no CONTRATO DE COMPRA E VENDA (caso celebrado), a ANTT aplicará as seguintes sanções à infratora:

23.2.1 multa não compensatória, assegurados o contraditório e a ampla defesa, correspondente a R\$ 1.333.000,00 (um milhão, trezentos e trinta e três mil reais) nos casos de descumprimento e prática de atos que impliquem, direta ou indiretamente, recusa injustificada em celebrar o CONTRATO DE COMPRA E VENDA ou efetivar a CONSUMAÇÃO DO PROCESSO COMPETITIVO; e

23.2.2 multa não compensatória, assegurados o contraditório e a ampla defesa, a ser fixada em até R\$ 266.600,00 (duzentos e sessenta e seis mil e seiscentos reais) nas demais hipóteses não enquadradas no item 23.1 deste EDITAL, observando-se a proporcionalidade entre a gravidade da infração e o valor da multa.

23.3 Adicionalmente à aplicação das sanções acima previstas e Sem prejuízo da eventual execução da GARANTIA DE PROPOSTA ou da GARANTIA DO CCVA, conforme o caso, a PROponente VENCEDORA ou COMPRADORA responderá pela indenização pelas perdas e danos de qualquer natureza a que der causa, na forma da lei.

2.5 Manual de Procedimentos de Diligência

47. A disciplina estabelecida no Edital é complementada e detalhada pelo Manual de Procedimentos de Diligência (Anexo 03), que merece destaque por sua relevância na garantia de isonomia entre os participantes, apresentando diretrizes e regras para acesso ao *Data Room* - ambiente virtual onde serão disponibilizadas as informações da concessionária para análise pelos potenciais interessados na compra de suas ações. O documento estabelece os procedimentos para credenciamento, garantias necessárias e formas de acesso às informações confidenciais.

48. A coordenação de todos os procedimentos relativos ao *Data Room* e às solicitações de esclarecimento serão coordenadas pela Operadora de *Data Room* a ser contratada pela ANTT. O processo de credenciamento exige o preenchimento de formulário específico e a assinatura de termo de confidencialidade. Cada credenciado pode ter até 50 representantes autorizados para acessar o *Data Room* (cinquenta "logins"), que ficará disponível 24 horas por dia, 7 dias por semana. O manual também estabelece um ambiente específico para perguntas e respostas dentro do *Data Room*, com regras claras sobre o processo: limite de 75 questões por semana por credenciado, necessidade de apresentação em português, vinculação a documentos existentes e prazo limite de 8 dias antes da sessão pública para envio de questionamentos. As respostas são compartilhadas com todos os credenciados para garantir isonomia.

49. A ANTT incluirá no *Data Room* todos os documentos referentes ao projeto de otimização do contrato de concessão e processos administrativos pertinentes desde o início da concessão. A SPE, por sua vez, disponibilizará documentos corporativos, financeiros, tributários, contratos, informações sobre ativos físicos, propriedade intelectual, recursos humanos, licenças governamentais, questões ambientais e jurídicas.

50. O documento enfatiza, ainda, a confidencialidade das informações, estabelecendo que todo o conteúdo disponibilizado deve ser utilizado exclusivamente para subsidiar análises e avaliações visando a elaboração de proposta para o processo competitivo. O Termo de Confidencialidade estabelece que todas as informações acessadas são sigilosas, devendo ser utilizadas exclusivamente para avaliar a participação no Processo Competitivo. O interessado compromete-se a não divulgar as informações a terceiros, exceto seus representantes, e assume responsabilidade por qualquer violação. As obrigações de confidencialidade permanecem vigentes por três anos após o fechamento do *Data Room*.

51. O cronograma do procedimento de diligência segue o previsto no edital, podendo ser ajustado em caso de eventos extraordinários, mediante anuência da Comissão responsável pelo processo. Para assegurar a efetividade dos procedimentos estabelecidos tanto no Edital quanto no Manual de Diligências, assume papel central a Comissão do Processo Competitivo.

52. Por fim, após a análise jurídica do referido Anexo ao edital, esta Procuradoria formula uma **sugestão** de ajuste redacional, visando o aperfeiçoamento do instrumento convocatório. Isso porque constata-se uma aparente contradição entre as disposições da cláusula 4.3 e da subcláusula 4.3.1 no que se refere ao procedimento para envio de solicitações de esclarecimento. Enquanto a cláusula 4.3 determina que os credenciados devem utilizar o Ambiente de Perguntas e Respostas dentro do *Data Room* para enviar perguntas, disponibilizando inclusive um modelo de arquivo na aba "Q&A", a subcláusula 4.3.1 estabelece que não serão aceitas ou respondidas as solicitações apresentadas no formato do arquivo modelo disponibilizado na mesma aba "Q&A". Tal divergência de informações gera dúvidas e pode comprometer a adequada participação dos interessados no procedimento de diligência prévia. Sugere-se a revisão e harmonização das referidas cláusulas, definindo-se claramente qual formato será aceito para as solicitações de esclarecimento, seja através do sistema online do Ambiente de Perguntas e Respostas ou mediante utilização do arquivo modelo, eliminando-se a ambiguidade atualmente existente.

2.6 Termo aditivo (SEI 34238958)

53. A modernização proposta como solução consensual ao presente caso será consolidada pela modificação do Contrato de Concessão, por meio de Termo Aditivo, para que passe a espelhar as modernizações regulatórias nos mesmos moldes dos contratos de 5ª etapa de concessão da ANTT, exceto os itens tratados especificamente no Termo de Autocomposição.

54. Vale dizer que as propostas de concessões rodoviárias mais recentes (contratos e aditivos), catalogadas como 5ª Etapa de concessões, já foram objeto de reiteradas análises pelo Tribunal de Contas da União e por esta Procuradoria. As manifestações jurídicas da PF-ANTT foram inauguradas com o Parecer nº00083/2023/PFANTT/PGE/AGU(NUP: 50500.185601/2022-34, Rota dos Cristais), sucedido pelos Pareceres:

- Nº 00215/2023/PF-ANTT/PGE/AGU (NUP: 50500.140468/2022-97), Rota do Zebú);
- Nº 00219/2023/PF-ANTT/PGE/AGU (NUP: 50500.102298/2022-42), Rota Sertaneja);
- Nº 00018/2024/PF-ANTT/PGE/AGU (NUP: 50500.349053/2023-68 Centro/Norte - Lotes 1 e 5);
- Nº 00306/2023/PF-ANTT/PGE/AGU e nº 00076/2024/PF-ANTT/PGE/AGU (NUP: 50500.319816/2023-46), BR-040/Juiz de Fora - Rio de Janeiro);
- Nº 00039/2024/PF-ANTT/PGE/AGU e nº 00073/2024/PF-ANTT/PGE/AGU(NUP: 50500.048416/2024-21, BR-381);
- Nº 00079/2024/PF-ANTT/PGE/AGU(NUP:50500.124210/2024-13), Rota dos Cristais após análise do TCU);
- Nº 00147/2024/PF-ANTT/PGE/AGU (NUP: 50500.158472/2024-73), BR-060/452/GO, denominada Rota Verde e/ou Rodovia Centro-Norte 1 - CN-1);
- Nº 00155/2024/PF-ANTT/PGE/AGU (NUP: 50500.162352/2024-71), Lotes 3 (composto pelas rodovias BR-369, BR-373, BR-376, PR-090, PR-170, PR-323, PR-455) e 6 (composto pelas rodovias BR-163, BR-277, BR-469, PR-158, PR-180, PR-182, PR-280, PR-483) do Programa de Concessões de rodovias do Estado do Paraná;
- Nº 00227/2023/PF-ANTT/PGE/AGU e NOTA JURÍDICA n.º 00384/2024/PF-ANTT/PGE/AGU (NUP: 50500.233870/2023-03), referente à aplicação da nova Lei de Licitações (Lei n. 14.133/2021);
- Nº 00178/2024/PF-ANTT/PGE/AGU (NUP: 50500.167981/2024-97), Rodovia Centro-Norte 5 (CN-5). BR - 364/RO. Rota Agro Norte, após retorno dos autos do Tribunal de Contas da União para cumprimento do Acórdão nº 1373/2024 TCU-plenário;
- Nº 00186/2024/PF-ANTT/PGE/AGU (NUP: 50500.004185/2021-00), relativo ao processo de desestatização do Sistema Rodoviário composto pelo Lote 4 PR Vias (BR 272/369/376 e PR 317/182/272/323/444/862/897/986) e pelo Lote 5 PR Vias (BR - 158/163/369/467PR e PR 317);
- Nº 00001/2025/PF-ANTT/PGE/AGU (NUP: 50500.319816/2023-46), relativo ao processo de desestatização do trecho compreendido pelas rodovias BR-040/MG/RJ e BR-495/RJ (RJ-JF);
- Nº 00048/2025/PF-ANTT/PGE/AGU (NUP 50500.009929/2025-06), relativo à concessão do sistema rodoviário da **BR-060/364/GO/MT**, integrante do Bloco Centro-Norte (Rota do Agro - CN2);
- Nº 00056/2025/PF-ANTT/PGE/AGU (NUP 50500.069769/2024-65), referente ao projeto de concessão do sistema rodoviário da BR-116/BA/PE (Rota dos Sertões);
- Nº 00106/2025/PF-ANTT/PGE/AGU (NUP: 50500.186028/2024-48), relativo à concessão do sistema rodoviário da BR-116/251/MG ("Rota das Gerais");
- Nº 00114/2025/PF-ANTT/PGE/AGU (NUP: 50500.002707/2025-54), referente à concessão do sistema rodoviário da BR-153/262/GO/MG, apelidado de Rota Sertaneja;

- o Nº 00117/2025/PF-ANTT/PGE/AGU (NUP: 50500.349060/2023-60), relacionado ao projeto de concessão do sistema rodoviário das BR-070/174/364/RO/MT, denominado Rota Agro Central;
- o Nº 00136/2025/PF-ANTT/PGE/AGU (NUP: 50500.031815/2025-34), referente a proposta de desestatização dos Lotes 4 e 5 do Paraná.

55. E como é natural em processos de maior complexidade, aprimoramentos vêm sendo realizados por todos os atores do processo, proporcionando uma evolução contínua dos termos contratuais. Nesse contexto, tendo em vista que o modelo utilizado na Minuta do Termo Aditivo (SEI 34238958) segue os moldes dos recentes contratos de 5ª etapa de concessões, inaugurada com o projeto de concessão da Rota dos Cristais, não há maiores considerações a serem feitas por esta Procuradoria, à exceção dos tópicos que abordaremos na sequência.

Obras de Melhorias

56. A implantação de **obras de melhorias** compõe o objeto do contrato de concessão e integram a "*Frente de Ampliação de Capacidade, Melhorias e Manutenção de Nível de Serviço*" do Programa de Exploração Rodoviária (PER).

2 Objeto do Contrato

2.1 O objeto do **Contrato** é a **Concessão** para exploração da infraestrutura e da prestação do serviço público de recuperação, operação, manutenção, monitoração, conservação, implantação de melhorias, ampliação de capacidade e manutenção do nível de serviço do **Sistema Rodoviário**, no prazo e nas condições previstas no **Contrato** e no **PER**, segundo o **Escopo**, os **Parâmetros de Desempenho** e os **Parâmetros Técnicos** estabelecidos.

57. **Obras de Melhorias**, como o próprio nome sugere, são obras que se prestam a "melhorar" a exploração da infraestrutura rodoviária, tendo, por assim dizer, natureza acessória e complementar, que permitem imprimir maior funcionalidade à exploração da estrutura rodoviária em si e, com isso, favorecer maior eficiência na prestação do serviço público.

58. O Programa de Exploração Rodoviária (PER) especifica como obras de melhorias o "*conjunto de obras tais como implantação de vias marginais, viadutos, passagens superiores e inferiores, trevos em nível, correções de traçado, passarelas, melhorias em acessos, passagens de fauna, ciclovia, entre outros, observados os Parâmetros Técnicos definidos no item 3.2.8*" – item 3.2.2, fl. 37 (SEI 34229460).

59. A minuta do aditivo contratual destaca um percentual de obras de melhorias (**Estoque de Melhorias** - cláusula 1.1.1, "xlv") a ser executado a partir de solicitação da ANTT, cuja recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato se dará pela aplicação do **Fator E** (cláusula 1.1.1, "I"). Atente-se que as obras de melhorias são as únicas obras que possuem um **Fator** específico de cálculo de reequilíbrio, o que permite maior celeridade no processo de recomposição.

60. Os projetos de obras de melhorias destacados para o Estoque de Melhorias devem ser apresentados em prazo mais curto, evidenciando, assim, seu caráter de complementariedade e de funcionalidade ao objeto principal (exploração da infraestrutura rodoviária e de prestação de serviço público), para que o serviço público, fim primevo da concessão, seja prestado da forma mais eficiente possível.

7.3 As alterações de projetos aceitos pela **ANTT** deverão seguir procedimento regulamentar da **ANTT**.

7.3.1 Em qualquer caso, os pleitos de alteração de projeto não dispensam o cumprimento dos prazos originalmente pactuados.

7.3.2 É responsabilidade da **Concessionária** apresentar as alterações de projetos aos órgãos ambientais competentes.

[...]

7.5 A **Concessionária** deverá submeter os anteprojetos referentes às Obras de Ampliação de Capacidade e Melhorias, previstas no **PER**, com antecedência mínima de 1 (um) mês da data de início prevista para as obras durante o **Período de Transição** e de 18 (dezoito) meses para as demais obras.

7.6 A **Concessionária** deverá submeter os anteprojetos referentes às obras de **Estoque de Melhorias** no prazo máximo de 6 (seis) meses após solicitação da **ANTT**.

61. Em adendo, as obras de melhorias têm detalhamento específico quanto à sua alteração.

8.3.3 A **ANTT** poderá aprovar, caso a caso, a alteração do tipo de obra de melhoria prevista no **PER** e/ou seu deslocamento, desde que seja mantida a sua funcionalidade, que não seja aplicada uma solução inferior, e que a nova solução e localização não apresentem maior impacto socioambiental.

(i) Caso a alteração prevista resulte em atraso no prazo de apresentação ou em reapresentação do anteprojeto, ou reflita de qualquer forma na obtenção e encargos das licenças ou autorizações ambientais necessárias, a **Concessionária** não fará jus a qualquer prazo adicional para entrega das obras, tampouco à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do **Contrato**.

62. A previsão expressa de alteração das obras de melhoria demonstra que sua relevância para o projeto de concessão não reside no desenho específico da solução (A ou B), uma vez que este não é previamente definido na modelagem contratual, mas sim na capacidade de promover maior funcionalidade, oferecendo assim uma solução melhor para a exploração

da infraestrutura rodoviária. Note-se que até para o Estoque de Melhorias, as melhorias são delineadas em anexo contratual, mas a eleição, pela ANTT, do momento e da obra de melhoria a ser implementada só ocorre posteriormente, no curso da relação contratual já instalada. E isso porque é apenas com o início da operação e exploração da rodovia que se tem a certeza de que funcionalidades podem ser melhoradas e de como isso reverbera na prestação de um serviço público mais eficiente.

63. Nessa medida, ancorados na premissa de que a obra de melhoria se propõe a servir, melhorar e "fazer funcionar" a exploração de infraestrutura rodoviária, ou seja, se propõe a buscar uma **melhor solução para a prestação de um serviço público eficiente**, não sendo necessariamente uma obra no sentido restrito da palavra, sugerimos a avaliação quanto à realização de ajuste redacional à cláusula 8.3.3, para que a possibilidade de alteração não esteja vinculada necessariamente à nova obra, mas a uma **nova solução**, que seja melhor, mais funcional e, principalmente, **mais eficiente** à prestação do serviço público:

8.3.3 A ANTT poderá aprovar, caso a caso, a alteração do tipo de **obra solução** de melhoria prevista no PER e/ou seu deslocamento, desde que seja mantida a sua funcionalidade, que não seja aplicada uma solução inferior, e que a nova solução e localização não apresente e que a nova solução e localização não apresentem maior impacto socioambiental.

(i) Caso a alteração prevista resulte em atraso no prazo de apresentação ou em reapresentação do anteprojeto, ou reflita de qualquer forma na obtenção e encargos das licenças ou autorizações ambientais necessárias, a **Concessionária** não fará jus a qualquer prazo adicional para entrega das obras, tampouco à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do **Contrato**.

Por sua vez, a **cláusula 23.5.1** dispõe acerca dos riscos integralmente assumidos pela concessionária e, por sua correlação com a cláusula 8.3.3, sugerimos a seguinte redação:

23.5.1 A **Concessionária** assume integral e exclusivamente a responsabilidade pelos seguintes riscos relacionados à **Concessão**, os quais, caso ocorram, não serão considerados como causa de desequilíbrio econômico-financeiro do **Contrato**:

[...]

(iii) alterações nas localizações ou tipo ~~dos dispositivos previstos de soluções previstas~~ nas **Obras de Melhorias** estabelecidas no **PER**, salvo quando determinadas pelo **Poder Concedente** ou decorrentes de risco alocado ao **Poder Concedente**;

Custos associados à remoção e realocação de interferências existentes no Sistema Rodoviário

64. No que se refere aos custos associados à remoção e realocação de interferências, é importante destacar que, nos termos do RCR2 (art. 76, §3º, da Resolução ANTT nº 6.000, de 2022), o rol de despesas previsto contratualmente, inclusive aquele indicado na subcláusula 8.1.8 do termo aditivo, possui natureza exemplificativa e referencial. Isso significa que a previsão de valores ou rubricas específicas não visa esgotar todas as possibilidades de dispêndios elegíveis para fins de reequilíbrio econômico-financeiro, desde que tais custos estejam devidamente justificados, comprovados e guardem relação direta com as obrigações contratuais assumidas pela Concessionária.

65. A própria sistemática adotada no contrato e na regulamentação aplicável admite a realização de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro sempre que houver dispêndios efetivos relacionados à remoção de interferências que extrapolem os valores inicialmente previstos, conforme disposto na subcláusula 8.1.9 (ii). Tal mecanismo reforça que a referência à verba estipulada serve como parâmetro estimativo, sujeita a ajustes posteriores de acordo com os custos efetivamente incorridos, desde que preenchidos os requisitos de elegibilidade técnica e financeira, inclusive com a aprovação prévia da ANTT nos termos da subcláusula 8.1.10.

66. Portanto, eventuais valores não expressamente consignados na dotação indicada no contrato, mas vinculados à execução de obrigações de remoção de interferências, poderão ser submetidos à análise para fins de reequilíbrio, à luz do entendimento consubstanciado no RCR2 e nas normas contratuais vigentes, respeitado sempre o procedimento de prestação de contas e controle da Administração. Tal interpretação visa conferir segurança jurídica à execução contratual, sem, contudo, eximir a Concessionária do dever de prévia autorização e comprovação técnica e documental dos serviços realizados.

Contratação de Verificador. Adequação da Minuta de Termo Aditivo. Segunda Norma do Regulamento das Concessões Rodoviárias (RCR2)

67. A minuta do Termo de Autocomposição para definição das alterações para a modernização do Contrato de Concessão do Edital nº 004/2007 referente à concessão para exploração da Rodovia BR 101/RJ (SEI nº 34262018) foi elaborada no âmbito da Comissão de Solução Consensual do Tribunal de Contas da União.

68. Em face da excepcionalidade da solução alcançada, as Partes acordaram em estabelecer um Período de Transição de três anos, durante o qual a fiscalização contratual será mais rigorosa, exigindo o cumprimento das metas de concentração de investimentos, cujo descumprimento dará causa à extinção antecipada consensual. Para o acompanhamento desse período de transição do contrato de concessão da Concessionária Autopista Fluminense S.A., foram estabelecidas, dentre outras, as seguintes diretrizes na minuta do Termo de Autocomposição (SEI nº 34262018):

4.43. Durante o período de transição, o acompanhamento do cumprimento das metas estabelecidas será feito trimestralmente pela ANTT, de acordo com plano de ação, com apoio de organismo de inspeção acreditada (OIA ou Verificador, conforme o Contrato de Concessão e Portaria Inmetro nº 367/2017, alterada

pela Portaria Inmetro nº 39, de 06 de fevereiro de 2020). As verificações mínimas, mas não restritas a, são auditorias de tráfego e receita, avaliação do atendimento a parâmetros de desempenho e avaliação técnica das obras em execução (conforme art. 5º da Portaria MT nº 848/2023).

4.44. O Verificador durante o período de transição será contratado pela Infra S/A, mediante diretriz do MT, sendo ressarcido pela Concessionária.

69. A Nota Técnica SEI nº 7366/2025/GEREG/SUCON/DIR/ANTT (SEI nº 33908238) destaca a importância estratégica da implementação dos Verificadores Independentes, diante da extinção das contratações de empresas supervisoras pela ANTT em razão do corte orçamentário recentemente promovido pelo governo federal e da necessidade de manutenção da qualidade da fiscalização regulatória. A questão assume caráter crítico em caso de inviabilidade operacional por parte da INFRA S.A. de concluir a contratação do Verificador antes do início das atividades decorrentes do período de transição da repactuação da concessão da BR 101/RJ.

70. Nesse contexto, a área técnica informa que consta da minuta de Termo Aditivo a possibilidade de contratação de Verificador pela Concessionária, mesmo no período de transição, mas em caráter excepcional, caso haja a inviabilidade operacional por parte da INFRA S.A., de modo a assegurar que o modelo de Verificador Independente cumpra efetivamente sua função regulatória, independentemente de quem seja formalmente responsável pela contratação:

9.5 Em caso de impossibilidade de contratação pela Infra S.A., a Concessionária poderá contratar diretamente o Verificador, desde que previamente autorizado pela ANTT.

71. Tal como ressalvado no Parecer nº 00151/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (NUP nº 50500.024762/2025-03) por ocasião da análise de hipótese semelhante envolvendo a repactuação contratual da BR-163/MS, a questão central transcende os limites tradicionais da competência regulatória da ANTT, uma vez que envolve a necessidade de adequar, ainda que excepcionalmente e em razão de circunstâncias supervenientes, um arranjo institucional estabelecido em minuta de Termo de Autocomposição com participação de múltiplos atores, incluindo o próprio TCU. Nesse sentido, qualquer solução proposta pela Agência não pode contrariar os fundamentos que levaram à estruturação do modelo preferencial de contratação pela INFRA S.A., sob pena de comprometer o compromisso assumido em acordo específico.

72. O artigo 202 do Regulamento das Concessões Rodoviárias (RCR2), aprovado pela Resolução ANTT nº 6.000, de 1º de dezembro de 2022, estabelece expressamente que "a concessionária deverá contratar empresa especializada para atuar como verificador acreditado como organismo de avaliação da conformidade". Assim, no caso em exame, a adequação da minuta de termo aditivo para prever a contratação de verificador pela concessionária não apenas se justifica pela necessidade de se assegurar a efetividade da supervisão contratual no modelo regulatório atualmente vigente na ANTT, em face da eventual incapacidade operacional da INFRA S.A. de executar a obrigação que lhe foi atribuída na minuta do referido Termo de Autocomposição e na Minuta de Termo Aditivo, como representa uma convergência em relação ao arcabouço regulatório estabelecido pela própria Agência.

73. Tal entendimento não configura descumprimento das Portarias MT nº 995, de 2023, e Portaria MT nº 848, de 2023, ou do Acórdão TCU nº 762/2024, mas, ao contrário, harmoniza adequadamente todas as normas aplicáveis dentro de seus respectivos âmbitos de competência. Note-se que o art. 5º, § 1º da Portaria nº 848, de 2023, que estabelece a política pública e os procedimentos relativos à readaptação e otimização dos contratos de concessão de infraestrutura rodoviária, não restringe a contratação dos verificadores à INFRA S.A., estabelecendo apenas que os verificadores independentes "deverão preferencialmente ser contratados pela INFRA S.A., que será ressarcida pelas Concessionárias". Nesse mesmo sentido, é a previsão contida no art. 17, parágrafo único, da Portaria nº 995, de 2023, que institui a Política Nacional de Outorgas Rodoviárias no âmbito do Ministério dos Transportes e de suas entidades vinculadas.

74. O Acórdão TCU nº 762/2024-Plenário, por sua vez, apresenta recomendação no sentido de suprimir "a previsão de escolha e contratação direta pela concessionária" de verificador para aferição de parâmetros de desempenho. É fundamental observar que o Tribunal de Contas da União se manifestou contrariamente à contratação "direta" pela concessionária, ou seja, sem os devidos controles e sem participação do poder concedente no processo. Ocorre que o RCR2 já contempla integralmente todos os controles necessários preconizados pelo Tribunal: a Superintendência de Infraestrutura Rodoviária da ANTT é quem elabora o **termo de referência da contratação** (artigos 203 e 208); a concessionária deve apresentar lista tríplice de verificadores (art. 209); a ANTT possui poder de veto sobre qualquer dos indicados (art. 209, §7º); e o verificador não é responsável pela aferição final dos parâmetros de desempenho, atuando apenas como apoio técnico à ANTT em sua atividade fiscalizatória (art.203).

75. Ademais, a necessidade de assegurar a fiscalização regulatória com a presença do Verificador desde o início do Período de Transição foi considerada pelo Tribunal de Contas da União como elemento essencial para a anuência às repactuações contratuais, configurando condição indispensável para a validade do novo arranjo contratual. Neste contexto, a eventual impossibilidade de contratação de Verificador em tempo hábil pela INFRA S.A. não pode comprometer o interesse público de assegurar a verificação independente.

Recomenda-se, portanto, um ajuste redacional na Cláusula 9.5 da Minuta de Termo Aditivo para contemplar a possibilidade de contratação de Verificador pela Concessionária MSVIA quando comprovada a impossibilidade de realização dessa contratação pela INFRA S.A, **observado o regramento do RCR** e mantendo-se as demais disposições específicas relativas ao escopo particular de atuação do Verificador para este contrato e às previsões financeiras correlatas. Sugere-se a seguinte redação:

9.5 Em caso de comprovada impossibilidade de contratação pela Infra S.A. no prazo necessário ao atendimento das obrigações contratuais, a Concessionária deverá contratar empresa especializada para atuar como Verificador acreditado como organismo de avaliação da conformidade, na forma de ato do INMETRO, ou

posterior regulamento aplicável, para aferir o cumprimento das obrigações contratuais, na forma da Resolução ANTT nº 6.000, de 1º de dezembro de 2022.

76. Com base na análise desenvolvida, recomenda-se a comunicação formal ao Tribunal de Contas da União e ao Ministério dos Transportes sobre a medida adotada e suas justificativas. Esta articulação deve incluir a avaliação conjunta de medidas para evitar a repetição de situações similares em outras repactuações, fortalecendo a capacidade operacional da INFRA S.A. ou estabelecendo arranjos alternativos que assegurem maior segurança na execução das obrigações de contratação dos Verificadores Independentes.

77. Para além disso, nota-se que algumas disposições do aditivo contratual relativas ao Verificador conflitam com as regras já detalhadamente estabelecidas no Capítulo VIII do RCR (arts. 202 a 214), a exemplo de omissão quanto à previsão de termo de referência da contratação do Verificador na hipótese de contratação pela Concessionária, gerando potencial insegurança jurídica e comprometendo a uniformidade regulatória entre as diversas concessões.

78. Insistimos que a autonomia regulatória conferida às agências reguladoras pela Lei nº 13.848/2019 pressupõe a autovinculação aos seus próprios atos normativos. Quando a Diretoria Colegiada da ANTT aprova um regulamento como o RCR, estabelece diretrizes uniformes que devem vincular toda a Agência, não sendo coerente a elaboração de contratos com disposições divergentes das regras gerais estabelecidas.

Vinculação entre o cumprimento dos Parâmetros de Desempenho e dos Parâmetros Técnicos definidos no PER e a eventual devolução do montante correspondente ao acréscimo da alíquota de Recursos Vinculados à Concessionária

79. Registra-se que, ao contrário do instrumento ora em apreço, a minuta de Termo Aditivo referente a modernização contratual da concessão administrada pela Autopista Régis Bittencourt, pactuada também no âmbito da SecexConsenso (NUP 50500.160346/2024-89) e objeto de análise por esta PF-ANTT por meio do PARECER n. 00090/2025/PF-ANTT/PGF/AGU, apresentou importante inovação com a inserção do dispositivo constante da subcláusula 11.1.3.2 daquele instrumento, referente à vinculação do cumprimento dos Parâmetros de Desempenho e dos Parâmetros Técnicos definidos no PER e a eventual devolução do montante correspondente ao acréscimo da alíquota de Recursos Vinculados à Concessionária. A citada subcláusula assim estabeleceu:

11.1.3 Durante os 5 (cinco) últimos **Anos de Concessão**, a alíquota de **Recursos Vinculados** será acrescida em 5 (cinco) pontos percentuais, a título de garantia, para que as intervenções necessárias ao atendimento dos **Parâmetros de Desempenho** e dos **Parâmetros Técnicos** exigidos no **PER** sejam cumpridas ao final do **Prazo da Concessão**.

[...]

11.1.3.2 Caso as intervenções sejam cumpridas, o montante correspondente ao aumento da alíquota de **Recursos Vinculados** citado na subcláusula acima será integralmente devolvido à **Concessionária** após o **Ajuste Final de Resultados**, exceto na hipótese em que a apuração verifique crédito em favor do **Poder Concedente** perante a **SPE**.

11.1.3.3 A aferição do cumprimento dos **Parâmetros de Desempenho** e dos **Parâmetros Técnicos** definidos no PER e a eventual devolução do montante correspondente ao acréscimo da alíquota de Recursos Vinculados à Concessionária, nos termos estabelecidos na subcláusula 11.1.3.2, deverão ocorrer no prazo máximo de 2 (dois) anos contados a partir do término do Prazo da Concessão (Grifou-se).

80. A definição de um prazo máximo de dois anos após o término da concessão para a aferição do cumprimento dos Parâmetros de Desempenho e Parâmetros Técnicos definidos no PER, bem como para a eventual devolução do montante correspondente ao acréscimo da alíquota de recursos vinculados, representa um avanço na modelagem contratual.

81. O estabelecimento deste prazo não impõe maior responsabilização à concessionária após o encerramento do contrato, mas sim confere segurança jurídica e previsibilidade às partes. Ao delimitar temporalmente o período de avaliação final e liquidação das obrigações contratuais pendentes, a cláusula evita a perpetuação de incertezas e contingências, tanto para o Poder Concedente quanto para a Concessionária.

82. Essa previsão impõe maior eficiência ao Poder Público, que passa a contar com um prazo definido para concluir as avaliações necessárias e realizar os ajustes financeiros cabíveis. Tal condição mostra-se especialmente relevante em um contexto de transição entre operadores ou modalidades de exploração da infraestrutura rodoviária.

83. A mencionada subcláusula também assegura que a Concessionária não ficará indefinidamente sujeita a avaliações ou cobranças após o término da concessão, permitindo o adequado encerramento de suas obrigações e a liberação de garantias ou valores retidos, desde que cumpridos os parâmetros contratuais.

84. Dessa forma, evidencia-se que os dispositivos mencionados representam relevante evolução no âmbito contratual, na medida em que contribuem para a maior segurança jurídica entre as partes envolvidas. Considerando os potenciais benefícios de sua aplicação em projetos futuros de concessões promovidos pela ANTT, **recomenda-se que a área técnica avalie a pertinência de sua incorporação também no documento de modernização contratual em análise, de modo a assegurar a uniformização e o aprimoramento dos instrumentos contratuais da Agência.**

Direitos emergentes da concessão dados em garantia

85. No caso analisado, observa-se que foi mantida a exigência de prévia autorização da ANTT para que a concessionária possa dar em garantia os direitos emergentes da concessão no âmbito de operações de financiamento, como se vê da **subcláusula 29.4** do aditivo. Tal previsão visa assegurar o controle regulatório e prevenir impactos que comprometam a continuidade e a regularidade dos serviços prestados sob o regime de concessão.

86. Ressalte-se que nos projetos de concessão mais recentes, a exemplo do projeto de desestatização dos Lotes 4 e 5 do Paraná (NUP 50500.031815/2025-34), a exigência de autorização prévia da Agência Reguladora tem sido afastada. Embora tal flexibilização esteja alinhada com o disposto no art. 28 da Lei nº 8.987/95 e com as diretrizes normativas da Resolução ANTT nº 6.032/2023 (RCR3), ela representa uma divergência em relação à sistemática adotada no caso ora analisado, onde vigora o regime de autorização prévia da Autarquia para a constituição de garantias.

87. Considerando o princípio da segurança jurídica e a necessidade de preservar a coerência dos instrumentos regulatórios aplicáveis às concessões firmadas sob a competência da ANTT, **recomenda-se** a padronização das disposições contratuais relativas à cessão ou oneração de direitos emergentes da concessão. Tal uniformização é essencial para conferir estabilidade à política regulatória da Agência e garantir tratamento isonômico entre os contratos vigentes, respeitando, contudo, as especificidades legais e contratuais de cada modelo de concessão.

Indenização em caso de extinção antecipada do contrato de concessão

88. Apontamos, também nesta oportunidade, a inadequação do disposto nas regras de indenização na hipótese de extinção antecipada do contrato. Esta Procuradoria Federal, ao analisar a minuta do que viria a ser a Quinta Norma do Regulamento das Concessões Rodoviárias, fez algumas ponderações acerca da inadequação em se estabelecer distintos parâmetros e critérios para a indenização das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis não amortizados ou depreciados a depender das hipóteses de extinção antecipada do contrato de concessão, diferenciando-as nos casos de caducidade, encampação, rescisão ou relicitação.

89. No PARECER n. 00191/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (NUP 50500.072293/2021-05), insistimos que as disposições daquela norma fossem ajustadas de modo a garantir que os critérios de indenização estabelecidos fossem uniformemente aplicados a todas as hipóteses de extinção antecipada do contrato, independentemente de sua causa específica. Isso porque, a indenização das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis não amortizados ou depreciados constitui um direito do concessionário que decorre diretamente do princípio da vedação ao enriquecimento sem causa e independe da forma de extinção do contrato ou da atribuição de culpa. O elemento central que justifica a indenização é a existência de investimentos ainda não amortizados ou depreciados que se incorporarão ao patrimônio público, e não a causa da extinção contratual ou a conduta das partes.

90. Em síntese, vincular os critérios de indenização a diferentes causas de extinção contratual gera complexidades desnecessárias na liquidação dos valores devidos, além de potencialmente criar tratamentos diferenciados para situações que, do ponto de vista patrimonial, são equivalentes.

91. Para além disso, não nos parece adequado impor ao Poder Público o dever de indenizar em montante superior àquele estabelecido na lei. Lembremos que a Lei nº 8.987/95 impõe em seu art. 36 o dever de indenizar 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. Isso significa dizer que indenização por custo de oportunidade, em caso de extinção antecipada, de que trata a cláusula 37.2.1 (ii) da minuta de Termo Aditivo ao contrato de concessão extrapola o dispositivo legal, **razão pela qual sugerimos a sua exclusão**.

Publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)

92. Consoante ao que se verifica da minuta de aditivo contratual apresentada, nota-se a ausência de definição e de menções referentes ao PNCP. Ao revés, a subcláusula 46.10.1, referente à vigência do instrumento, estabelece que o "**Termo Aditivo entrará em vigor na data de publicação de seu extrato no DOU**".

93. Acerca desse ponto, é importante uma vez mais destacar que é requisito para eficácia de contratos públicos, e **seus aditamentos, a devida publicação oficial do seu extrato no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)**. Com efeito, a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), na forma do art. 94 da Lei nº 14.133/2021, **apresenta-se como condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos**.

Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura.

94. Sobre a forma de publicação de Termos Aditivos celebrados pela ANTT, esta Procuradoria Federal teve a oportunidade de, recentemente, manifestar-se na forma do PARECER n. 00029/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (50500.028011/2024-77), cuja conclusão colacionamos abaixo (com grifos), tendo em vista também se aplicar, por óbvio, a novas contratações ou aditamentos, os quais já nascem sob a vigência da Lei nº 14.133/2021:

43. Diante da consulta apresentada, após análise e deliberação do Conselho Consultivo de Procuradores, na forma do art. 10 da Portaria PF/ANTT nº 1, de 03 de fevereiro de 2023, esta Procuradoria Federal junto à ANTT conclui que, **a partir do dia 30 de dezembro de 2023, os Termos Aditivos celebrados por esta agência**

reguladora, ainda que pertinentes a contratos de concessão celebrados na vigência da antiga Lei nº 8.666/1993, deverão ser publicados segundo as regras do artigo 94 da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), que possui incidência imediata às publicações a serem realizadas a partir da sua entrada em vigor.

95. De outra senda, no que diz respeito a eventuais escusas relativas à impossibilidade de manter a obrigatoriedade de publicação no PNCP, devido a óbice técnico, cabe trazer à baila que este Órgão de Assessoramento Jurídico já se manifestou especificamente sobre tal problemática - PARECER n. 00171/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (NUP 50500.028011/2024-77) -, ocasião em que restou assentado o seguinte entendimento:

12. Diante de óbice técnico para publicação no PNCP, deve a Administração atestar em cada um dos processos dos aditivos já firmados, a impossibilidade de publicação no PNCP, de modo a resguardar a eficácia daqueles instrumentos jurídicos. Isso porque o objetivo principal dos dispositivos legais que versam sobre a publicidade dos aditivos contratuais é a observância ao princípio da publicidade, encartado no art. 37 da Constituição Federal de 1988, que é sim alcançado com a publicação no DOU.

13. Esclareça-se, por oportuno, que não se está aqui recomendando, tampouco chancelado que se permaneça publicando no DOU a longo prazo. Isso porque a adaptação de sistemas deve ser, de fato, transitória e a delonga excessiva macula o princípio constitucional da razoabilidade. Assim, compreendemos que os esforços para superação desta transitoriedade devem ser priorizados. (Grifou-se).

96. Em vista disso, reafirmando o posicionamento anteriormente externado, **posicionamo-nos de forma contrária a exclusão, desde a repactuação da relação contratual viabilizada pela solução consensual em apreço, da definição e de menções referentes ao PNCP na minuta de Termo Aditivo posta à nossa análise**, haja vista que, consoante entendimento acima transcrito, eventuais óbices técnicos para a publicação no citado portal devem ser atestados pela Administração caso a caso, de sorte que a mera ressalva geral não resguarda a exclusão da previsão de obrigatoriedade de publicação no PNCP como condição de eficácia dos instrumentos.

97. Importante registrar, nessa linha, que não há qualquer impeditivo para que eventuais óbices técnicos quanto a publicação no PNCP sejam, futura e oportunamente, devidamente atestados nos autos correspondentes para justificar que, excepcionalmente, a publicação se dê de forma diversa da prevista no artigo 94 da Lei nº 14.133/2021.

98. Sob esses aspectos, cabe esclarecer que é juridicamente possível a publicação no Diário Oficial da União - DOU: **(a) de forma complementar** à publicação no PNCP, desde que justificada a necessidade/benefícios dessa escolha, à luz do **princípio da transparência ativa**, pelo qual a Administração pode fazer **mais** do que a sua obrigação legal para garantir a publicidade de seus atos; e **(b) de forma exclusiva, excepcionalmente** quando **demonstrada e atestada pela Administração**, de forma expressa nos autos, a impossibilidade de publicação no PNCP.

99. Portanto, insistimos na **recomendação** no sentido de que Administração promova os correspondentes ajustes nas minutas dos documentos apresentados, notadamente para que passem a conter expressa previsão de condição de eficácia a publicação de seu extrato no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), adequando-se à forma prescrita em lei, consoante orientado por este Órgão de Assessoramento Jurídico em diversas oportunidades pretéritas.

Observância aos próprios normativos como elemento indissociável da autonomia regulatória

100. Por fim, a exemplo do que vem sendo ponderado por esta Procuradoria em outras oportunidades, reforçamos nossa preocupação com a coerência na atuação da ANTT. Isso porque a autonomia regulatória conferida às agências reguladoras pela Lei nº 13.848/2019 não se traduz apenas em independência decisória, mas também impõe o dever de autovinculação aos seus próprios atos normativos. Quando a Diretoria Colegiada da ANTT, no exercício de sua competência normativa, aprova regulamentos como o RCR 2 (Resolução ANTT nº 6.000/2022) e o RCR 4 (Resolução ANTT nº 6.053/2024), estabelece diretrizes regulatórias uniformes que vinculam toda a atuação da Agência.

101. A edição de regras contratuais que se afastam dos parâmetros estabelecidos nos RCR's configura violação ao princípio da autovinculação administrativa e compromete a própria legitimidade da atuação regulatória. A autonomia regulatória, longe de autorizar discricionariedade caso a caso, exige coerência institucional e respeito ao ordenamento jurídico-regulatório estabelecido pela própria Agência.

102. Contratos de concessão e Termos Aditivos com disposições divergentes dos regulamentos gerais criam um ambiente de insegurança jurídica, tratamento anti-isonômico entre regulados e fragmentação do arcabouço regulatório. Tal situação fragiliza a governança regulatória e expõe a Agência a questionamentos administrativos e judiciais sobre a legitimidade de seus atos.

103. Portanto, a observância de seus próprios normativos não representa mera formalidade, mas elemento constitutivo da própria autonomia regulatória, que pressupõe autocontenção e previsibilidade. As disposições contratuais ora analisadas precisam ser ajustadas para assegurar plena conformidade com os RCR's, preservando a integridade do sistema regulatório e a credibilidade institucional da ANTT perante os regulados e a sociedade.

Limites da Atuação Jurídica nas Análises Técnicas

104. Registre-se, por oportuno, que as alterações de natureza técnica, especialmente aquelas que envolvem aspectos relacionados a cálculos, fórmulas, modelos paramétricos ou métricas de desempenho, não comportam análise jurídica por parte

desta Procuradoria Federal junto à ANTT, uma vez que extrapolam o escopo das atribuições legais conferidas ao Órgão de Assessoramento Jurídico. A definição, validação e aplicação desses elementos são de competência exclusiva das áreas técnicas da Agência, que detêm a expertise necessária para sua adequada avaliação, devendo tais elementos ser previamente consolidados e validados tecnicamente antes de sua eventual submissão à análise jurídica, quando cabível.

Degraus Tarifários: Precisão Metodológica e Conformidade com o Termo de Autocomposição

105. Faz-se imperioso reconhecer, com estima, o trabalho técnico realizado pela Superintendência de Concessão (SUCON) no que se refere à elaboração e ao aperfeiçoamento das fórmulas aplicáveis aos degraus tarifários progressivos no âmbito do termo aditivo. A atuação da SUCON demonstrou elevado grau de precisão técnica, coerência com os parâmetros estabelecidos no Modelo Econômico-Financeiro (MEF) e aderência às premissas estruturantes do Termo de Autocomposição.

106. Ressalte-se que o referido termo, em razão das exigências inerentes à sua natureza consensual e ao envolvimento de múltiplos atores institucionais, é frequentemente firmado nos últimos dias do prazo definido, motivo pelo qual o desenvolvimento técnico detalhado das fórmulas e variáveis aplicáveis fica, legitimamente, a cargo da área técnica competente após sua celebração. Nesse sentido, o trabalho da SUCON se mostra consistente, transparente e cuidadosamente fundamentado, permitindo a tradução das disposições pactuadas em linguagem regulatória objetiva e executável, sem representar desvio das obrigações firmadas, mas sim conferindo-lhes rigor metodológico, segurança jurídica e clareza operacional.

3. CONCLUSÃO

107. Diante do exposto, é possível concluir que o processo competitivo foi desenhado de forma a garantir ampla participação de interessados, com regras claras e objetivas para a aquisição da totalidade das ações da concessionária; soube incorporar sólidos mecanismos de transparência, desde o acesso ao DataRoom até o sistema estruturado de perguntas e respostas, garantindo que todos os potenciais interessados possam obter, em igualdade de condições, as informações necessárias para fundamentar adequadamente suas decisões de investimento.

108. A estrutura de governança do processo centrada na Comissão composta por membros indicados pela ANTT, associada ao papel da B3 como operadora do procedimento, fornece adequada segurança institucional ao processo. As garantias exigidas, embora significativas em termos de valores, são compatíveis com a magnitude do negócio e seguem padrões de mercado, não configurando barreira injustificada à participação. O processo de *due diligence*, por sua vez, contemplou regras detalhadas para acesso e uso das informações, prazos adequados para análise e mecanismos de esclarecimento de dúvidas, também em busca de proporcionar condições equânimes para todos os interessados avaliarem o ativo e formularem suas propostas.

109. A minuta de termo encontra-se em consonância com a minuta de Termo de Autocomposição elaborado no âmbito do Tribunal de Contas da União.

110. Observadas as sugestões de redação e recomendações feitas neste Parecer, manifesta-se essa Procuradoria pela regularidade jurídica dos procedimentos prévios de consulta pública, da minuta de edital e da minuta de termo aditivo ora submetidos à análise (SEI nº 34238958), podendo o feito ser levado à deliberação e aprovação pela Diretoria Colegiada da ANTT.

111. Por fim, recomendamos, ainda, a juntada a estes autos do Termo de Autocomposição assim que assinado, condição para a publicação do Edital.

À consideração superior.

Brasília, 31 de julho de 2025.

JULIANA GONÇALVES MELO
Procuradora Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 50500183109202496 e da chave de acesso 03d72f5c



Documento assinado eletronicamente por JULIANA GONÇALVES MELO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2744482876 e chave de acesso 03d72f5c no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JULIANA GONÇALVES MELO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 31-07-2025 18:28. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - SEDE
SUBPROCURADORIA-GERAL DE MATÉRIA REGULATÓRIA (PF-ANTT) - PROCURADORES
SCES TRECHO 3, LOTE 10, PROJETO ORLA 8, BLOCO A, 3º ANDAR

DESPACHO n. 09218/2025/PF-ANTT/PGF/AGU

NUP: 50500.183109/2024-96

INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT

ASSUNTOS: CONCESSÃO / PERMISSÃO / AUTORIZAÇÃO

1. Aprovo o **Parecer n° 00158/2025/PF-ANTT/PGF/AGU**.
2. É preciso reconhecer que o presente processo tem tramitado sob regime excepcional de urgência e prioridade, tendo em vista o cronograma estabelecido para a realização de processo competitivo para alienação das ações da Autopista Fluminense S.A., no contexto da solução consensual homologada pelo Tribunal de Contas da União por meio dos Acórdãos n° 2.318/2024 e n° 1.495/2025-TCU-Plenário.
3. Conforme registrado na Cota n° 04110/2025/PF-ANTT/PGF/AGU, esta Procuradoria Federal teve oportunidade de destacar questões procedimentais relativas à justificativa da urgência, nos termos do art. 11 da Portaria Conjunta DG/PF-ANTT n° 1/2023, segundo o qual o pedido de urgência deve ser formulado de forma destacada nos autos com razões que fundamentem o pedido.
4. O regime de celeridade pode ocasionar limitações no tempo disponível para análises mais exaustivas, razão pela qual, em processos desse jaez, a urgência deve ser justificada por aquele que lhe deu causa, devendo ser formalizada nos autos a justificativa específica da premência temporal, para que eventuais equívocos de análise possam ser adequadamente contextualizados e atribuídos às circunstâncias que determinaram a aceleração processual.
5. Registro especial reconhecimento ao empenho excepcional demonstrado pela equipe da Superintendência de Concessão da Infraestrutura - SUCON na estruturação deste complexo processo competitivo em prazo extremamente exíguo, considerando que tal área técnica teve de elaborar instrumentos jurídicos de alta complexidade sob severas limitações temporais decorrentes do ajuste prévio de data para realização do processo competitivo, circunstância que naturalmente impõe restrições à possibilidade de incorporação plena de todos os aperfeiçoamentos técnicos já desenvolvidos pela própria Superintendência em processos anteriores.
6. Nesse contexto, a premência temporal pode ter sido causa para a replicação de redações já superadas pela própria SUCON em processos licitatórios recentes, mormente, no que se refere às obras de melhorias, aos direitos emergentes da concessão dados em garantia e às disposições sobre publicação de aditivos no PNCP. É provável que, se realizado com maior tempo para análise, a área técnica já teria naturalmente adotado as cláusulas mais atualizadas e aperfeiçoadas desenvolvidas em processos anteriores, o que evitaria a repetição de recomendações já consolidadas por esta Procuradoria Federal e reduziria o retrabalho da própria SUCON na implementação de ajustes que poderiam ter sido preventivamente incorporados.
7. Quanto ao mérito da análise, nos compete dizer que o processo competitivo, embora seja gerenciado pela ANTT, conforme ajustado nos autos, tem como resultado uma operação essencialmente privada. A conclusão do certame dará ensejo a contratação entre particulares (compra e venda de ações), e não a contratação pública propriamente dita. O gerenciamento público do processo competitivo pela ANTT não transmuda a natureza privada da operação resultante de compra e venda de ações, que permanece regida pelo direito privado, razão pela qual os instrumentos correlatos do processo - a exemplo do instrumento contratual de compra e venda - devem preservar tal característica.
8. Reitero que a assinatura do Termo de Autocomposição constitui premissa para o lançamento do processo competitivo, conforme expressamente reconhecido no parecer jurídico ora aprovado. Sem a existência jurídica deste instrumento, o edital carece de base legal válida para sua implementação.
9. Acresço a recomendação de que a redação proposta para a cláusula 20.2.5 seja igualmente aplicada à cláusula 19.4. Ambas as disposições tratam da mesma obrigação - o pagamento ou parcelamento dos valores inscritos em dívida ativa junto à Procuradoria-Geral Federal -, porém com atribuição inconsistente quanto ao sujeito responsável por seu cumprimento.
10. A cláusula 19.4, que regula o "Processo Competitivo sem Transferência de Controle" (cenário em que a atual CONTROLADORA mantém o controle da SPE), estabelece que "a CONTROLADORA se compromete a pagar ou parcelar os

valores inscritos em dívida ativa". Por sua vez, a cláusula 20.2.5, que disciplina o "Processo Competitivo com Transferência de Controle", dispõe que "a COMPRADORA se compromete a pagar ou parcelar os valores inscritos em dívida ativa".

11. Ocorre que tal divergência de tratamento não se justifica. Os débitos inscritos em dívida ativa decorrem de obrigações da concessão e, portanto, vinculam-se à pessoa jurídica titular da outorga (CONCESSIONÁRIA/SPE), independentemente de quem seja seu controlador societário. A responsabilidade por tais débitos não se altera em função da mudança de controle acionário, permanecendo sempre adstrita à concessionária enquanto sujeito da relação jurídica de direito público.

12. Ademais, a cláusula 4.77 da minuta de Termo de Autocomposição é expressa ao estabelecer que "a Concessionária se compromete a pagar ou parcelar os valores inscritos em dívida ativa", confirmando que tal obrigação deve recair sobre a SPE. Dessa forma, ambas as cláusulas (19.4 e 20.2.5) devem ser harmonizadas para atribuir à CONCESSIONÁRIA a responsabilidade pelos débitos, assegurando-se tratamento uniforme da matéria e conformidade com o Termo de Autocomposição, independentemente da ocorrência ou não de transferência do controle acionário.

13. Adicionalmente, sugiro que o Manual de Procedimentos de Diligência seja alterado para esclarecer que a contratação do Data Room será gerenciada pela ANTT, e não, necessariamente, contratada diretamente pela Agência, uma vez que a gestão pública do processo competitivo não implica automaticamente que o ônus financeiro da contratação recaia sobre a ANTT, podendo haver arranjos que preservem a governança pública do procedimento sem comprometer recursos orçamentários da Autarquia.

14. Encaminhe-se à SUCON, com urgência.

15. Encaminhe-se, também, ao apoio da Subprocuradoria-Geral de Matéria Regulatória para que cadastre a presente manifestação no Repositório da PF-ANTT.

Brasília, 1º de agosto de 2025.

Waleska de Sousa Gurgel
Procuradora Federal
Procuradora-Geral Substituta- PF/ANTT

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 50500183109202496 e da chave de acesso 03d72f5c



Documento assinado eletronicamente por WALESKA DE SOUSA GURGEL, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2747459054 e chave de acesso 03d72f5c no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): WALESKA DE SOUSA GURGEL, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 01-08-2025 08:05. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
