



PROTOCOLO SETORIAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES

A importância da segurança jurídica nos
projetos de infraestrutura de transportes

O presente Protocolo foi elaborado com o apoio do Grupo de Trabalho instituído pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) por meio da Portaria nº 7, de 14 de janeiro de 2022, que tem como objetivos principais o desenvolvimento de ações que ampliem e garantam o debate intersetorial para prevenção e tratamento adequado de litígios relacionados à infraestrutura, bem como a realização de estudos e sugestão de métodos que confirmam celeridade e eficiência na solução dos correlatos conflitos.

Nesse contexto, este documento pretende contribuir para o ambiente de infraestrutura a partir da elucidação do processo de governança em nível federal e da importância de se garantir a segurança jurídica no âmbito dos projetos de infraestrutura de transportes.

1 - Conheça o processo de governança dos projetos de infraestrutura de transportes e como ele traz segurança jurídica para o ambiente de negócios.

Dos atores principais

No âmbito da União, o Ministério da Infraestrutura (MInfra) é o órgão da administração pública direta responsável por cuidar da política nacional de transportes ferroviário, rodoviário, aquaviário, aeroportuário e aeroviário.

Ao MInfra cabe realizar o planejamento estratégico, o estabelecimento de diretrizes e a definição das prioridades dos programas de investimentos em transportes; a elaboração ou aprovação dos planos de outorgas do setor de transportes; entre outras atribuições, consoante se verifica na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, e também no Decreto nº 10.788, de 6 de setembro de 2021.

A partir do planejamento estratégico e das diretrizes estabelecidas, o MInfra propõe ao Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (CPPI), criado pela Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, os empreendimentos públicos federais a serem qualificados para implementação por concessão ou outras formas de desestatização. Ao CPPI compete opinar sobre as propostas, para deliberação do Presidente da República.

As agências reguladoras desempenham um papel igualmente importante neste processo. A Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), encontram-se sob o regime autárquico especial, vinculadas ao MInfra, e são responsáveis, cada qual no seu âmbito de atuação, pelos serviços públicos objeto de concessão².

1 O CPPI também tem a atribuição de definir os elementos de logística do transporte multimodal a serem implementados por órgãos ou entidades da administração pública; e, ainda, exercer as funções atribuídas ao órgão gestor de parcerias público-privadas federais pela Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, ao Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte pela Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e ao Conselho Nacional de Desestatização pela Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997.

2 A ANTT e a Antaq foram criadas pela Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, de acordo com os objetivos dispostos no seu art. 20. Constituem a esfera de atuação da ANTT: o transporte ferroviário de passageiros e cargas ao longo do Sistema Nacional de Viação; a exploração da infraestrutura ferroviária e o arrendamento dos ativos operacionais correspondentes; o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; o transporte rodoviário de cargas; a exploração da infraestrutura rodoviária federal; o transporte multimodal; e o transporte de cargas especiais e perigosas em rodovias e ferrovias. Constituem a esfera de atuação da Antaq: a navegação fluvial, lacustre, de travessia, de apoio marítimo, de apoio portuário, de cabotagem e de longo curso; os portos organizados e as instalações portuárias neles localizadas; as instalações portuárias localizadas fora da área do porto organizado; o transporte aquaviário de cargas especiais e perigosas; e a exploração da infraestrutura aquaviária federal.

A ANAC, por seu turno, foi criada pela Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, com a competência de regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária (art. 2º).

Constituição Federal de 1988

Art. 21. Compete à União:

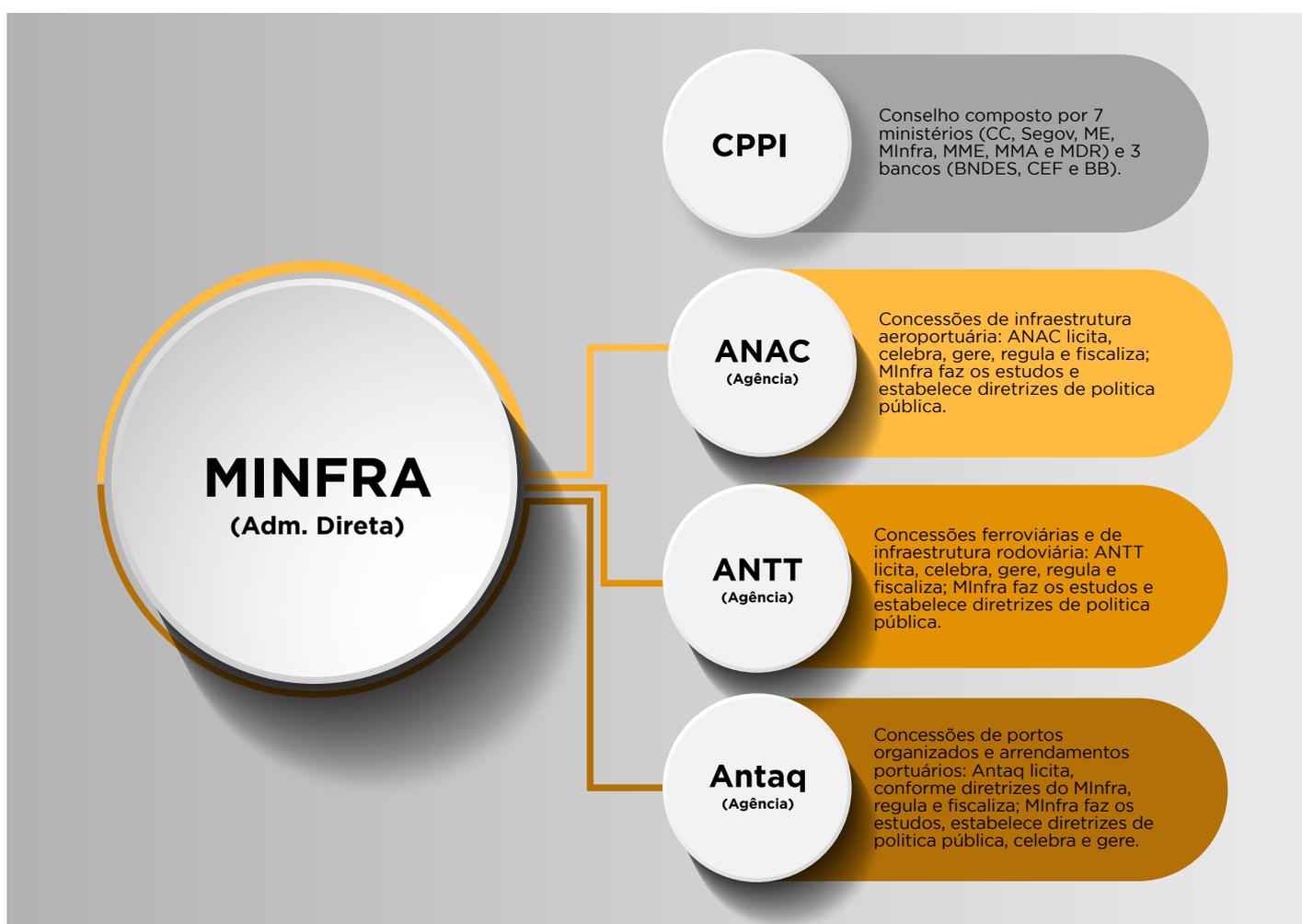
XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

- a)** os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens;
- b)** os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;
- c)** a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária;
- d)** os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;
- e)** os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;
- f)** os portos marítimos, fluviais e lacustres;

Vale ressaltar que, **no setor aéreo e de transportes terrestres**, as atribuições legais de licitar, celebrar, gerir e fiscalizar os contratos de concessão são desempenhadas, respectivamente, pela **ANAC** e **ANTT**. Nas concessões desses setores, o **Minfra** é responsável pelos estudos que antecedem as licitações e pelas diretrizes de política pública que norteiam os respectivos processos.

Em relação às **concessões de portos organizados e nos arrendamentos portuários**, o **Minfra** é o denominado “**Poder Concedente**”, sendo responsável pelos estudos, diretrizes e, ainda, por celebrar e gerir os correlatos contratos. A **Antaq**, por sua vez, elabora as minutas de edital e contrato e realiza os procedimentos licitatórios, com base nas diretrizes do **Minfra**, bem como regula os serviços e fiscaliza os contratos em conformidade com o disposto na Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.

De forma ilustrativa, no tocante às concessões federais do setor de transportes:



Ainda, no âmbito do **Minfra**, a Empresa de Planejamento e Logística S.A. (**EPL**) elabora, com base nas diretrizes do Ministério, diversos estudos para concessões e o Plano Nacional de Logística (**PNL**), cujo objetivo é indicar empreendimentos que propiciem a redução dos custos, melhorem o nível de serviço para os usuários, busquem o equilíbrio da matriz, aumentem a eficiência dos modos utilizados para a movimentação das cargas e diminuam a emissão de poluentes.

Observam-se, também, as seguintes entidades vinculadas ao Ministério da Infraestrutura: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (**DNIT**), autarquia responsável pelos programas não concedidos de operação, manutenção, conservação, restauração e reposição de rodovias, ferrovias, vias navegáveis, eclusas e instalações portuárias públicas de pequeno porte; e as empresas públicas **Valec** – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (**Infraero**), e Companhias Docas do Ceará, Bahia, Pará, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro e São Paulo, responsáveis por implantar e explorar, respectivamente, as infraestruturas ferroviárias, aeroportuárias e portuárias não concedidas à iniciativa privada.

Importante também destacar o papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (**BNDES**), fundado em 1952, que historicamente prioriza o apoio a projetos de infraestrutura nos segmentos de rodovias, aeroportos, portos, energia elétrica, saneamento básico, iluminação pública, dentre outros. A atuação do BNDES no setor de infraestrutura se dá tanto sob a forma de apoio financeiro a projetos já existentes, quanto por meio de apoio técnico a governos federais, estaduais e municipais na estruturação de projetos voltados à execução de serviços públicos por meio de parcerias entre os setores público e privado, sendo um dos principais instrumentos do Governo Federal para promover investimentos de longo prazo na economia brasileira. Ainda, suas ações têm foco no impacto socioambiental e econômico no Brasil.

Cabe, ademais, ressaltar que a Advocacia-Geral da União (**AGU**), por meio da Portaria nº 319, de 13 de junho de 2019, instituiu uma equipe nacional especializada, denominada **Força-Tarefa Infraestrutura**, para atuação estratégica no monitoramento, supervisão, orientação e defesa da União e de suas autarquias e fundações nas demandas judiciais que tenham por objeto políticas públicas de infraestrutura levadas a efeito pela administração pública federal. A atuação da equipe tem por finalidade, entre outros objetivos, aprimorar a interlocução institucional com os órgãos e entidades da Administração Pública, notadamente no que diz respeito às políticas públicas de infraestrutura, e identificar oportunidades de melhoria na atuação prioritária finalística em infraestrutura, tanto na representação judicial e extrajudicial quanto na consultoria e assessoramento jurídicos, propondo as medidas necessárias para tal aperfeiçoamento.

Das Etapas

Os projetos de concessão de serviços públicos iniciam-se a partir de estudos técnicos de estruturação dos contratos, os quais são necessários para se conhecer os aspectos econômico-financeiros e de engenharia do empreendimento, seus riscos e como mitigá-los, bem como outros fatores que podem afetar a prestação dos serviços e das obras que compõem o objeto do contrato, inclusive o ambiente institucional e jurídico. Seus principais produtos são o edital de licitação, a minuta de contrato e demais anexos.

Após o término da fase dos estudos, as etapas seguintes são de participação e controle social, análise do Tribunal de Contas da União (**TCU**), publicação do edital e o leilão do projeto de infraestrutura, que é seguido pela assinatura do contrato. Ilustrativamente:



A título de esclarecimento, cabe pontuar os conceitos de audiência e consulta pública, ambas componentes do processo de participação e controle social:

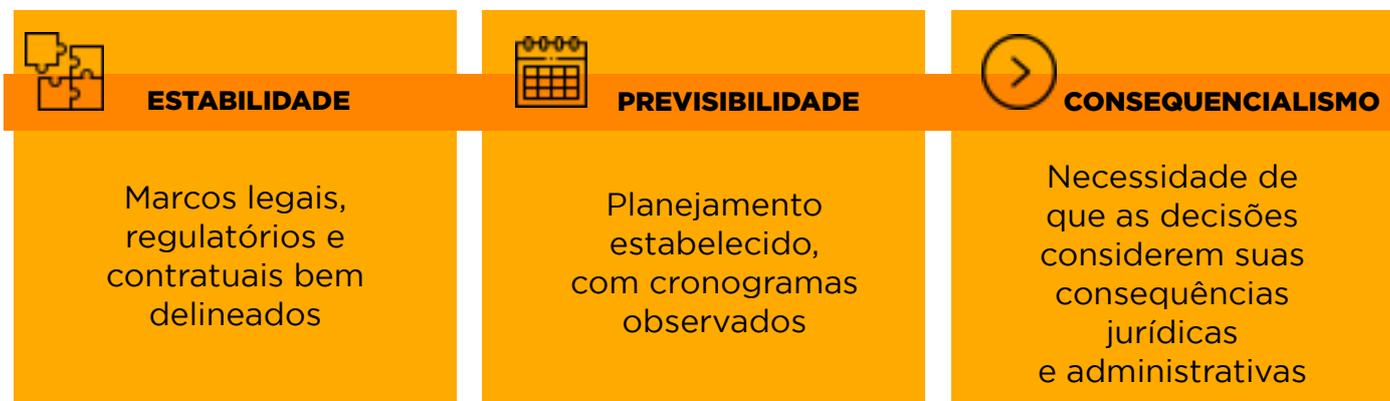
Audiência pública	Consulta pública
Possibilita participação oral ou escrita em pelo menos uma sessão presencial (a partir da pandemia, também realizada virtualmente), dentro de um período de encaminhamento de contribuições por escrito.	Possibilita o encaminhamento de contribuições por escrito, em um período determinado.
Sempre abertas ao público	Sempre abertas ao público

Ao longo desse procedimento, toda a sociedade e os possíveis investidores, nacionais e internacionais, tomam ciência dos estudos técnicos realizados e das minutas de edital, contrato e seus anexos, e, ainda, podem fazer contribuições e perguntas sobre os termos desses documentos, o que auxilia sobremaneira na segurança jurídica do ambiente de negócios.

2 - Qual a importância de trazer segurança jurídica para o setor? O que está em jogo?

Os contratos de concessão, espécie do gênero “contrato de parceria”, de acordo com a Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, podem ser definidos como instrumentos de longo prazo entre um ente público e uma parte privada, com caráter estratégico, envolvendo vultosos investimentos, riscos e incertezas. São essencialmente complexos, suscetíveis a uma incompletude natural por suas próprias características. Isso faz com que as partes sejam expostas à possibilidade de mudanças circunstanciais, o que evidencia ainda mais a necessidade de se garantir a segurança jurídica ao longo de toda a exploração da concessão.

É, nesse contexto, que três pilares ganham grande relevo no âmbito das atividades necessárias ao adequado desenvolvimento dos projetos, a saber: i) a estabilidade do ambiente de negócios, com marcos legais, regulatórios e contratuais bem delineados; ii) a previsibilidade do planejamento estabelecido; e iii) o consequentialismo das decisões.



Um ambiente de negócios **estável** é fundamental para o desenvolvimento do programa de concessões de um país.

São alguns dos exemplos de medidas efetivas que já foram tomadas visando à solidez dos marcos legais, regulatórios e contratuais, além de uma maior estabilidade jurídico-regulatória:

- ▶ A criação do Programa de Parcerias de Investimentos (**PPI**), por meio da Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016;
- ▶ O fortalecimento das Agências Reguladoras com o advento da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019;
- ▶ A Lei nº 13.448, de 5 de junho de 2017, que estabelece diretrizes gerais para a prorrogação antecipada e para a relicitação dos contratos de parceria nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário da administração pública federal;
- ▶ A Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, que alterou a LINDB para reforçar disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

É imprescindível zelar pela **previsibilidade** das parcerias com a iniciativa privada e a estabilidade das relações econômicas, que geram, sobretudo aos agentes com capacidade de investir, expectativas confiáveis em relação ao futuro no âmbito dos contratos de concessão.

O processo de escolha dos ativos em que serão aportados os investimentos de capital privado leva em consideração, para muito além da taxa de retorno, a confiabilidade do Estado com o qual os contratos de concessão serão firmados. Assim, ao estudar um portfólio, o investidor avalia também a força das instituições e a capacidade de execução pelo Estado daquilo que foi objeto de planejamento e divulgação para atração de parcerias com a iniciativa privada.

Qualquer impacto na concretização desse planejamento e o não cumprimento do cronograma do programa de concessões significa perda de oportunidades de atração de investimentos. Além de trazer insegurança jurídica, afasta potenciais investidores de qualidade.

Uma alteração repentina e não estipulada previamente de cronogramas e regras causa insegurança ao mercado regulado e aos investidores, o que pode ser gerado por intervenções governamentais específicas, políticas, regulatórias ou judiciais. A previsibilidade de resultados afeta diretamente os riscos de investimento inerentes a um projeto de infraestrutura.

A segurança jurídica também diz respeito ao **consequencialismo**.

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro dispõe:

“a decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas”.

3 - Conheça um pouco mais sobre os projetos de infraestruturas de transportes qualificados no PPI.

Exemplos de geração de empregos esperados após a concessão*	
Leilão	Estimativa de empregos a serem gerados
Nova Dutra/ Rio Santos	200 mil
BR-163/230/MT/PA	28 mil
6ª rodada de concessões aeroportuárias (22 aeroportos)	94 mil

*Diretos, indiretos e efeito-renda ao longo dos contratos

Resultados 2019 - 2021

79 ativos*

99 Terminas de Uso Privado (TUP)

R\$ 87 bi em investimentos

R\$ 20,27 bi em outorgas

R\$ 8 bi de investimentos em TUP

1,2 milhão empregos gerados**

 AEROPORTOS	 PORTOS	 FERROVIAS	 RODOVIAS
<p>34 Aeroportos concedidos:</p> <p>Nordeste: Recife/PE, João Pessoa e Campina Grande/PB, Maceió/AL, Aracaju/SE e Juazeiro do Norte/CE</p> <p>Centro-Oeste (MT): Várzea Grande (Cuiabá), Alta Floresta, Rondonópolis e Sinop.</p> <p>Sudeste: Vitória/ES e Macaé/ RJ</p> <p>Sul: Curitiba/PR, Foz do Iguaçu/PR, Londrina/PR, Bacacheri em Curitiba/PR, Navegantes/SC, Joinville/SC, Pelotas/RS, Uruguaiana/RS e Bagé/RS.</p> <p>Norte I: Manaus/AM, Tabatinga/AM, Tefé/AM, Porto Velho/RO, Rio Branco/AC, Cruzeiro do Sul/AC e Boa Vista/RR.</p> <p>Central: Goiânia /GO, Palmas/TO, São Luís/MA, Imperatriz/MA, Teresina/PI e Petrolina/PE.</p> <p>Investimentos: R\$ 9,62 bi Outorga: R\$ 5,67 bi</p>	<p>33 Terminais arrendados:</p> <p>3 em Cabedelo/PB (AE10, AE11 e AI01) 1 em Vitória/ES (VIX30)</p> <p>5 em Belém/PA (BELO2A, BELO2B, BELO4, BELO8 e BELO9)</p> <p>2 em Vila do Conde/PA (VDC e VDC12)</p> <p>5 em Santos/SP (STS8A, STS20, STS13A, STS14 e STS14A)</p> <p>2 em Paranaguá/PR (PAR01 e PAR12)</p> <p>2 em Aratu/BA (ATU12 e ATU18)</p> <p>2 em Maceió/AL (MAC10 e MAC13)</p> <p>2 em Mucuripe/CE (MUC 01 e MUC02 Terminal pesqueiro)</p> <p>4 em Itaquí/MA (IQI03, IQI11, IQI12, IQI13)</p> <p>1 em Pelotas/RS (PELO1)</p> <p>1 em Santana/AP (MCP02)</p> <p>1 em Salvador/BA (SSD09)</p> <p>1 em Areia Branca/RN (TERSAB)</p> <p>1 em Imbituba/SC (IMB05)</p> <p>Investimentos: R\$ 5,3 bi Outorga: R\$ 2,2 bi</p>	<p>6 Ferrovias:</p> <p>2 concessões, 3 renovações e 1 investimento cruzado:</p> <p>Concessão Ferrovia Norte-Sul (FNS)</p> <p>Renovação Rumo Malha Paulista (RMP)</p> <p>Renovação da Estrada de Ferro Carajás (EFC)</p> <p>Renovação da Estrada de Ferro Vitória-Minas (EFVM) + FICO</p> <p>Concessão da Ferrovia Oeste-Leste (FIOL I)</p> <p>Investimentos: R\$ 34 bi Outorga: R\$ 10,3 bi</p>	<p>6 Rodovias concedidas:</p> <p>BR-101/290/386/448/RS (RIS)</p> <p>BR-364/365/GO/MG</p> <p>BR-101/SC</p> <p>BR-153/080/414/GO/TO</p> <p>BR-163/230/MT/PA</p> <p>BR-116/101/SP/RJ (Dutra)</p> <p>Investimentos: R\$ 37,6 bi Outorga: R\$ 2,1 bi</p>

*Concessões, renovações, arrendamentos, investimento cruzado e cessões onerosas.

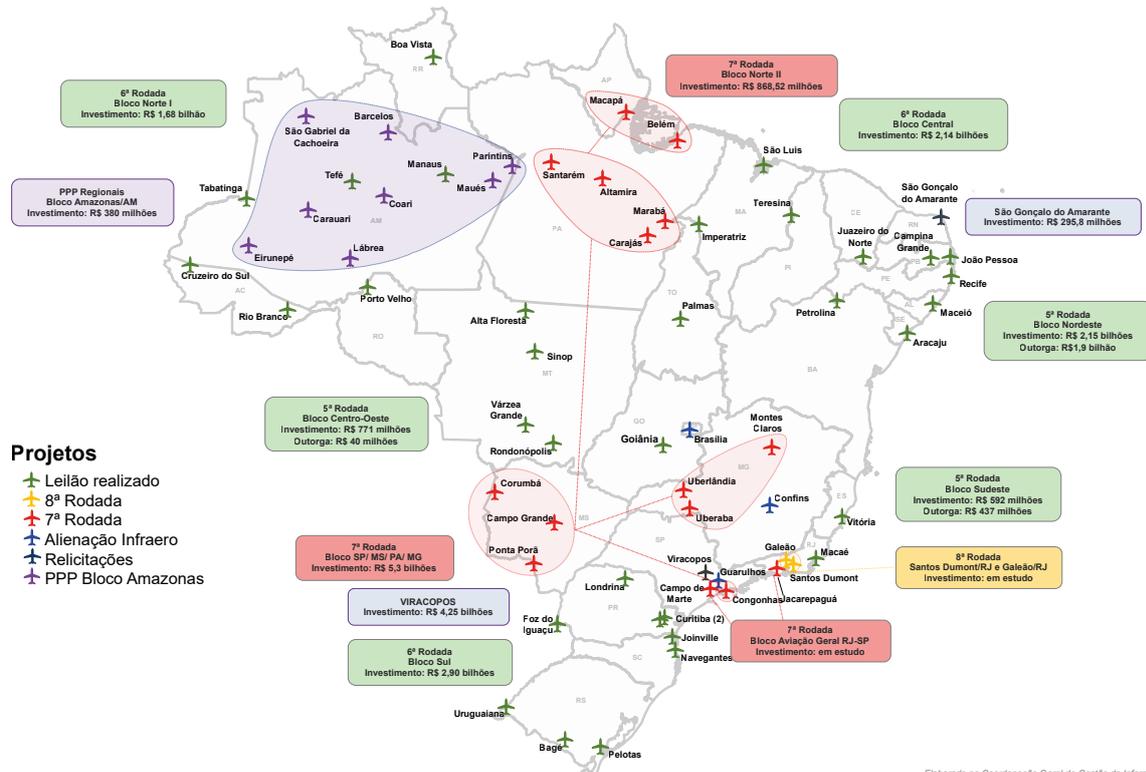
**Diretos, indiretos e efeito-renda ao longo dos contratos

Previstos 2022

46 ativos
R\$ 100 bi em investimentos, aproximadamente.

AEROPORTOS	PORTOS	FERROVIAS	RODOVIAS
<p>7ª Rodada de concessões:</p> <p>Blocos RJ-MG (2) NORTE II (2) SP-MS-PA-MG (11)</p> <p>Relicitação</p> <p>Viracopos/SP ASGA</p> <p>Total: 17 aeroportos</p>	<p>Arrendamentos</p> <p>PAR50, MAC11, MAC12, MUC59, RDJ06, RIG71, POA01, SFS201, POA11, VDC04, PAR09, PAR14, PAR15, MAC15, SSZ41E, STS15, SSZ33E, POA02 e RIG10</p> <p>Concessões</p> <p>Porto de São Sebastião/SP, Porto de Itajaí/SC e Canal de Paranaguá/PR</p> <p>Desestatizações</p> <p>Porto Organizado de Santos/SP e CODESA</p> <p>Total: 4 portos, 1 canal e 19 terminais Portuários</p>	<p>Projeto</p> <p>Renovação MRS</p> <p>Extensão</p> <p>1.686 km</p> <p>Total: 1 renovação</p>	<p>Projeto</p> <p>BR-381/262/MG/ES BR-116/493/Rio-Valadares Integradas do Paraná lote 1 Integradas do Paraná lote 2</p> <p>Extensão</p> <p>686,1 km 1.348 km 604,2 km 561,3 km</p> <p>Total: 4 concessões</p>

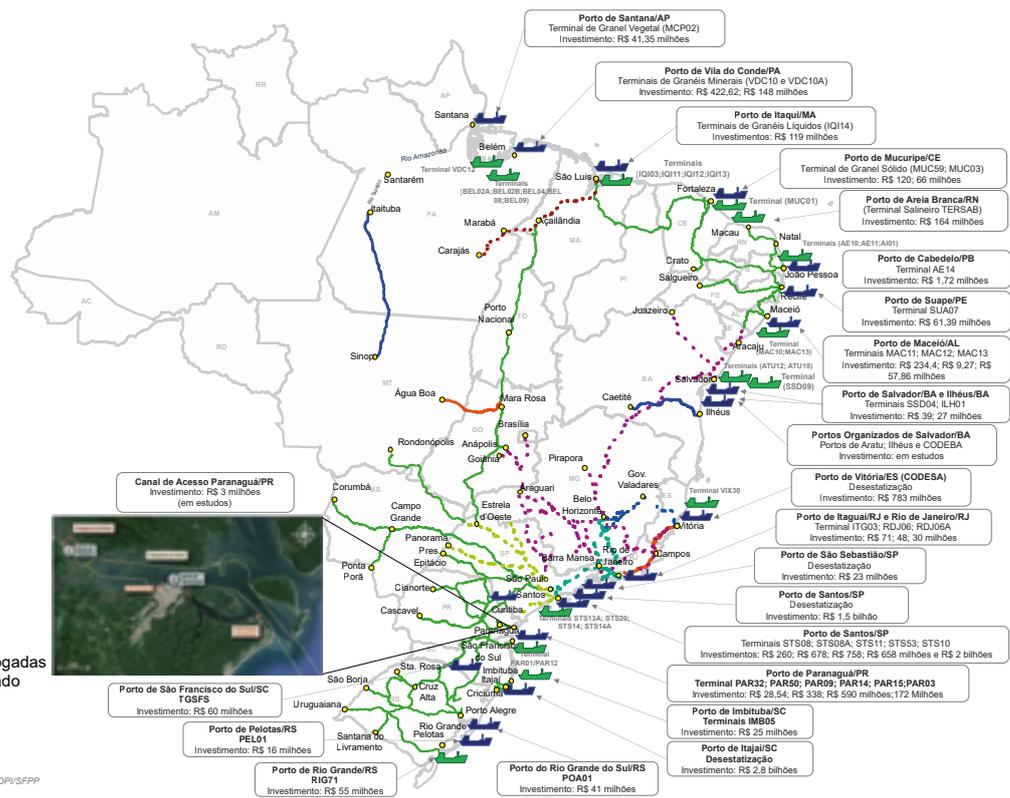
Aeroportos - Carteira de Projetos



Portos - Carteira de Projetos

Projetos

-  Leiloados
-  Qualificados
-  Ferrovias Concedidas
-  Ferrovias Qualificadas
-  Ferrovias Renovações Prorrogadas
-  Ferrovias Investimento Cruzado

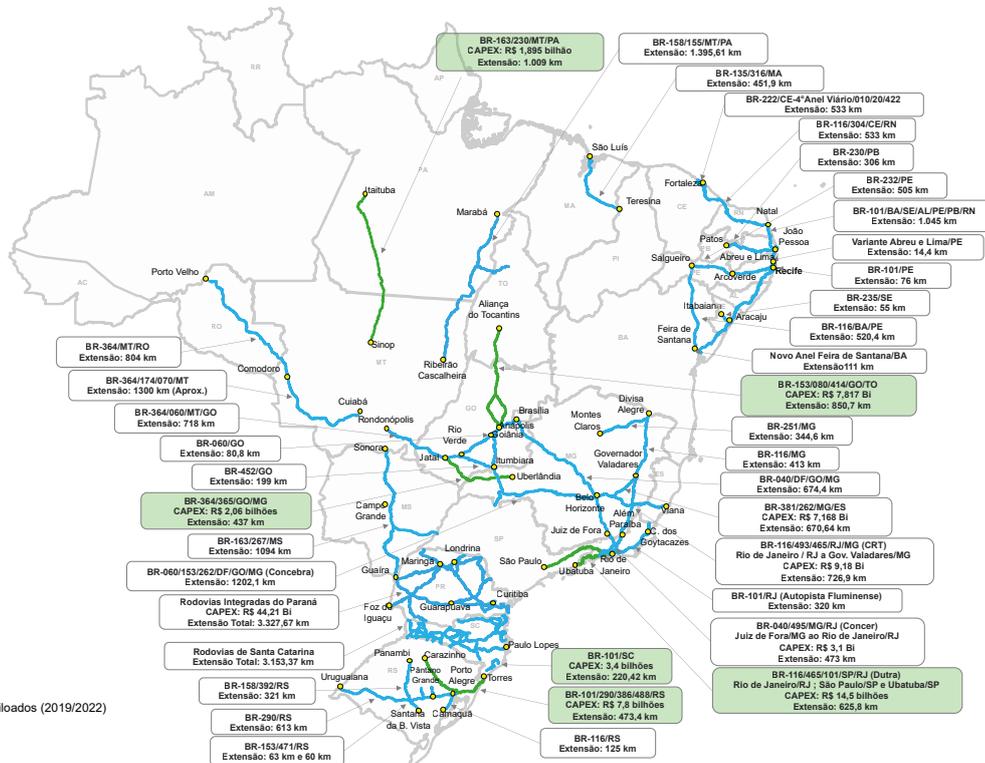


Elaborado na Coordenação-Geral de Gestão da Informação - CGINF/DPI/SFPP

Rodovias - Carteira de Projetos

Projetos

-  Concessões existentes/leiloados (2019/2022)
-  Qualificados



Elaborado na Coordenação-Geral de Gestão da Informação - CGINF/DPI/SFPP

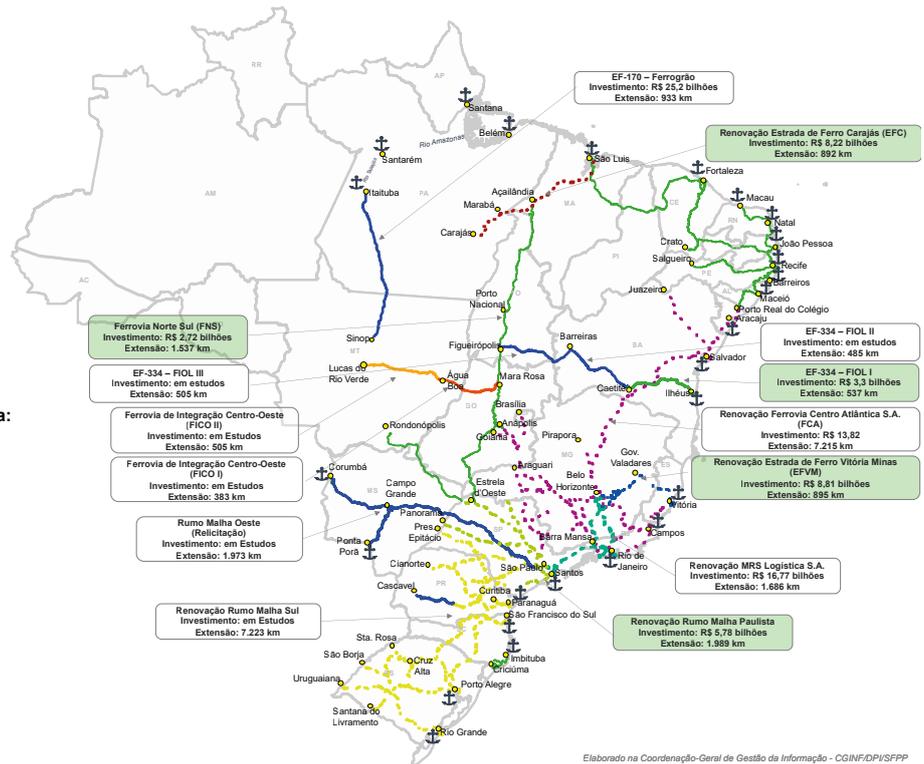
Ferrovias - Carteira de Projetos

Projetos

- Concessões existentes + Leilão realizado
- Qualificados para concessão
- RMP (Contrato renovado em 2020)
- EFVM (Contrato renovado em 2020)
- EFC (Renovação realizada em 2020)
- FICOI (Investimento cruzado da EFVM)
- FICO II

Qualificados para Renovação antecipada:

- Concessionárias**
- FCA
 - MRS
 - RMS



Elaborado na Coordenação-Geral de Gestão da Informação - CGINF/DPIV/SFPP

4 - Onde buscar mais informações

Ministério da Infraestrutura

Para mais informações sobre os principais atos normativos, pareceres referenciais e parametrizados, decisões judiciais e arbitrais relevantes dos últimos anos, no âmbito do Ministério da Infraestrutura, além de textos informativos sobre os setores de infraestrutura de transportes, acesse a página da Conjur/MInfra no link abaixo:

<https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/conjur>

Advocacia-Geral da União

Para mais informações sobre ações judiciais, contate a Força-Tarefa Infraestrutura por meio dos e-mails:

- pgu.dsp@agu.gov.br - quando a União for parte; e/ou
- pgf.secretarias@agu.gov.br - quando as agências ou DNIT forem parte.

BNDES

Para outras informações, que envolvem os projetos do BNDES, contate o Departamento de Gestão e Relacionamento Jurídico (DIR6/REJUR) por meio do e-mail rejur@bndes.gov.br ou acesse o link abaixo:

<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/onde-atuamos/infraestrutura>

