



## NOTA TÉCNICA SEPAR Nº 01/2022

Porto Alegre, 20 de janeiro de 2022.

**Assunto:** Impugnação ao EDITAL DE CONCORRÊNCIA INTERNACIONAL Nº 001/2022 - Concessão dos serviços de operação, exploração, conservação, manutenção, melhoramentos e ampliação da infraestrutura de transportes dos trechos rodoviários integrantes da Rodovia ERS-122 (km 0,00 ao km 168,65), da Rodovia ERS-240 (km 0,00 ao km 33,58), da Rodovia RSC287 (km 0,00 ao km 21,49), da Rodovia ERS-446 (km 0,00 ao km 14,84), da Rodovia RSC-453 (km 101,43 ao km 121,41) e, caso atendida a condição suspensiva prevista pelo CONTRATO, da Rodovia BRS-470 (km 220,50 ao km 233,50).

**Elaboração:** UCPPP.

Trata-se de impugnação ao EDITAL DE CONCORRÊNCIA INTERNACIONAL Nº 001/2022 - Concessão dos serviços de operação, exploração, conservação, manutenção, melhoramentos e ampliação da infraestrutura de transportes dos trechos rodoviários integrantes da Rodovia ERS-122 (km 0,00 ao km 168,65), da Rodovia ERS-240 (km 0,00 ao km 33,58), da Rodovia RSC287 (km 0,00 ao km 21,49), da Rodovia ERS-446 (km 0,00 ao km 14,84), da Rodovia RSC-453 (km 101,43 ao km 121,41) e, caso atendida a condição suspensiva prevista pelo CONTRATO, da Rodovia BRS-470 (km 220,50 ao km 233,50), apresentada por

A impugnação foi encaminhada a esta SEPAR em 17/01/2022, a fim de fornecer as considerações técnicas para subsidiar a decisão da comissão de licitação.

### 1. BREVE SÍNTESE DA IMPUGNAÇÃO

O impugnante alega, em síntese, que os estudos de viabilidade disponibilizados para a Audiência Pública conteriam erros que os tornariam impróprios para subsidiar a concessão. Mais especificamente, sustenta que a localização da praça de pedágio da Capela de Santana estava indicada de forma equivocada nos estudos como uma praça localizada no Município de Montenegro.

Em razão deste equívoco, o impugnante supõe que os estudos de viabilidade não teriam considerados os efeitos que a alocação da praça de pedágio no Município de Capela de Santana ensejaria para a região. Alega, em conclusão, que por este motivo os estudos



seriam falhos e que a sua correção demandaria a realização de um novo procedimento de participação popular. Por este não ter sido realizado, o impugnante conclui que o processo de licitação deveria ser anulado.

O impugnante ainda sustenta que o item 9.2 da Minuta de Contrato seria contrário ao art. 17 do Decreto Estadual nº 53.490/2017 – que determina que o plano de outorga defina todos os elementos técnicos que regerão a concessão. Ao dispor no item 9.2 que os estudos de viabilidade não seriam vinculantes, no entender do autor da impugnação, a administração estadual teria deixado de definir os parâmetros que regerão a concessão.

Por fim, em argumentação similar, o impugnante alega que o Anexo 16 da Minuta de Contrato, que rege a futura implantação do *free flow*, também seria contrário ao art. 17 do Decreto Estadual nº 53.490/2017, pois os estudos de viabilidade da concessão não definem os parâmetros para a sua implantação desta tecnologia de cobrança de pedágio.

Em razão destes apontamentos, o impugnante pede, alternativamente, a anulação da licitação ou que o plano de outorga original seja observado e a praça de pedágio seja deslocado para o Município de Montenegro, com a reabertura do prazo de licitação.

Ainda pede que sejam excluídas do edital referências e objetos que não sejam previstos no plano de outorga levado à audiência pública.

Contudo, conforme será demonstrado abaixo, a Impugnação não merece acolhimento.

## **2. TEMPESTIVIDADE**

O edital de Concorrência Internacional n. 0001/2022 foi publicado em 10 de janeiro de 2022, sendo a data prevista para o recebimento dos envelopes no dia 07 de abril de 2022.

Sendo assim, a impugnação é tempestiva, atendendo ao disposto no art. 41, §1º, da Lei n. 8.666/93 e ao item 6.1.1 do EDITAL:

*6.1. As impugnações deverão ser encaminhadas exclusivamente para o e-mail: concessão-celic@planejamento.rs.gov.br;*

*6.1.1. Por qualquer cidadão, em até 05 (cinco) dias úteis antes da data designada no CRONOGRAMA para o recebimento dos volumes; e*

Por tais razões, passa-se ao exame do mérito da impugnação.



### **3. DA ALEGADA “NULIDADE NA FASE INTERNA DO PROCESSO LICITATÓRIO QUE TORNA NULO O EDITAL E INDUZ A NULIDADE DO CONTRATO”**

O impugnante alega nulidade da fase interna da licitação tendo em vista a alteração da localização de praça de pedágio após a realização da audiência pública.

Segundo o impugnante, a informação considerada nos estudos de viabilidade era de que a praça de pedágio seria instalada no Município de Montenegro, muito embora o trecho da ERS 240 indicado (km 25) estivesse localizado no Município de Capela de Santana. Nesse sentido, com a retificação desta informação e a indicação de que a praça estaria localizada em Capela de Santana, o autor da impugnação sustenta que inexistiriam análises de impacto e fundamentos técnicos nos estudos de viabilidade que justifiquem a alocação desta praça no Município. Alega, outrossim, que a modificação da localização deveria ensejar a realização de nova audiência pública – o que não teria sido atendido pelo Estado do Rio Grande do Sul.

Lastreando-se nestes dois argumentos, o autor da impugnação requer a anulação do edital de licitação.

Ambos os argumentos são improcedentes. A uma, pelo fato de o processo de definição da localização da praça no Município de Capela de Santana, tanto à época da audiência pública, quanto nas versões finais dos estudos de viabilidade que subsidiaram o Edital nº 001/2022, observou os procedimentos técnicos e legais cabíveis e legitimamente alocam a praça neste Município.

A duas, pelo fato de o equívoco aludido pelo impugnante, a bem da verdade, ser estritamente formal. Em que pese os estudos de viabilidade da audiência pública fazerem menção ao Município de Montenegro, a descrição georreferenciada (rodovia e quilômetro) da localização da praça já evidenciava que esta se localizava no Município de Capela de Santana.

A rigor, portanto, sequer houve alteração do Município sede da praça. Pelo contrário, apenas se retificou um erro redacional dos estudos de viabilidade. Conforme se demonstra adiante, essa correção, inclusive, se deu antes da participação dos interessados na audiência pública do Bloco 3.

Aliás, diversamente do alegado pelo impugnante, por ocasião da realização da audiência pública do Bloco 3, o equívoco formal já havia sido sanado, conforme se observa da apresentação do BNDES disponibilizada no link <https://parcerias.rs.gov.br/rodovias> e do



próprio vídeo da audiência pública (disponível no site supramencionado e no link [youtube/spgg](#)), conforme se observa do excerto abaixo:

Audiência Pública • Concessões de Rodovias • Bloco 3  
Via CiscoWebex

**BLOCO 3**  
**TARIFAS DE PEDÁGIO**

- Pedágio mais baixo em trechos de pista simples
- Redução de discrepâncias nos valores dos pedágio nas praças do bloco

Praça	Parcela Fixa da Tarifa	Tarifa Básica de Pista Simples x Extensão em Pista Simples	Tarifa Básica de Pista Dupla x Extensão em Pista Dupla	Tarifa de Pedágio (ano 2)
Bom Princípio	R\$ 3,00	0,00 km	R\$ 0,1240/km	52,29 km
Flores da Cunha		50,41 km		2,02 km
Antônio Prado		42,24 km		0,00 km
Capela de Santana		41,87 km		0,00 km
Farroupilha		33,23 km		9,16 km
Carlos Barbosa		40,32 km		0,00 km

RS BNDES PLANEJAMENTO Sala R1

50:10 / 3:14:26 Scroll for details

Vale destacar, outrossim, que equívocos meramente formais não são juridicamente suficientes para suscitar a realização de novas audiências públicas, conforme já amplamente assentado em nossa jurisprudência.

Neste sentido, não há dúvida quanto a improcedência do sustentado pelo impugnante. Os itens abaixo evidenciam em detalhe a insubsistência da impugnação.

### 3.1. A SUFICIÊNCIA DOS ESTUDOS DE VIABILIDADE PARA A DEFINIÇÃO DA LOCALIZAÇÃO DA PRAÇA DE PEDÁGIO DE CAPELA DE SANTANA

A definição da localização das praças de pedágio de uma concessão de rodovias é atividade que compete ao Estado do Rio Grande do Sul, na qualidade de ente responsável pela administração do sistema rodoviário. O Decreto Estadual nº 53.490/2017 explicita esta competência ao determinar que a localização das praças de pedágio deve ser definida pelo Programa de Exploração da Rodovia (“PER”), documento cuja elaboração é de responsabilidade do Estado (art. 18, inc. III, c/c art. 20, inc. IV e art. 65).



A definição da localização destas praças é processo decisório complexo, que envolve o sopesamento de fatores técnicos e distributivos.

Do ponto de vista técnico, a localização das praças de pedágio deve levar em conta a sustentabilidade econômico-financeira da concessão. Por serem a principal fonte de receitas que remunera os investimentos, estas praças devem ser alocadas em áreas com volumes relevantes de veículos, capazes de arrecadar receitas suficientes para remunerar os investimentos exigidos pelo contrato.

Ainda nesta perspectiva, a localização das praças de pedágio também deve privilegiar áreas com características de relevo aptas a garantir a segurança dos usuários que trafegam na rodovia e áreas em que não existam rotas de fuga em demasia, que permitam aos usuários do sistema rodoviário evitar o pagamento do pedágio.

O sopesamento apenas destes elementos, porém, não encerra a deliberação quanto a localização das praças de pedágio. Enquanto Poder Concedente, a administração do Estado do Rio Grande do Sul detém o dever de realizar avaliações distributivas quanto a localização das praças de pedágio, com o intuito de implementar a política tarifária que orientará a concessão.

Este tipo de avaliação pressupõe o sopesamento das características socioeconômicas de cada região abrangida pelo sistema rodoviário, o seu perfil de renda e a extensão dos trechos de rodovias disponibilizados para cada localidade e o cuidado para não onerar de forma desnecessária os fluxos estritamente locais. A política tarifária resultante deste processo deve intentar identificar o melhor equilíbrio possível entre estas variáveis em um contexto de modicidade tarifária.

É certo que, para cada praça de pedágio, o resultado desta deliberação poderá variar, conforme o juízo discricionário da administração pública.

No caso específico da presente concessão, o racional de alocação das praças de pedágio está explicitamente delineado no Relatório dos Estudos de Demanda, mais especificamente, em seu item 4.6, cuja introdução já denota que a distribuição das praças observou, justamente, os critérios técnicos e de política tarifária aludidos anteriormente:

*“As praças de pedágio tiveram sua alocação definida por critérios técnicos e características locais visando um sistema de cobrança justo.*

*Atualmente existem 12 praças de pedágio já instaladas no sistema a ser concedido.*

*O sistema de cobrança tarifário não apresenta uniformidade em relação a cobrança por eixo, nem uma correlação com a cobertura da praça em relação a extensão.*



(...)

*Com o aumento da malha de atendimento para a futura Concessão, passando de uma extensão de 758 km para 1.131,19 km, as praças de pedágio foram aumentadas em número e relocadas em alguns casos específicos.*

*A alocação das praças foi norteadada pelos seguintes critérios:*

- *Menor pedagiamento possível de fluxos locais;*
- *Cobertura das praças em relação a km de forma justa;*
- *Cobertura de cobrança para a maior parte dos usuários do Sistema. “*

No caso específico do Município de Capela de Santana, em que pese o equívoco formal quanto a nomenclatura da praça, tanto os estudos de viabilidade técnica disponibilizados na audiência pública contêm informações e análises relativas à região em que este se localiza e que foram consideradas no processo decisório da localização das praças de pedágio do Bloco 3.

No que diz respeito aos aspectos distributivos envolvidos na definição da localização de uma praça de pedágio, o item 1.4.3.4 do Estudo de Campo Socioambiental, disponibilizado à época da audiência pública, já contemplava o perfil socioeconômico geral das regiões abrangidas pelo sistema rodoviário e, em específico, do Município de Capela de Santana. Estes dados estão disponíveis na “*Tabela 1.4-21 Dados Socioeconômicos dos Municípios Interceptados pelos Trechos Rodoviários em Estudo*”<sup>1</sup>, a seguir transcrita:

---

<sup>1</sup> Estudo de Campo Socioambiental disponibilizado em Audiência Pública, p. 109. Disponível em: <https://parcerias.rs.gov.br/rodovias>, acesso em 18 de janeiro de 2022.



GOVERNO DO ESTADO  
RIO GRANDE DO SUL

Tabela 1.4-21: Dados Socioeconômicos dos Municípios Interceptados pelos Trechos Rodoviários em Estudo

Indicadores	Un.	Municípios							
		BOM PRINCÍPIO	BOM RETIRO DO SUL	CACHOEIRINHA	CAMPESTRE DA SERRA	CAMPO BOM	CANELA	CAPELA DE SANTANA	
População [2010]	Pessoas	11.789	11.472	118.278	3.247	60.074	39.229	11.612	
População estimada [2020]	Pessoas	14.255	12.390	131.240	3.395	69.458	45.488	12.064	
Densidade Demográfica [2010]	hab./km²	133,2	112,11	2887,04	6,04	992,79	154,58	63,19	
Salário médio mensal dos trabalhadores formais [2018]	Salários mín.	2,1	1,9	2,6	2,5	2,6	2,5	2,1	
Força de trabalho ocupada [2018]	Pessoas	6.175	3.585	43.943	572	25.823	11.783	1.643	
População ocupada [2018]	%	44,6	29,2	34	16,9	39	26,5	13,9	
Ocupados no setor agropecuário [2010]	%	15,17	14,14	0,36	61,11	0,89	3,29	17,97	
Ocupados no setor extrativo mineral [2010]	%	0,06	0,18	0,11	0,64	0,13	0,03	0,36	
Ocupados na indústria de transformação [2010]	%	39,48	39,41	20,5	11,73	47,02	21,37	33,86	
Ocupados nos setores de serviços industriais de utilidade pública [2010]	%	0,57	0,47	1,11	0,2	0,76	1,11	1,5	
Ocupados no setor de construção [2010]	%	9,5	6,25	7,63	1,44	5,23	10,22	6,36	
Ocupados no setor comércio [2010]	%	8,57	13,26	22,4	3,71	14,68	16,97	15,25	
Ocupados no setor de serviços [2010]	%	23,64	24,58	45,76	20,52	29,13	44,86	23,56	
Percentual da população com rendimento nominal mensal per capita de até 1/2 salário mínimo [2010]	%	17,3	19,5	28,5	25,7	21,8	26,1	28,4	
Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade [2010]	%	97,9	99,4	96	100	98,9	97,1	98,3	
PIB per capita [2017]	R\$	40.561,86	21.561,41	38.959,54	43.145,21	43.365,16	23.256,35	17.250,61	
Percentual das receitas oriundas de fontes externas [2015]	%	74,5	86	59,1	-	60,3	60,2	80,9	
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) [2010]	-	0,746	0,739	0,757	0,706	0,745	0,748	0,661	
Mortalidade Infantil [2017]	Obitos/mil nascidos vivos	11,83	-	8,98	-	4,42	10,8	7,87	
Estabelecimentos de Saúde SUS [2009]	Un.	6	6	32	3	19	12	4	
Área da unidade territorial [2019]	Km²	88,774	102,326	43,782	537,994	60,809	253,704	183,12	
Espólio sanitário adequado [2010]	%	65,4	77,6	95,3	46,6	94,6	87,1	91,6	
Arborização de vias públicas [2010]	%	29,9	93,7	83,7	88,8	95,7	51,2	93,7	
Urbanização de vias públicas [2010]	%	20	30,7	45	6,7	67,2	21,7	11,4	

Para além dos dados socioeconômicos do Município, o Relatório do Estudo de Demanda da concessão também forneceu elementos específicos relativos à extensão dos trechos de rodovias a serem ofertados na região de Capela de Santana *vis-à-vis* o trecho de cobertura da praça de pedágio e o perfil dos fluxos de veículos da região. A extensão dos trechos disponibilizados e a sua relação com a praça de pedágio alocada para o Município consta expressamente da Tabela 91 – “Alocação de SRES por Praça de Pedágio – Bloco 3”, que abaixo se reproduz:

Tabela 91: Alocação de SRES por Praça de Pedágio - Bloco 3

Item	Trecho	SRE	Local Inicial	Local Final	km Inicial	km Final	Extensão (km)	Situação Física	Praça de Responsabilidade
1	28 A	453RSC0150	Entroncamento BRS-470(B) (para Bento Gonçalves)	Entroncamento ERS-444 (para Bento Gonçalves)	101,43	107,26	5,83	Simplex	Praça de Carlos Barbosa
2	28 B	453RSC0160	Entroncamento ERS-444 (para Bento Gonçalves)	Entroncamento ERS-448 (para Nova Roma do Sul)	107,26	113,91	6,65	Simplex	Praça de Carlos Barbosa
3	28 C	453RSC0170	Entroncamento ERS-448 (para Nova Roma do Sul)	Acesso a Caravaggio	113,91	119,39	5,48	Simplex	Praça de Flores da Cunha
4	28 D	453RSC0180	Acesso a Caravaggio	Entroncamento ERS-122(A) (para Farroupilha)	119,39	121,41	2,02	Duplicado	Praça de Flores da Cunha
5	3 A	240ERS0010	Entroncamento BRS-116 (Via Scharfau)	Entroncamento ERS-239 (para Estância Velha)	0	7,03	7,03	Duplicado	Praça de São Sebastião do Cai
6	3 B	240ERS0020	Entroncamento ERS-239 (para Estância Velha)	Entroncamento ERS-122 (Rincão do Cascalho)	7,03	13,2	6,17	Duplicado	Praça de São Sebastião do Cai
7	3 C	240ERS0030	Entroncamento ERS-122 (para Rincão do Cascalho)	Acesso à Capela de Santana	13,2	18,93	5,73	Simplex	Praça de Montenegro
8	3 D	240ERS0040	Acesso à Capela de Santana	Entroncamento ERS-124(A) (para Patos Novos)	18,93	31,8	12,87	Simplex	Praça de Montenegro
9	3 E	240ERS0050	Entroncamento ERS-124(A) (para Patos Novos)	Entroncamento RSC-287BRS-470ERS-124(B) (para Montenegro)	31,8	33,58	1,78	Simplex	Praça de Montenegro
10	4 A	287RSC0010	Entroncamento RSC-470(A)ERS-124(A)240 (Montenegro)	Entroncamento RSC-470(B) (para Triunfo)	0	3,23	3,23	Simplex	Praça de Montenegro
11	4 B	287RSC0020	Entroncamento RSC-470(B) (para Triunfo)	Entroncamento ERS-124(B) (para Polo Petroquímico)	3,23	5,76	2,53	Simplex	Praça de Montenegro
12	4 C	287RSC0025	Entroncamento ERS-124(B) (para Polo Petroquímico)	Entroncamento ERS-411 (para Brochier)	5,76	7,11	1,35	Simplex	Praça de Montenegro
13	26 A	287RSC0027	Entroncamento ERS-411 (para Brochier)	Entroncamento BRS-360(A) (para Nova Santa Rita)	7,11	21,49	14,38	Simplex	Praça de Montenegro
14	2 A	122ERS0010	Entroncamento ERS-340 (Rincão do Cascalho)	São Sebastião do Cai (Viaduto no Fim do Contorno)	0	15,55	15,55	Duplicado	Praça de São Sebastião do Cai
15	2 B	122ERS0030	São Sebastião do Cai (Viaduto no Fim do Contorno)	Bom Princípio (Ponte sobre o Rio Cai)	15,55	23,45	7,9	Duplicado	Praça de São Sebastião do Cai
16	2 C	122ERS0040	Bom Princípio (Ponte sobre o Rio Cai)	Entroncamento ERS-452 (para Feliz)	23,45	26,81	3,36	Duplicado	Praça de São Sebastião do Cai
17	2 D	122ERS0050	Entroncamento ERS-452 (para Feliz)	Entroncamento ERS-446 (para São Vendelino)	26,81	39,09	12,28	Duplicado	Praça de São Sebastião do Cai
18	23 A	122ERS0070	Entroncamento ERS-446 (para São Vendelino)	Entroncamento ERS-453(A) (para Farroupilha)	39,09	59,92	20,83	Simplex	Praça de Farroupilha
19	23 B	122ERS0090	Entroncamento ERS-453(A) (para Farroupilha)	Acesso a Casas do Sul	59,92	69,08	9,16	Duplicado	Praça de Farroupilha
20	23 C	122ERS0100	Acesso a Casas do Sul	Entroncamento RSC-453(B) (Casas do Sul)	69,08	80,04	10,96	Simplex	Praça de Farroupilha
21	8 A	122ERS0130	Entroncamento RSC-453(B) (Casas do Sul)	Acesso à Linha 40	80,04	81,48	1,44	Simplex	Praça de Farroupilha
22	8 B	122ERS0140	Acesso à Linha 40	Acesso a Flores da Cunha	81,48	91,18	9,7	Simplex	Praça de Flores da Cunha
23	8 C	122ERS0145	Acesso a Flores da Cunha	Entroncamento VRS-814 (para Nova Pádua)	91,18	95,05	3,87	Simplex	Praça de Flores da Cunha
24	8 D	122ERS0150	Entroncamento VRS-814 (para Nova Pádua)	Passo do Zefelino	95,05	107,8	12,75	Simplex	Praça de Flores da Cunha
25	8 E	122ERS0160	Passo do Zefelino	Entroncamento ERS-437(A) (Antônio Prado)	107,8	126,41	18,61	Simplex	Praça de Flores da Cunha

Em que pese o equívoco formal quanto a designação do nome da praça, o dado disponibilizado, indiscutivelmente, diz respeito ao Município de Capela de Santana – conforme se pode notar **pele próprio SRE indicado na tabela acima**.





O perfil do fluxo de veículos na região de Capela, por sua vez, é composto por uma série de dados levantados pelo Relatório do Estudo de Demanda. O primeiro deles é o que consta no item 3.5.1 do Relatório, que diz respeito à identificação dos fluxos de origem e destino dos usuários do sistema rodoviário. Os principais fluxos identificados no Município de Capela de Santana constam dos Gráficos 76 e 79 deste item.

O segundo dado relevante para esta análise diz respeito à simulação estatística da evolução do tráfego nas regiões abrangidas pelo sistema rodoviário, que considera as possíveis rotas de fuga no sistema, **inclusive no Município de Capela de Santana**. Os dados obtidos a partir destas análises constam do item 5.5.3 do Relatório do Estudo de Demanda, disponibilizado à época da Audiência Pública no seguinte link: <https://parcerias.rs.gov.br/rodovias>.

A estimativa de tráfego é variável fundamental para que se possa estimar a capacidade de arrecadação das praças de pedágio. Em outras palavras, é variável fundamental para a avaliação técnica da capacidade de arrecadação de cada uma destas praças e, portanto, para determinar a melhor alocação de praças dentro do sistema rodoviário.

Todos estes dados, por sua vez, foram interrelacionados e sopesados no Relatório de Proposição de Cenários. Este produto, também disponibilizado a todos os interessados à época da audiência pública, contempla uma avaliação das possíveis conformações dos blocos a serem concedidos à iniciativa privada, indicando aquelas que são capazes de agregar maior valor para o Estado do Rio Grande do Sul.

Nesta perspectiva, a análise dos possíveis cenários de concessão, que foram montados a partir dos seguintes dados (ou premissas) técnicas:

- *Tipo de Sistema e Estimativas de Valores das Tarifas de Pedágio;*
- *Estimativas de Demanda por Trecho;*
- *Estimativa de Receitas por Trecho, Inclusive as Acessórias; '*
- *Valores e Períodos em que os Investimentos Serão Necessários por Trecho;*
- *Custos Operacionais Anuais."*

Neste relatório, portanto, é possível se identificar o sopesamento das variáveis técnicas que levaram a decidir pela conformação dos blocos de licitação e, naturalmente, das praças de pedágio. O relatório em questão simulou diferentes cenários a partir dos dados coletados nos Municípios abrangidos pelo sistema rodoviário, Capela de Santana incluso, e definiu aquele que melhor agregasse valor às regiões abrangidas pela concessão.





Por fim, os Estudos de Engenharia encerram o sopesamento de variáveis técnicas para a definição da localização das praças de pedágio mediante a elaboração de projetos funcionais das praças, que consideram a melhor localização geográfica possível tendo em vistas as características do relevo das regiões em que estas serão alocadas.

É relevante salientar que todos estes dados e análises foram disponibilizados durante a audiência pública e puderam ser acessados pelos cidadãos. Nestes estudos, informações relativas ao perfil de demanda, a capacidade de geração de receitas e o volume de investimentos a serem amortizados foram apresentados e sopesados, a partir dos critérios especificados no Relatório de Cenários e nos Estudos de Demanda, em face de dados socioeconômicos das regiões.

Considerando que estes estudos de viabilidade instruíram a elaboração dos documentos editalícios e orientaram a definição da localização das praças de pedágio, parece-nos evidente, diante de todo o exposto, que o simples equívoco nominal na designação da Praça do Município de Capela de Santana não culminou em prejuízo ao processo decisório de alocação da praça de pedágio.

Pelo contrário, conforme salientado acima a decisão quanto a localização das praças sopesou de forma adequada as variáveis técnicas e distributivas envolvidas neste tipo de decisão, **considerando informações específicas do Município de Capela de Santana.**

O fato de a designação da praça, por equívoco formal, não ter adotado, inicialmente, o nome de Capela de Santana não significa que os estudos que lastrearam a definição de sua localização desconsideraram os dados e impactos neste Município em específico. Basta olhar atento e de boa fé para os estudos de viabilidade para notar que estes levaram em consideração informações técnicas e sociais de Capela de Santana – de modo a não deixar dúvidas quanto a legitimidade da alocação da praça neste Município.

Não por outro motivo, a versão final do contrato e da localização das praças de pedágio contemplada no Edital nº 001/2022, a praça de pedágio de Capela de Santana foi deslocada em novos 5 km, passando a se localizar no km 30 da ERS 240. Esta modificação buscou aprimorar a localização da praça, mitigando os efeitos do pedágio sobre moradores do Município em deslocamentos para o centro de Capela de Santana. Com o deslocamento da praça ao quilômetro 30, esta passou a se localizar após a concentração de moradores que realizam este deslocamento, mais próxima à fronteira com o Município de Montenegro.

Deste modo, parece-nos absolutamente improcedente a afirmação de que houve equívoco na localização da praça, e que este por sua vez, orientou os estudos a não considerar os dados e os impactos sobre Capela de Santana. Igualmente improcedentes, portanto, são as alegações de que os estudos da concessão seriam imprecisos ou



equivocados e que, portanto, estariam sujeitos aos precedentes do Tribunal de Contas da União relativos à imprescindibilidade da completude dos projetos básicos, colacionados pelo autor da impugnação.

A uma porque estes precedentes não se referem a contratos de concessão de serviço público. Neste tipo de contrato, a licitação não é instruída por projeto básico, mas, sim, por estudos que se configuram como “elementos de projeto básico”, conforme definido pelo art. 18, inc. XV, da Lei Federal nº 8.987/1995:

*Art. 18. O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterà, especialmente: (...)*

*XV - nos casos de concessão de serviços públicos precedida da execução de obra pública, os dados relativos à obra, **dentre os quais os elementos do projeto básico que permitam sua plena caracterização**, bem assim as garantias exigidas para essa parte específica do contrato, adequadas a cada caso e limitadas ao valor da obra; [\(Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998\)](#)*

A duas, porque os estudos são adequados do ponto de vista técnico, ofertando todo o plexo de dados e análises necessárias a uma adequada definição da localização das praças de pedágio.

O que de fato, houve, foi equívoco na designação, à época da Audiência Pública, do nome da praça de pedágio. A localização georreferenciada, informada ao longo de todos os estudos de viabilidade da concessão era precisa e suficiente para indicar que, muito embora designada como praça de Montenegro, esta se localizava em Capela de Santana. Este erro nominal, certamente, em nada influenciou na elaboração dos estudos de viabilidade que, conforme demonstrado ao longo deste item, considerou no processo de definição da localização das praças de pedágio todos os dados e informações dos Municípios da região, inclusive o Município de Capela de Santana.

Este erro formal, inclusive, sequer pode ser considerado como equívoco na localização da praça e não tem força jurídica para demandar a realização de uma nova audiência pública, conforme pleiteia o impugnante.

### **3.2. A NATUREZA FORMAL DO EQUÍVOCO NA DESIGNAÇÃO DA PRAÇA DE CAPELA DE SANTANA E A DESNECESSIDADE DE NOVA PÚBLICA**

#### **3.2.1. A NATUREZA DE ERRO FORMAL NA DESIGNAÇÃO DA PRAÇA DE PEDÁGIO**



Além de não ter ensejado qualquer impacto na elaboração dos estudos de viabilidade, o equívoco apontado pelo impugnante sequer pode ser considerado como um erro quanto à localização da praça de pedágio. Trata-se tão somente de um equívoco formal quanto a designação da praça.

Conforme se depreende do Relatório do Estudo de Demanda disponibilizado à época da audiência pública, muito embora a praça de pedágio tenha sido designada nestes documentos como “Praça Montenegro”, fato é que a sua localização era descrita como sendo localizada no km 25 da rodovia ERS 240, trecho rodoviário que se localiza nas cercanias do Município de Capela de Santana. A própria indicação realizada no Relatório quanto a disposição das praças de pedágio do Bloco 3 já contemplava menção específica a este trecho:

“c) *Bloco 3*

*No Bloco 3 haverá uma reformulação completa dos arranjos das Praças de Pedágio. Apenas a Praça de Flores da Cunha, na Rodovia ERS-122, será mantida, pois entendeu-se que a localização estava adequada.*

(...)

***A Praça de Montenegro - ERS-240, km 25,00, a Praça de Farroupilha - ERS-122, km 50,75, e a Praça de Carlos Barbosa, ERS-446, km 11,00, foram incluídas para distribuir de forma adequada a cobrança tarifária em função dos fluxos.***<sup>2</sup>

As tabelas deste mesmo estudo não deixavam dúvidas quanto a localização da praça. Conforme se depreende das imagens a seguir, muito embora designada por Praça de Montenegro, esta se localizava em rodovia que abrange notoriamente o Município de Capela de Santana:

**Tabela 82: Localização das Praças de Pedágio do Bloco 3**

Praça	Rodovia	Localização (km)	TCP	Situação
Praça de Antônio Prado	ERS-122	132,00	42,24	Nova
Praça de Montenegro	ERS-240	25,00	41,87	Nova
Praça de Farroupilha	ERS 122	50,75	42,39	Nova
Praça de Carlos Barbosa	ERS 446	11,00	40,32	Nova
Total			271,54	

Fonte: CONSÓRCIO

<sup>2</sup> Relatório dos Estudos de Demanda, p. 166. Disponibilizado ao público à época da Audiência Pública e atualmente disponível em: <https://parcerias.rs.gov.br/rodovias>.



Tabela 83: Resumo Geral das Praças de Pedágio deste Estudo

Praça	Rodovia	Localização (km)	TCP	Situação	Situação
Praça de Parobé	ERS-239	40	31,04	Nova	Bloco 1
Praça de Santo Antônio da Patrulha	ERS-474	20,17	56,9	Existente	Bloco 1
Praça de Viamão	ERS-040	51,3	83,61	Nova	Bloco 1
Praça de Três Coroas	ERS-115	22,96	44,36	Existente	Bloco 1
Praça de Gramado	ERS-235	27,24	45,96	Existente	Bloco 1
Praça de São Francisco de Paula	ERS-235	53,1	45,58	Existente	Bloco 1
Praça de Taquara	ERS-020	60,3	48,52	Nova	Bloco 1
Praça de Morungava	ERS-020	22,9	50,54	Nova	Bloco 1
Praça de Gravataí	ERS-118	22,6	38,23	Nova	Bloco 1
Praça de Encantado	ERS-130	93,97	58,7	Existente	Bloco 2
Praça de Boa Vista do Sul	RSC-453	78,54	58,21	Existente	Bloco 2
Praça de Cruzeiro do Sul	RSC-453	19,8	55,56	Existente	Bloco 2
Praça de Coxilha	ERS-135	18,44	70,55	Existente	Bloco 2
Praça de Casca	ERS-129	160	55,82	Nova	Bloco 2
Praça de Passo Fundo	ERS-324	195,8	58,04	Nova	Bloco 2
Praça de Nova Araçá	ERS-324	277	58,04	Nova	Bloco 2
Praça de São Sebastião do Cai (Bom Princípio)	ERS-122	22,5	52,29	Nova	Bloco 3
Praça de Flores da Cunha	ERS-122	99,55	52,43	Existente	Bloco 3
Praça de Antônio Prado	ERS-122	132	42,24	Nova	Bloco 3
Praça de Montenegro	ERS-240	25	41,87	Nova	Bloco 3
Praça de Farroupilha	ERS 122	50,75	42,39	Nova	Bloco 3
Praça de Carlos Barbosa	ERS 446	11	40,32	Nova	Bloco 3
Total			1.131,19		
Média			51,42		

c) Bloco 3

Tabela 90: Localização das Praças de Pedágio, Valores Tarifários Atuais e Projeções - Bloco 3

Praça	Denominação	Rodovia	Localização (km)	TCP	Situação	Tarifa Atual (R\$/km)	Tarifa Atual (R\$/km)	Simulação			
								R\$ 0,12/km	R\$ 0,15/km	R\$ 0,18/km	
1	Praça de São Sebastião do Cai (Bom Princípio)	ERS-122	22,50	52,29	Nova	-	-	R\$ 6,27	R\$ 7,84	R\$ 9,41	
2	Praça de Portão	ERS-240	13,00	-	Existente	R\$ 6,50	-	-	-	R\$ 9,44	
3	Praça de Flores da Cunha	ERS-122	99,55	52,43	Existente	R\$ 7,00	0,13	R\$ 6,29	R\$ 7,86	R\$ 9,44	
4	Praça de Antônio Prado	ERS-122	132 (0)	42,24	Nova	-	-	R\$ 5,07	R\$ 6,34	R\$ 7,60	
5	Praça de Montenegro	ERS-240	25,00	41,87	Nova	-	-	R\$ 5,02	R\$ 6,28	R\$ 7,54	
6	Praça de Farroupilha	ERS 122	50,75	42,39	Nova	-	-	R\$ 3,98	R\$ 5,36	R\$ 7,65	
7	Praça de Carlos Barbosa	ERS 446	11,00	40,32	Nova	-	-	R\$ 4,84	R\$ 6,05	R\$ 7,26	
Total				271,54							
Média				41,14							

Fonte: CONSORCIO

Mais importante que isso, o Relatório do Estudo de Demanda evidenciava que as análises econômico-financeiras, que orientaram a localização das praças de pedágio levaram em conta a localização da praça em trecho rodoviário próximo ao Município de Capela de Santana, isto é, no Km 25 da ERS 240. Isto fica evidente no item 9 do Relatório, cuja introdução se transcreve a seguir:

“Após análise do modelo econômico-financeiro foram identificados diversos pontos críticos que demandaram ajustes frente à concepção inicial, de forma a melhorar a viabilidade do projeto, quais sejam:

- As praças de pedágio de Viamão, Campo Bom e Portão tiveram sua localização alterada de forma a equacionar uma melhor cobertura da malha composta pelo Sistema Rodoviário, resultando em um TCP médio de 50 km;
- Praça de Pedágio de Viamão: teve que ser relocada para o km 51,30 da ERS-040, pois estava localizada na área urbana de Águas Claras. Isto permitia que quase metade dos usuários fossem isentos do pagamento da tarifa;
- Praça de Pedágio de Campo Bom: teve que ser relocada para o km 40,00 da ERS-239, pois também estava em área urbana, permitindo um número elevado de fugas;



- *Praça de Pedágio de Portão: teve que ser substituída, pois sua configuração era com cobrança unidirecional, permitindo muitas rotas de fuga. **Esta praça foi substituída por duas novas, Praça de Montenegro, localizada na ERS-240 km 25,00, e Praça de São Sebastião do Cai, localizada na ERS-122 km 22,50.***
- *A ERS-115 está localizada em região serrana com curvas muito fechadas, o que demandará um estudo mais aprofundado para a solução de duplicação, de forma a atender a melhoria da fluidez versus viabilidade econômico-financeiro;*
- *O subtrecho 21b (SRE-135 ERS0030) foi excluído da modelagem por coincidir com um trecho de rodovia federal (BR-285), já duplicado;*
- *A VRS-813 foi excluída da modelagem por ser um trecho urbano em grande parte municipalizado.”<sup>3</sup>*

Ora, disso se depreende que, muito embora a designação nominal da praça fizesse referência ao Município de Montenegro, a localização da praça era indicada ao longo do estudo de demanda, de forma correta, como sendo no Município de Capela de Santana. Não por outro motivo, o próprio impugnante foi capaz de identificar que a praça estava localizada no Município de Capela de Santana, conforme se depreende da página 3 da impugnação:

*“Vislumbra-se na planta retigráfica da Rodovia ERS 240 que a praça de pedágio, Praça Montenegro, está projetada para ser construída no km 24+500. **Ocorre que o km 24,5 da rodovia ERS 240 localiza-se no trecho rodoviário do Município de Capela de Santana e não do Município de Montenegro.**”*

Apenas em quatro ocasiões houve erro tipográfico no Relatório de Cenários, indicando que a praça de pedágio estaria localizada no km 25 da rodovia “ERS 287”<sup>4</sup>. Estes erros ocorreram em planilhas que indicavam o valor da tarifa a ser praticado nos anos 01, 02, 10, 20 e 30 da concessão. Não obstante estes erros, a referência à localização correta da praça era corrigida na mesma página destas planilhas, em que constavam gráficos com a arrecadação projetada, nos quais era possível ler e identificar a localização da praça como sendo na ERS 240, no km 25. A imagem abaixo evidencia isto<sup>5</sup>:

<sup>3</sup> Relatório dos Estudos de Demanda, p. 352. Disponibilizado ao público à época da Audiência Pública e atualmente disponível em: <https://parcerias.rs.gov.br/rodovias>.

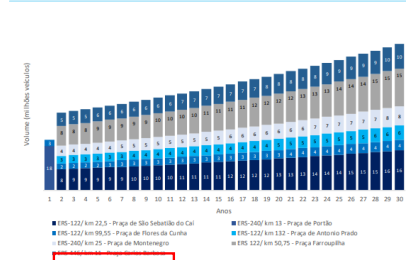
<sup>4</sup> Vale notar que o equívoco tipográfico resta evidente, tendo em vistas que a nomenclatura da rodovia estadual 287 é RSC 287 e não ERS 287. A rodovia designada oficialmente por “ERS” é a ERS 240.

<sup>5</sup> Situação similar é encontrada nas seguintes páginas do estudo: 39 e 45.



3.3.1.3. Lote 3 - Bloco 3

Gráfico 3.3 - 5: Gráfico de Arrecadação (Demanda) - Cenário 1 - Lote 3 - Bloco 3



Fonte: CONSORCIO

Gráfico 3.3 - 6: Gráfico de Arrecadação (Demanda - Breakdown) - Cenário 1 - Lote 3 - Bloco 3

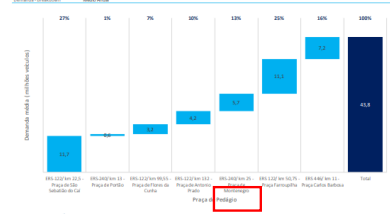


Tabela 3.3 - 3: Tarifas do Cenário 1 - Lote 3 - Bloco

Parcela Fixa		R\$/km		3,0000
Tarifa diferenciada para Pistas Simples e Duplas		Pista Simples	R\$/km	0,1017
		Pista Dupla	R\$/km	0,1323
Tarifa Média R\$/km				Ano 2 0,1752
				Ano 30 0,1886

Rodovia	[km]	Praça de Pedágio	Situação	ANO 01	ANO 02	ANO 10	ANO 20	ANO 30
ERS-122	22,50	1	Praça de São Sebastião do Cal	Nova	9,92	9,92	9,92	9,92
ERS-240	13,00	2	Praça de Porto	Existente	0,00	0,00	0,00	0,00
ERS-122	99,55	3	Praça de Flores da Cunha	Existente	8,40	8,40	8,56	8,56
ERS-122	132,00	4	Praça de Antônio Prado	Nova	7,30	7,30	7,30	7,30
ERS-287	25,00	5	Praça de Montenegro	Nova	7,56	7,71	8,10	8,54
ERS-240	75,00	6	Praça Farroupilha	Nova	7,59	8,68	8,68	8,68
ERS-240	33,00	7	Praça Carlos Barbosa	Nova	7,01	8,21	8,21	8,21

Fonte: CONSORCIO

Cumprе salientar, ainda, que com o intuito de sanar qualquer dúvida quanto ao tema, durante o procedimento de Audiência Pública, realizado em 15 de julho de 2021, a apresentação realizada aos interessados retificou a designação da praça de pedágio, indicando expressamente que esta se localizaria no Município de Capela de Santana. Os slides abaixo, apresentados durante a Audiência Pública, evidenciam esta correção:

BLOCO 3

TARIFAS DE PEDÁGIO

- Pedágio mais baixo em trechos de pista simples
- Redução de discrepâncias nos valores dos pedágio nas praças do bloco

Praça	Parcela Fixa da Tarifa	Tarifa Básica de Pista Simples x Extensão em Pista Simples	Tarifa Básica de Pista Dupla x Extensão em Pista Dupla	Tarifa de Pedágio (ano 2)
Bom Princípio	R\$ 3,00	0,00 km	R\$ 0,1240/km	52,29 km
Flores da Cunha		50,41 km		2,02 km
Antônio Prado		42,24 km		0,00 km
Capela de Santana		41,87 km		0,00 km
Farroupilha		33,23 km		9,16 km
Carlos Barbosa		40,32 km		0,00 km



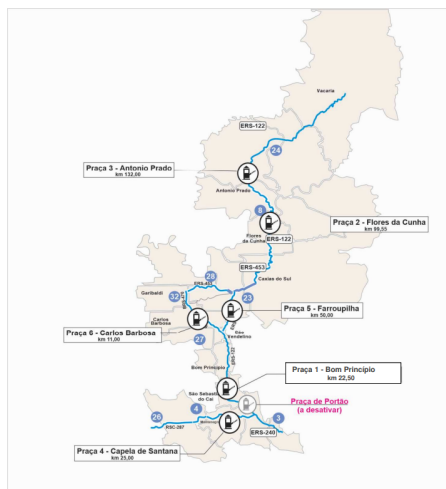
**BLOCO 3**

**6 PRAÇAS DE PEDÁGIO**

▪ **5 novas praças**  
(Antônio Prado, Farroupilha, Carlos Barbosa, Bom Princípio, Capela de Santana)

▪ **1 praça EGR**  
(Flores da Cunha)

**Praça de pedágio de Portão será desativada**



Audiência Pública • Concessões de Rodovias • Bloco 3  
Via CiscoWebex

**BLOCO 3**  
**TARIFAS DE PEDÁGIO**

- Pedágio mais baixo em trechos de pista simples
- Redução de discrepâncias nos valores dos pedágio nas praças do bloco

Praça	Parcela Fixa da Tarifa	Tarifa Básica de Pista Simples x Extensão em Pista Simples	Tarifa Básica de Pista Dupla x Extensão em Pista Dupla	Tarifa de Pedágio (ano 2)
Bom Princípio	R\$ 3,00	R\$ 0,0954/km	0,00 km	R\$ 9,49
Flores da Cunha			50,41 km	R\$ 8,06
Antônio Prado			42,24 km	R\$ 7,03
Capela de Santana			41,87 km	R\$ 6,99
Farroupilha			33,23 km	R\$ 7,31
Carlos Barbosa			40,32 km	R\$ 6,85

50:10 / 3:14:26

Fora de dúvidas, portanto, que muito embora a praça tenha sido designada nos estudos de viabilidade como “Praça de Montenegro”, os elementos e informações disponibilizados tanto no próprio estudo de viabilidade, quanto na própria audiência pública, eram mais do que suficientes para a compreensão de que a praça se localizava, de fato, no Município de Capela de Santana.

O “equivoco” alardeado pela impugnação, assim, não passa de erro formal, relativo à designação nominal de uma das praças. Leitura atenta dos documentos disponibilizados e a





participação na própria audiência pública era mais do que suficiente para que, um interessado de boa fé, compreendesse que a praça se localizava no Município de Capela de Santana.

### 3.2.2. ERROS FORMAIS NÃO GERAM A OBRIGATORIEDADE DE NOVA AUDIÊNCIA PÚBLICA

O terceiro argumento intentado pelo impugnante dá conta de que a correção superveniente do equívoco na designação da praça de pedágio demandaria a realização de nova audiência pública. Em que pese a vênia devida ao autor da impugnação, novamente as razões apresentadas são improcedentes.

Isto porque a realização de nova audiência pública não é expediente a ser utilizado ante todo e qualquer tipo de correção ou alteração realizada sobre os estudos de viabilidade da concessão. Conceber desta forma o instituto da audiência pública, é ignorar a sua própria natureza de processo dialógico, em que o Poder Público disponibiliza os documentos que conformam a sua concepção inicial para determinado empreendimento, colhe as impressões da sociedade civil e finaliza a estruturação do projeto, considerando as contribuições recebidas.

Neste tipo de procedimento, portanto, é pressuposto que a administração pública realize alterações e retificações nos estudos originalmente disponibilizados na audiência e consulta públicas, até mesmo como forma de viabilizar que as contribuições da sociedade civil sejam incorporadas ao projeto. Isto não significa, porém, que toda e qualquer alteração terá de ser submetida a novo escrutínio da sociedade civil.

Pelo contrário, a reedição da audiência e consulta públicas somente será necessária em caso de alteração substantiva, que altere profundamente as características originais do projeto. Nestes casos, de fato, a audiência anterior não servirá para atender à exigência legal de discussão do empreendimento com a sociedade. Alterações substanciais, que modifiquem características definidoras do projeto, conferem características inéditas ao empreendimento, demandando nova discussão com a sociedade civil.

Este tem sido o entendimento mantido pelo Tribunal de Contas da União. Exemplo de sua aplicação pode ser identificado no Acórdão nº 3.661/2013, em que a Corte de Contas assim se manifestou:

*“9.1. condicionar a publicação dos editais das licitações para a concessão dos arrendamentos de áreas e instalações portuárias nos portos organizados de Santos, Belém, Santarém, Vila do Conde e Terminais de Outeiro e Miramar, constantes do primeiro bloco daqueles previstos na Portaria 38/2013, emitida pela Secretaria de*



*Portos da Presidência da República (SEP/PR), à adoção das seguintes providências:*

(...)

9.7. dar ciência à Casa Civil, à SEP/PR e à Antaq de que:

9.7.3. ***caso ocorram modificações significativas nas definições que constarão do processo licitatório, em decorrência dos ajustes referidos no item 9.1 deste acórdão, as questões deverão ser submetidas a nova audiência pública.***”

(TCU: Acórdão nº 3.661/2013 - Plenário, Processo 029.083/2013-3, Ministra Relatora Ana Arraes, julgado em sessão de 10 de dezembro de 2013).

A retificação de equívoco na designação de determinada praça de pedágio, certamente, não afeta a compreensão do projeto de concessão do Bloco 3. Sobretudo, quando era possível a qualquer interessado, mediante a análise atenta dos estudos e apresentações disponibilizadas durante a audiência pública, identificar a exata localização da praça de pedágio. Tanto menos no presente caso em que esta retificação foi realizada já durante a própria audiência pública, permitindo a participação informada de todos os cidadãos, sem qualquer impacto técnico sobre os estudos de viabilidade da concessão.

Diante deste cenário, parece-nos evidente a improcedência da alegação de que o equívoco na indicação da praça de Capela de Santana demandaria nova audiência. A opção do Estado do Rio Grande do Sul em dar sequência ao andamento do processo de concessão se mostra legítima do ponto de vista jurídico.

#### 4. LEGALIDADE DA AUDIÊNCIA PÚBLICA

O impugnante ainda sustenta que o procedimento de audiência pública seria ilegal. Em seu entendimento: “***existência de inconsistências no projeto de outorga do estado que já maculam a própria audiência pública feita pelo estado para participação da população, em especial a população que utiliza a rodovia ERS 240, no trecho de Capela de Santana/RS, pois o projeto básico (plano de outorga elaborado pelo BNDS) (sic) aponta de fato a projeção da praça de pedágio na ERS 287, em Montenegro/RS***”.

Adicionalmente, alega que audiência seria ilegal, também, por este ter encaminhado contribuição escrita durante o procedimento que não teria sido respondida, questionando sobre qual seria a localização correta da praça e se haveria um novo estudo para o Município de Capela de Santana.

Novamente o sustentado pelo impugnante não procede.



A uma, pois, conforme demonstrado nos itens anteriores, o equívoco sustentado ao longo de toda a impugnação nada mais é do que um equívoco formal, na designação do nome da Praça de Pedágio. A quilometragem e a rodovia em se indicava a localização da praça de pedágio era precisa e integrante do Município de Capela de Santana, além dos estudos que subsidiaram a estrutura final das praças de pedágio considerar informações de todos os Municípios da região, inclusive o de Capela de Santana.

Afora a ausência de prejuízo material, qualquer dúvida quanto ao tema foi esclarecida durante a própria audiência pública, onde se realizou apresentação prévia aos interessados em que, expressamente, foi indicado que a praça seria no Município de Capela de Santana. Evidente, portanto, que o equívoco em questão foi formal e rapidamente esclarecido aos interessados, que puderam participar o procedimento já devidamente informados quanto a precisa localização da praça de pedágio.

Inexistente o prejuízo aos participantes apto a legitimar a anulação da audiência pública.

Quanto a segunda alegação, cumpre salientar que o questionamento realizado foi devidamente respondido pela própria apresentação realizada durante a audiência pública. Esta, conforme demonstrado no item anterior, informou objetivamente que a praça de pedágio se localizava no Município de Capela de Santana, de modo que qualquer dúvida quanto ao tema foi devidamente equacionada durante a audiência. Os estudos disponibilizados durante a audiência pública não necessitavam, portanto, de reelaboração, afinal, esta localização da praça já era considerada em suas premissas.

Neste sentido, não nos parecem subsistentes os argumentos do impugnante quanto a audiência pública.

## **5. LEGALIDADE DO ITEM 9.2 E DO ANEXO 16 DA MINUTA DE CONTRATO**

Por fim, o autor da impugnação sustenta que o item 9.2 e o Anexo 16 da Minuta de Contrato seriam ilegais. De acordo com o impugnante, o art. 17 do Decreto Estadual nº 53.490/2017 determinaria que o Plano de Outorga conteria todos os elementos técnicos que regerão a concessão. Em sua interpretação, isto significaria que os estudos de viabilidade deveriam encerrar todos os elementos possíveis da concessão, sendo vedada a previsão de obrigações que não tenham sido previamente determinadas nestes documentos.

Neste sentido, o item 9.2 seria ilegal por asseverar que os estudos de viabilidade não seriam vinculantes. O Anexo 16, por sua vez, seria ilegal por dispor a respeito da inclusão de um investimento sem prévia consideração nos estudos de viabilidade.



Ambos os entendimentos são absolutamente equivocados.

O Plano de Outorga, nos termos do Decreto Estadual nº 53.490/2017, consiste em um conjunto de documentos composto pelos estudos de viabilidade técnica e econômica da concessão e das minutas de edital e contrato. O art. 18 do Decreto define com precisão o seu conteúdo:

*Art. 18. O Plano de Outorga – PO - deverá conter, no mínimo:*

*I - o trecho a ser concedido, com justificativa baseada no volume de tráfego médio diário - VDM, características econômicas da região afetada, índices de acidentalidade, entre outros dados objetivos que justifiquem a concessão e seu prazo;*

*II - os estudos de viabilidade de engenharia, ambiental, econômico-financeiro e jurídico para a concessão;*

*III - o Programa de Exploração Rodoviária - PER;*

*IV - a modelagem econômico-financeira;*

*V - o valor da tarifa básica máxima para a Categoria 1, correspondente a automóveis, caminhonetes e furgões com 2 eixos e rodagem simples; e*

*VI - a minuta do edital e do contrato de Concessão, que deverá conter, obrigatoriamente, as cláusulas exigidas no art. 23 da Lei Federal nº 8.987/95.*

O plano de outorga, portanto, concentra os estudos e documentos necessários ao planejamento da concessão, contendo as premissas técnicas que orientarão a estruturação técnica, econômico-financeira e jurídica do projeto. Isto não significa, porém, que o plano de outorga deve contemplar, de forma estanque e rígida, absolutamente todas as premissas técnicas relacionadas às obrigações da concessão.

Isto é, os estudos que compõem o plano de outorga deverão orientar a modelagem a partir das características do trecho a ser concedido, o que envolve a avaliação de demanda (VDM), do perfil socioeconômico da região abrangida pelo trecho, da viabilidade econômico-financeira, ambiental e técnica dos investimentos necessários, além, é claro, dos próprios investimentos a serem exigidos e contemplados no Programa de Exploração da Rodovia. Todos estes elementos serão utilizados para definir a tarifa da concessão e orientarão a elaboração das minutas de edital e contrato da concessão.

Em suma, o plano de outorga é um termo utilizado pelo Decreto Estadual nº 53.490/2017 para congrega todos os estudos técnicos de viabilidade necessários à modelagem de uma concessão. O presente procedimento de concessão atende a estes requisitos a medida que contempla todos os estudos e documentos exigidos pelo art. 18.



Em outras palavras, os documentos que compõem o plano de outorga são estudos de viabilidade executados para avaliar a viabilidade de uma concessão. Do ponto de vista jurídico, isto faz com que estes estudos estejam sujeitos às regras aplicáveis a esta modalidade de contratação.

No contexto das concessões, os estudos de viabilidade não se confundem com os projetos básicos, adotados tipicamente nos contratos de obras regidos pela antiga Lei Federal nº 8.666/1993 e, mais recentemente, pela Lei Federal nº 14.133/2021.

Por serem contratos de parceria, em que a administração pública tem a intenção de capturar a eficiência gerencial do privado e vertê-la em favor da gestão de um serviço público, as concessões pressupõe mecanismos de estruturação contratual que permitam ao parceiro privado formular as melhores soluções técnicas e de engenharia para viabilizar uma prestação eficiente de serviços públicos concedidos.

Mais do que isso, por serem parcerias de longo prazo, estes contratos muitas vezes deverão contemplar cláusulas que permitam a adaptação da prestação dos serviços públicos a novas tecnologias ou ajustes de forma a sempre mantê-los aptos a atender aos interesses públicos mais adequados em cada momento de sua vigência.

Isto significa que, nestes contratos, as soluções operacionais e de engenharia a serem aplicadas na concessão não devem ser determinadas de forma estanque pelo contrato ou, no caso do Estado do Rio Grande do Sul, pelos estudos de viabilidade contemplados no Plano de Outorga.

Pelo contrário, as diretrizes técnicas que estes estudos devem determinar são os resultados a serem alcançados com a prestação dos serviços públicos. No caso das concessões rodoviárias, o que é imprescindível é que os estudos de viabilidade definam, com precisão, quais investimentos serão necessários e em que prazo estes deverão ser concluídos. Estas definições devem ser lastreadas nos dados do estudo de viabilidade e estabelecidas no Programa de Exploração da Rodovia.

O contrato, por sua vez, deverá dispor de um sistema de incentivos ao cumprimento tempestivo destes investimentos, assim como de cláusulas que penalizem a sua inobservância. Também deverá dispor de cláusulas que permitam às partes renegociar o contrato, de modo a preservar a sua execução sempre alinhada ao interesse público – que poderá variar ao longo de sua execução.

Neste cenário, a concessionária se torna responsável por definir as formas mais eficientes para se atingir os resultados exigidos pelo PER e o contrato seja dotado de



plasticidade suficiente para suportar as intercorrências que venham a afetar o projeto em seu longo prazo de execução.

Para que este sistema funcione, as concessões não podem contar com um projeto básico ou termo de referência, que defina rigidamente a metodologia de execução das obras e exigências sobre a forma de prestação dos serviços. Os estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira, neste contexto, não assumem este caráter rígido.

Pelo contrário, de um lado, servem para fundamentar as exigências de investimentos a serem contempladas no PER. De outro, servem para demonstrar aos interessados na licitação que a execução destes investimentos, no prazo contratual e com as tarifas determinadas para a licitação é viável do ponto de vista econômico-financeiro.

As estimativas e projeções realizadas nestes estudos, no entanto, não vinculam o licitante. Este deverá formular suas próprias soluções gerenciais e de engenharia para dar cabo do programa de investimentos da concessão – este sim vinculante.

Neste sentido, os estudos de viabilidade de uma concessão não são vinculantes para os licitantes e não se confundem com um projeto básico ou termo de referência. Quanto a estes últimos, vale destacar que a Lei Federal nº 8.987/1995, em seu art. 18, inc. XV, sequer exige a existência de projetos básicos nas concessões. São suficientes documentos que contenham elementos de projeto básico que sejam suficientes para a identificação funcional do objeto da concessão.

Portanto, é absolutamente incorreto presumir que os estudos de viabilidade contemplados no Plano de Outorga contenham uma descrição rígida e estanque de todos os investimentos obrigações da concessionária. Pelo contrário, estes estudos de viabilidade tão somente estabelecem parâmetros referenciais, destinados a fornecer dados para a definição dos investimentos obrigatórios da concessão, estabelecidos no PER (este, sim, de observância obrigatória) e demonstrar que, dentro das premissas consideradas nos estudos, a execução deste programa de investimentos é viável do ponto de vista econômico-financeiro.

A forma como o PER será executado é uma definição que compete exclusivamente à concessionária, que deverá fornecer soluções gerenciais e de engenharia para viabilizar o seu cumprimento.

Algumas obrigações, sobretudo, relacionadas à atualidade tecnológica da concessão, por vezes, não poderão ser previstas como obrigatórias na versão original do PER. Seja por falta de disponibilidade da tecnologia ou por entraves institucionais, por vezes estas deverão ser incorporadas ao longo da vigência contratual.



Nestes casos, não é pertinente que o PER as defina de forma estanque, seja por ser impossível, seja por criar insegurança jurídica. Mais prudente é que o contrato contenha regras procedimentais, que permitam ao poder concedente e órgãos de controle definir em momento futuro, em que esta tecnologia já esteja consolidada ou com maior respaldo jurídico e institucional, quais os parâmetros para a sua implantação na concessão. A incorporação destas tecnologias é, até mesmo, uma premissa do Decreto Estadual nº 53.490/2017, cujo art. 34 assim dispõe:

**Art. 34. As inovações tecnológicas advindas no curso do contrato deverão favorecer a qualidade dos serviços e, quando gerarem redução nos custos da concessionária, a economia obtida deverá ser compartilhada com os usuários e o Poder Concedente, tendo como premissa o incentivo à adoção de novas tecnologias e a consequente demonstração dos custos e benefícios desta inovação.**

**Parágrafo único. As novas tecnologias poderão ser implementadas independentemente de autorização do Poder Concedente ou da AGERGS, ressalvadas as especificações técnicas expressamente contidas no contrato e os parâmetros de desempenho nele fixados, com a responsabilidade plena da concessionária pelos riscos decorrentes desta inovação.**

O impugnante parece confundir – tal como feito em outras partes da impugnação – os estudos de viabilidade da concessão com o projeto básico de um contrato administrativo tradicional - regido pela Lei Federal nº 8.666/1993. A transposição desta lógica, conforme demonstrado anteriormente, é absolutamente imprópria.

Diante de todo o exposto, tanto o item 9.2 quanto o Anexo 16 da Minuta de Contrato, são absolutamente compatíveis com o regime legal das concessões no Estado do Rio Grande do Sul.

O item 9.2, ao dispor que os estudos de viabilidade são estritamente referenciais, tão somente enfatiza que cabe aos licitantes definirem as suas próprias premissas para elaborar suas propostas econômicas. Previsões deste tipo são absolutamente frequentes na experiência nacional de concessões conforme se depreende da tabela abaixo:

PROJETO	REFERÊNCIA	REGRAS
Nova Dutra (ANTT)	Edital nº 003/2021	<p>2.5 As Proponentes são responsáveis pela análise direta das condições do Sistema Rodoviário e de todos os dados e informações sobre a exploração da Concessão.</p> <p>2.5.1 As informações, estudos, pesquisas, investigações, levantamentos, projetos, planilhas e demais documentos ou dados, relacionados ao Sistema Rodoviário e à sua exploração, disponibilizados pela ANTT, foram realizados e</p>





		<i>obtidos para fins exclusivos de precificação da Concessão, não apresentando, perante as potenciais Proponentes, qualquer caráter vinculativo ou qualquer efeito do ponto de vista da responsabilidade do Poder Concedente perante as Proponentes ou perante a futura Concessionária.</i>
BR 381/262 (ANTT)	Edital nº 004/2021	<p>2.5 <i>As Proponentes são responsáveis pela análise direta das condições do Sistema Rodoviário e de todos os dados e informações sobre a exploração da Concessão.</i></p> <p>2.5.1 <i>As informações, estudos, pesquisas, investigações, levantamentos, projetos, planilhas e demais documentos ou dados, relacionados ao Sistema Rodoviário e à sua exploração, disponibilizados pela ANTT, foram realizados e obtidos para fins exclusivos de precificação da Concessão, não apresentando, perante as potenciais Proponentes, qualquer caráter vinculativo ou qualquer efeito do ponto de vista da responsabilidade do Poder Concedente perante as Proponentes ou perante a futura Concessionária.</i></p>
BR 153/TO/ GO (ANTT)	Edital nº 001/2021	<p>2.5 <i>As Proponentes são responsáveis pela análise direta das condições do Sistema Rodoviário e de todos os dados e informações sobre a exploração da Concessão.</i></p> <p>2.5.1 <i>As informações, estudos, pesquisas, investigações, levantamentos, projetos, planilhas e demais documentos ou dados, relacionados ao Sistema Rodoviário e à sua exploração, disponibilizados pela ANTT, foram realizados e obtidos para fins exclusivos de precificação da Concessão, não apresentando, perante as potenciais Proponentes, qualquer caráter vinculativo ou qualquer efeito do ponto de vista da responsabilidade do Poder Concedente perante as Proponentes ou perante a futura Concessionária.</i></p>
Litoral Paulista (ARTESP)	Concorrência Internacional nº 002/2021	<p>7.5. <i>As informações, estudos, pesquisas, investigações, levantamentos, projetos, planilhas e demais documentos ou dados, relacionados ao SISTEMA RODOVIÁRIO e à sua exploração, disponibilizados pela ARTESP, foram realizados e obtidos para fins exclusivos de servir como referencial para os cálculos que apontaram a viabilidade econômico-financeira da CONCESSÃO, não apresentando, perante as potenciais LICITANTES ou futura CONCESSIONÁRIA, qualquer caráter vinculativo ou qualquer efeito do ponto de vista da responsabilidade do</i></p>



		<i>PODER CONCEDENTE e da ARTESP.</i>
--	--	--------------------------------------

Já que no que diz respeito ao Anexo 16, referente ao *free flow*, a disciplina adotada na Minutas de Contrato alinha-se ao que se tem feito no setor de rodovias. Por se tratar de tecnologia ainda em desenvolvimento, sobretudo, no que diz respeito a seus aspectos jurídico-institucionais, ao invés de se intentar antecipar os contornos definitivos do *free flow* e consagrar uma disciplina estanque sobre o tema, optou-se por disciplinar um procedimento que regerá a introdução desta tecnologia na concessão.

Assim, evita-se o risco de obsolescência e de dissonância das soluções eventualmente impostas em relação ao que se praticará, em definitivo, no país. Por outro lado, permite-se que o contrato se beneficie do amadurecimento do tema e possa, ao invés de adotar soluções parciais, efetivamente permitir que o contrato transfira os benefícios da implementação desta tecnologia aos usuários.

É justamente por este motivo que os projetos de concessões de rodovias mais recentes do país, publicados ao longo do ano de 2021, têm privilegiado uma disciplina genérica sobre o tema, deixando para que as partes contratuais, ao longo da vigência da concessão, possam definir as características com que o *free flow* será implementado, conforme os contornos jurídico-institucionais do tema sejam delimitadas de forma objetiva. Vale notar, neste sentido, a disciplina do tema adotada nos contratos mais recentes da própria ANTT, sintetizada na tabela abaixo:

ANTT	
<i>Projeto</i>	<i>Disciplina do Free Flow</i>
BR 153/TO/GO (2021)	<i>21.2.15 impactos positivos ou negativos decorrentes da implantação de sistema de arrecadação de Tarifa de Pedágio na modalidade Free Flow, ou outro que venha a existir, inclusive o comprovado aumento de receita e de evasão decorrente da implantação desta modalidade;</i>
BR 381/262 (2021)	<i>22.2.15 impactos positivos ou negativos decorrentes da implantação de sistema de arrecadação de Tarifa de Pedágio na modalidade Free Flow, ou outro que venha a existir, inclusive o comprovado aumento de receita e de evasão decorrente da implantação desta modalidade;</i>
BR 163 (2021)	<i>19.2.15 impactos positivos ou negativos decorrentes da implantação</i>



	<i>de sistema de arrecadação de Tarifa de Pedágio na modalidade Free Flow, ou outro que venha a existir, inclusive o comprovado aumento de receita e de evasão decorrente da implantação desta modalidade;</i>
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

A Minuta de Contrato ora em questão alinha-se às melhores práticas acima delineadas e define que a implementação do *free flow* será realizada durante a revisão quinquenal, momento em que todos os estudos relativos aos aspectos técnicos a serem observados em sua implementação deverão ser realizados. Por se tratar de tecnologia de implantação futura, não há sentido que os estudos de viabilidade conttenham a definição estanque de como esta será aplicada. No momento procedimental adequado, definidos pelo próprio contrato de concessão, estudos técnicos específicos deverão ser realizados para definir a viabilidade e a forma de implementação desta tecnologia.

Trata-se, portanto, de disciplina jurídica procedimental, alinhada às melhores práticas do setor de rodovias e ao art. 34 do Decreto Estadual nº 53.490/2017, que determina o incentivo à implantação de novas tecnologias dentro de condicionantes contratualmente definidas.

Neste sentido, evidente a inexistência de qualquer incompatibilidade dos itens da Minuta de Contrato e o Decreto Estadual nº 53.490/2017.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o exposto, entendemos que a impugnação apresentada não reúne elementos jurídicos aptos a suscitar o seu deferimento. Por este motivo, sugerimos o seu indeferimento.

**Gabriel Sperotto Anawate**  
Analista Jurídico – UCPPP/SEPAR

**Carlos Eduardo da Silveira**  
Assessor Especial – UCPPP/SEPAR

**Rafael Ramos**  
Diretor da UCPPP