



RELATÓRIO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

(VERSSÃO 2.0)

SEI Nº 22417753

Interessado: SUPERINTENDÊNCIA DE CONCESSÃO DA INFRAESTRUTURA

Referência: 50500.007465/2023-23

Processos Relacionados: 50500.058185/2024-64

Assunto: Relatório de AIR

Ementa: Análise de Impacto Regulatório – AIR para o Projeto ESG em contratos de concessões rodoviárias e ferroviárias federais

Palavras-chaves: ambiental, social, governança

Versão 2.0

1. INTRODUÇÃO

A temática de ESG é uma pauta em discussão e desenvolvimento a nível mundial. Segue os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU (ODS) e alinha-se aos Princípios do Equador, estes constituídos por instituições financeiras e organizações multilaterais alinhados à causa, exigindo, assim, que à seleção de financiamento de projetos sejam eletivos somente aqueles projetos que supram as exigências dos princípios que pautem a sustentabilidade baseada no tripé social, ambiental e governança.

O ESG é uma demanda que surgiu como uma estratégia internacional desenvolvida por instituições de fomento financeiro voltada ao alcance de dois grandes objetivos: enfrentar as mudanças climáticas e gerar uma “espiral de benefícios” a todos os envolvidos nos projetos. Essa espiral é orientada a diversas frentes, como a (i) *social*: impactos positivos nas comunidades afetadas por determinada iniciativa, geração de empregos, proteção a pessoas em situação de vulnerabilidade, fomento à cultura e à educação; (ii) *ambiental*: manutenção e promoção da biodiversidade; (iii) *governança*: promoção da igualdade étnica e de gênero, transparência, combate à corrupção.

A preocupação com as alterações climáticas e situações de sensibilidade social gerou uma iniciativa que ultrapassa barreiras de Estados. A Organizações das Nações Unidas (ONU) adotou a Agenda 2030, realizada em Assembleia em setembro de 2015, com a participação de 193 países, que tem o plano de alcançar "um mundo melhor e mais sustentável" e definiu 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (conhecidos apenas pela sigla: ODS). Abrangem o desenvolvimento econômico, a erradicação da pobreza, da miséria e da fome, a inclusão social, a sustentabilidade e a boa governança em todos os níveis, incluindo paz e segurança^[1], descritas na Figura 1.



Figura 1: Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU

Esse documento foi formalizado sob a alcunha do “Acordo de Paris”, do qual o Brasil é signatário. O Decreto n. 9.073/2017 internalizou-o no ordenamento jurídico pátrio.

Como citado introdutoriamente, essa demanda abrange três vertentes: ambiental, social e de governança, que são representadas pela sigla ESG, em inglês, e visam garantir o respeito ao meio ambiente, à dignidade humana e à integridade de instituições, respectiva e sinergicamente. Em alinhamento, porém direcionado ao setor de transporte, a demanda por práticas sustentáveis não é apenas impulsionada pela sociedade civil preocupada com as mudanças climáticas, mas também pelas iniciativas das próprias concessionárias reguladas.

Conforme Regimento Interno da ANTT, Resolução nº 5976/2022, à Superintendência de Concessão de Infraestrutura – Sucon cabe estruturar contratos de concessão, e à Superintendência de Transporte Ferroviário - SUFER e Superintendência de Infraestrutura Rodoviária - SUROD cabe gerir sua execução e regulamentar mercados de exploração de infraestrutura ferroviária e rodoviária, respectivamente.

Para favorecer um ambiente econômico-financeiro estável e seguro, se faz necessário prover transparência e previsibilidade regulatória: antever e alocar os riscos que possam gerar impactos e desequilíbrios na execução contratual, além de prover boa estruturação das obrigações. Os riscos a que estão submetidos um contrato podem ser de cunho ambiental, especialmente diante das mudanças climáticas que conduziram ao aumento na frequência e intensidade de eventos climáticos extremos, com alto risco para materializar impactos negativos na infraestrutura. Uma consequência seria o impacto na viabilidade técnica e econômica e na sustentabilidade da infraestrutura do país ao longo do tempo, podendo impedir sua continuidade, situação indesejada pela tríade concessionária, agência e usuários ou sociedade.

As prescrições em ESG devem manter sinergia. Por exemplo, a Lei n. 8.987/1995, Lei de Concessões, prescreve a questão ambiental, ao tratar de estímulo à preservação do meio ambiente e conservação, como uma preocupação a ser direcionada em contratos de concessões, a qual foi formalmente inserida no mesmo item que incumbe ao Poder Concedente estimular o aumento de qualidade, pautas essas que representam a eficiência e eficácia do serviço concedido, ou seja, seguem em mesmo nível de consideração legal:

DOS ENCARGOS DO PODER CONCEDENTE

Art. 29. Incumbe ao poder concedente:

(...)

X - estimular o aumento da qualidade, produtividade, preservação do meio-ambiente e conservação;

(Grifo do signatário)

A previsão, logo, pode ser interpretada de forma sistemática, uma vez que o princípio do meio ambiente sadio é previsto na Constituição Federal, art. 225, assim como a prestação de serviços por meio de concessões, artigo 175, parágrafo único, inciso IV.

Dessa forma, se torna imperativo que projetos de concessão sejam fundamentados na sustentabilidade econômico-financeira do contrato ao longo de seu prazo contratual, ao passo em que se deve pesar a importância das vertentes ambientais, social e de governança nos documentos jurídicos, em alinhamento às demais

prescrições legais que tocam essas temáticas e baseada em modelagem de concessões estáveis economicamente no prazo do contrato. Os financiamentos são essenciais à execução dos contratos de concessões e as condições de sua aquisição, por conseguinte, tem o condão de prover melhor ambiente à prestação de serviço de qualidade, dentro do cronograma de um contrato.

Contudo, a essa preocupação na regulação de transportes terrestres de exploração de rodovias e ferrovias e prestação de serviços (caso da ANTT), agrega-se o consenso público e técnico de que o mercado rodoviário, que caracteriza a maior parte da matriz de transporte brasileira, acarreta alto impacto nas emissões de carbono e sobre ela se prevê baixa capacidade de diminuição dessas emissões, como será melhor exposto à frente.

Já o mercado ferroviário brasileiro, reconhecido como um modo de transporte mais sustentável em comparação com o transporte rodoviário, enfrenta desafios significativos, principalmente em relação à sua limitação aos grandes corredores logísticos voltados para exportação. Além disso, a infraestrutura ferroviária tem sofrido com a degradação devido à ociosidade e à redução da malha em operação nos últimos anos. A atração de investidores para o desenvolvimento do setor por meio de concessões tem sido limitada devido aos altos custos de investimento necessários. E, embora a Lei de Ferrovias, Lei nº 14.273, de 2021, tenha sido promulgada com o objetivo de fomentar o desenvolvimento do setor ferroviário por meio de autorizações e da autorregulação, uma efetiva mudança na matriz de transportes do país pode levar um tempo considerável para se concretizar, especialmente dependendo de políticas públicas direcionadas a essa questão.

Não se questiona o impacto do desenvolvimento de uma infraestrutura de transporte sobre a sociedade e meio ambiente. Uma rodovia ou ferrovia tem potencial de impulsionar a integração do país, acesso a serviços e produtos, mobilidade de pessoas. Uma rodovia ou ferrovia tem o condão de induzir o surgimento ou desenvolvimento de municípios, alterar a composição urbana ou rural, preservação de meio ambiente e biodiversidade, influir na mobilidade e segurança das cidades, acesso a comunidades, promove ou resguarda a cultura local, impulsiona o turismo. Contudo, pode ir além, o que converge às demandas ESG.

Nesse sentido, há demandas sociais que podem ter forte influência na estruturação e execução dos contratos de concessão, a exemplo de discussões sobre a regularização de terras, atenção aos procedimentos relacionados às comunidades tradicionais, além de procedimentos de reassentamentos involuntários, que contam com a sensibilidade e acompanhamento de órgãos judiciais e de controle.

Já quanto à governança, importa que os contratos respeitem regras relativas à legitimidade, equidade, responsabilidade, eficiência, probidade, transparência e integridade^[2], sendo este o referencial básico de governança. Observando-se estes valores objetiva-se evitar o risco de serem impactados negativamente os contratos de concessões.

Resta claro que ações diversas vêm direcionando a atuação da ANTT nessas vertentes, o que determina que a ANTT seja ativa e proativa no processo de identificação e regulamentação dessas necessidades, tendências e impactos em seus contratos de concessão, atribuição legalmente alocada a esta agência reguladora.

2. HISTÓRICO DE INICIATIVAS ESG NO ÂMBITO SETORIAL E NA AGÊNCIA

A pauta ESG é uma demanda crescente, já foi mapeada pela ANTT e é coberta por regras existentes no ordenamento pátrio. Porém, instigar iniciativas de forma incisiva e regulamentada é uma preocupação recente.

Iniciativas relacionadas à temática de sustentabilidade vêm sendo recebidas pela ANTT com proposições de regulamentação e até mesmo asseverando a inserção de questões ESG em novos contratos sem a necessária análise de impacto regulatório, objetivando um pronto atendimento das demandas sugeridas. Dessa forma, importa que sejam objeto de análise técnica e/ou reflexões sobre conveniência e oportunidade do órgão regulador.

2.1. Iniciativa Parlamentar

No Senado Federal, há o Projeto de Lei (PLS) n. 4129/2021, voltado às mudanças climáticas. Esse projeto tem recebido relevância e novo tratamento com a ocorrência de notórios eventos extremos em maio de 2024 no estado do Rio Grande do Sul, que já apontam grande impacto negativo sobre a infraestrutura, inclusive aquelas sob concessão. Tornou-se óbvia a necessidade de atuação do governo para contenção de efeitos perversos da mudança climática, propondo-se a atuação conjunta de todas as esferas de governo e da sociedade civil.

2.2. Iniciativas da Administração Direta

Como iniciativas dos órgãos centrais, com intenções de tornar mais sustentáveis os contratos no setor de infraestrutura e transportes, conforme a tendência mundial às boas práticas, surgem iniciativas que merecem análise técnica, o que analisa sua aderência à modelagem e prováveis impactos.

2.2.1. De caráter transversal

- Decreto n. 9.203/2017: Política de Governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
- Portaria MINFRA nº 5, de 31/1/2020, publicada no DOU de 3/2/2020. Diretrizes de Sustentabilidade do MINFRA, hoje Ministério dos Transportes.
- Política Nacional sobre Mudança do Clima (GTT/PNMC) – Plano Clima Adapta como compromissos do Brasil a nível internacional. Para a formação do PPA de 2024, preocupações quanto às mudanças climáticas surgiram como prioritárias. Lançado o Plano Clima Adapta, iniciou-se um comitê interministerial, Grupo de Trabalho Temporário - GTT, com a Portaria SNC/MMA n. 843 de 16/11/2023, para o qual a ANTT participa do grupo setorial de transportes, com apoio da GIZ para construção do plano.
- Ofício-Circular nº 684/2023/SE (SEI nº 19197727) encaminhou a Nota Técnica n. 47/2023/SUST/SE (SEI nº 19197759): a Secretaria de Sustentabilidade/MT, subsidiada na Portaria MINFRA n. 5/2020, propôs a inserção de cláusula padronizada relativa ao tema de sustentabilidade e enfrentamento à mudança do clima nos contratos de concessão de infraestrutura federal e de transportes rodoviários e ferroviários, pelo o que entende que “seguramente irá permitir que as concessões rodoviárias e ferroviárias no Brasil sejam fornecidas de forma responsável e alinhadas com os princípios e objetivos preconizados pelas Diretrizes de Sustentabilidade do Ministério dos Transportes”:

“Proposta de Cláusula:

A concessionária deverá, no prazo de 60 (sessenta) dias, após o início da execução dos serviços, apresentar ao órgão regulador um conjunto de estratégias de sustentabilidade. Estas estratégias devem ser fundamentadas nas Diretrizes de Sustentabilidade do Ministério dos Transportes. É essencial que a exibição detalhe seu desempenho na redução de emissões de gases de efeito estufa (GEE), suas ações voltadas para o meio ambiente e suas iniciativas de responsabilidade social. Tais ações devem ser homologadas com o setor de sustentabilidade e de outorgas do Ministério dos Transportes. Adicionalmente, é imperativo que a entrega estabeleça um sistema de monitoramento para acompanhar o progresso em relação às metas definidas, bem como os indicadores utilizados para avaliar o seu desempenho.” (grifos do original)

A área técnica da ANTT, em Despacho Gereg/Sucon (SEI nº 19920622), manifestou-se no sentido de expor a existência de iniciativas dentro e fora dos novos contratos que já contemplam as preocupações da pasta ministerial. O tema foi ainda levado à ANTT por meio de ofício da SNTR/MT, como será mais detalhado abaixo.

2.2.2. Rodovias

- Política Nacional de Outorgas de Rodovias. Portaria n. 995/2023, em que constam direcionamentos relacionados ao tema de ESG, para que sejam tratados nos documentos a comporem editais e futuros contratos (por exemplo, nos arts. 3º, inciso VIII, art. 7º, art. 16, §3º, inc. III, art. 19).
- Ofício n. 1585/2023/SNTR/MT (SEI ANTT nº 20492270): o MT, referindo-se à política outorgas da Portaria 995/2023, art. 3º, sugeriu à ANTT que fosse considerado um percentual de 1% dos valores da Modelagem Econômica Financeira (MEF) para que o parceiro privado detalhasse, estudasse, e promovesse, durante a execução contratual, ações voltadas à redução de emissões de gases de efeito estufa (GEE), ao meio ambiente, a iniciativas de responsabilidade social e à infraestrutura resiliente, com subsequente sugestão de cláusula a ser inserida em minutas de contratos.

- 1. Deverão ser promovidas ações voltadas ao desenvolvimento de infraestrutura resiliente, a emissões de gases de efeito estufa (GEE), ao meio ambiente e à responsabilidade social.
- 1.1 Deverá ser apresentado ao órgão regulador, no prazo de 60 (sessenta) dias, após o início da execução dos serviços, anualmente, um conjunto de estratégias e ações, fundamentadas nas diretrizes estabelecidas pelo Ministério dos Transportes.
- 1.2 O detalhamento das ações deve ser aprovadas pela ANTT e homologadas pelo Ministério dos Transportes.”

Em seguimento, conforme NOTA TÉCNICA - ANTT 342 (SEI 21364956), propôs-se a inserção de uma abordagem alternativa para atendimento às diretrizes emanadas pelo Ministério, que consiste na destinação dos valores inseridos ao MEF como um acréscimo aos recursos vinculados e a previsão, na minuta de contrato, da possibilidade de utilização dos recursos vinculados para as ações propostas. A redação abaixo citada consta da minuta de contrato do trecho BH-Juiz de Fora (BR-040/MG) sob Edital de Leilão n. 4/2024, e constará dos projetos de 5ª Etapa, hoje sob análise do TCU, e deverão ser replicadas aos contratos sob reestruturações:

- "12.2 Será destinado à Conta de Retenção o valor correspondente a 1% (um por cento) da Receita Bruta ao longo de todo o Prazo da Concessão, podendo ser ajustado em razão da aplicação dos mecanismos contratuais e dos fatores de reequilíbrio, na forma prevista no Contrato.
- 12.2.1 Na hipótese de não adesão ao Mecanismo de Proteção Cambial, a Conta de Retenção deverá ser encerrada pelo Banco Depositário, e os recursos deverão ser destinados diretamente à Conta de Ajuste.
- 12.2.2 Na hipótese de adesão ao Mecanismo de Risco de Preço de Insumo, o percentual de recursos destinados à Conta de Ajuste poderá ser ajustado para compensação por meio dos fluxos futuros de Recursos Vinculados, na forma prevista no Anexo 15."

Como forma de estabelecer a obrigação de as concessionárias desenvolverem estudos específicos voltados ao detalhamento e à proposição das intervenções necessárias, propôs-se a inclusão da seguinte redação contratual:

- "27.6 A Concessionária deverá submeter à ANTT um Programa de Resiliência Climática e Responsabilidade Socioambiental, na forma do PER e da regulamentação da ANTT até o término do primeiro ano de concessão, que deverá ser revisado e complementado a cada três anos.
- 27.6.1 O Programa de Resiliência Climática e Responsabilidade Socioambiental e suas atualizações deverá ser submetido à avaliação da ANTT;
- 27.6.2 As ações propostas no Programa de Resiliência Climática e Responsabilidade Socioambiental aprovadas e autorizadas pela ANTT deverão ser implementadas pela Concessionária com recursos vinculados depositados na Conta de Ajustes.
- 27.6.3 Os custos dos estudos e de elaboração do Programa de Resiliência Climática e Responsabilidade Socioambiental deverão ser custeados pela Concessionária."

Sendo assim, considerando que a modelagem econômico-financeira do projeto, enviada pelos estruturadores, já passou a chegar com previsão de 1% de verba para resiliência climática, tornou-se necessária a inserção da cláusula contratual acima prevendo-se nova obrigação. Ademais, inseriu-se *menção à verba de resiliência climática na listagem de obras a serem inseridas em revisão quinquenal*.

Por fim, ainda que direcionada a diretriz ministerial, conclui-se que dela advêm custos aos eventuais licitantes interessados nos leilões e, ainda, novas responsabilidades, às quais não se sabe se o corpo técnico da ANTT poderá atender, em relação ao atendimento da nova obrigação contratual.

Por fim, no Processo SEI 50500.362928/2023-17, por meio de Certidão de Julgamento (SEI 20964262) em Reunião de Diretoria Administrativa, constou que:

'A Diretoria Colegiada, por unanimidade, decidiu aprovar as propostas de sugestões de regramento acerca da agenda ESG propostas pelo IFC International Finance Corporation, BID Banco Interamericano de Desenvolvimento e MT Ministério dos Transportes (SEI 20588888), assim como outras futuras sugestões que possam vir a serem recebidas por esta Agência, sejam analisadas e tratadas no âmbito do projeto a ser desenvolvido pela SUCON na Agenda Regulatória em 2024. O projeto visa resolver o problema regulatório identificado como Ausência de padronização nas práticas e parâmetros da Agenda ESG (Environment, Social and Governance) no âmbito dos contratos de concessão de rodovias e ferrovias.. Esse projeto tem como objetivo "propor a regulamentação necessária para disciplinar e padronizar a inclusão de boas práticas e parâmetros de desempenho atinentes à Agenda ESG nos novos contratos de concessão de rodovias e ferrovias, assim como a sua eventual incorporação nos contratos existentes", nos termos do voto do Relator.'

Das proposições e tratativas junto aos demais órgãos e entidades, pode-se deduzir que (i) as disposições contidas em contrato (ou suas minutas) de rodovias ou não estão suficientemente claras ou expostas ou estão aquém de resultados notáveis, (ii) há que se aproximar as iniciativas da ANTT e MT para sustentabilidade, tendo em vista preocupações mútuas, além da necessidade de aperfeiçoarem-se as motivações e estudos para não se acrescerem obrigações sobrepostas em contratos ou regulação.

2.2.3. Ferrovias

- Portaria n. 1.324 de 29/9/2022: Programa Frota Ferroviária Verde, estabeleceu o princípio orientador do desenvolvimento sustentável para estimular o consumo eficiente e racional dos materiais e fontes energéticas usadas na operação da frota ferroviária. A temática envolve a questão ambiental diretamente, tendo claro cunho regulatório.
- Decreto n. 11.245/2022: Programa de Desenvolvimento Ferroviário e regulamenta a Lei de Autorizações Ferroviárias. Aguardam-se diretrizes de política pública com foco no mercado ferroviário.
- Contratação do BID para estruturação de projetos ferroviários, como análise e estruturação de solução de trechos não viáveis economicamente, FCA e FTL, e projetos de trechos direcionados ao transporte de passageiros. O BID possui seus parâmetros de desempenho visando o conteúdo ESG.

2.3. Desenvolvimento da questão ESG na ANTT

A ANTT vem desenvolvendo iniciativas que aprimoram sua atuação sustentável, seja a nível institucional ou em regulação sobre seus mercados. Há atividades em ESG empoderadas em cada unidade organizacional da ANTT, que merecem reflexões e têm potencial de serem agregadas ao conjunto de informações levantadas sobre ESG para regulamentação, as quais se expõe a seguir.

2.3.1. Transversal

- Deliberação n. 857, de 23/10/2022: Política de Governança da ANTT, orientada pelo [Decreto nº 9.203 de 22 de novembro de 2017](#).
- PETI Washington - 2ª Etapa em novembro de 2022 (lançado por meio de Edital n. 2/2022/ASINT/ANTT): houve capacitação de equipe de servidores em visitas técnicas ao Banco Mundial e ao BID, na cidade de Washington D.C. (Estados Unidos), inclusive sobre a importância retratada aos aspectos de ESG, com forte preocupação ambiental, seja na estruturação de projetos, concessão de financiamento ou pesquisas para desenvolvimento de infraestrutura resiliente e adoção de tecnologias que tornassem os transportes mais sustentáveis.
- NOTA TÉCNICA - ANTT 2023 (SEI 14981214). Iniciativa interna na SUCON/ANTT para estudar e alavancar o tema ESG e incluir prescrições em contratos que incrementem as exigências de ESG, além de construir documentos que orientem a atuação de servidores no atendimento àquelas exigências. Delinearam-se etapas e resultados, posteriormente, agregaram-se servidores da Sufer e Surod, a fim de melhor entender o tema e identificar sobreposições de comandos às concessionárias e lacunas.
- Criação do Ciclo ESG: iniciativa do Diretor Felipe Queiroz (DFQ) que abrange ações voltadas à preservação do meio ambiente, aspectos sociais e de governança nos projetos de concessão de rodovias e ferrovias.
- Criação da Coordenação de Gestão da Sustentabilidade dentro da Superintendência de Governança, Gestão Estratégica e de Pessoal (SUESP/ANTT), por meio da Resolução ANTT n. 6.019/2023. Unidade voltada à promoção de práticas sustentáveis na Agência.
- Realização do ANTCOPERA junto ao IFC (conforme Resolução ANTT n. 6.008/2023). Por haver previsão expressa em contratos já em execução de cumprimento aos Padrões de Desempenho (PDs) do IFC/WBG, cuja vertente é principalmente social e ambiental, voltada ao mapeamento e gestão de riscos, foram definidos resultados esperados:

Resultado esperado	Resultados alcançados
Mapeamento de cumprimento aos PDs/IFC, do qual se extraem sobreposições legais e normativas de exigências ESG e identificação de lacunas, questões a serem melhor desenvolvidas;	Após análise, entendeu-se que o resultado se tornou parte do estudo para as demais entregas, não sendo um fim em si.

Minuta de resolução com proposição de forma de conferência do cumprimento dos padrões IFC, devendo-se identificar entidades que façam a verificação desses itens;	Recebeu-se quadro comparativo de empresas a nível internacional que realizam a certificação de determinados itens dos PDs do IFC, sendo que nenhuma abrange por completo todo o tema e nem todos os itens podem ser verificados por empresas. Assim, o resultado não foi o esperado, gerando novos insights e a necessidade de estudos mais aprofundados para maturidade do tema. Ainda, conta-se com minuta de Nota Técnica que orienta a proposição do projeto em Agenda Regulatória da ANTT.
Capacitação	Não houve entrega específica, mas contou-se com os estudos de nivelamento do grupo e realização de eventos, sob acordo com a Brasil Export.
Elaboração de Termo de Referência (TR) para elaboração de EVTEA, orientação da análise dos estudos socioambientais desenvolvidos por estruturadores de projetos (IFC/BID/Infra S.A., BNDES).	Redirecionado a projeto específico em PGA-ANTT para elaboração de Definição de premissas técnicas referenciais para dimensionamento dos investimentos nos EVTEAs. O item do Manual que trata de ESG é: 8. PREMISSAS TÉCNICAS REFERENCIAIS PARA COMPONENTE SOCIOAMBIENTAL E PRINCÍPIOS ESG.
Estudo para resiliência da infraestrutura	O produto foi entregue pela equipe da Surod. Contudo, não se obste a necessidade de alinhamento do conhecimento entre os setores.

- ACT ANTT-Brasil Export^[3]. Promoção de discussão ampla sobre ESG/sustentabilidade junto ao setor regulado e interessados, como concessionárias, financiadores e consultorias que apoiam a estruturação destes projetos. Sobre vieram eventos para disseminação de conhecimento e levantamento de discussões para desenvolvimento do tema ESG no mercado rodoviário e ferroviário e demonstrou-se o nível do compromisso da ANTT, inclusive curso de capacitação em Lisboa (*Sustainable Leadership*), contando com dois servidores de função gerencial (36 horas-aula).
- Prêmio ANTT Destaques 2023 (ocorrido em 29/11/2023). ANTT, junto à ANTF e ABCR, promoveu premiações, que incluiu, dentre outras, a premiação de categoria Desenvolvimento Sustentável, projeto ambiental em que concorreram concessionárias de rodovias e ferrovias, aumentando o olhar às iniciativas realizadas pelas próprias concessionárias.
- ANTTCoopera ANTT - Melhores Rodovias do Brasil (ABCR) em 25/5/2023 para alavancar estudos e iniciativas em ESG na ANTT, conforme Resolução ANTT n. 6008/2023.
- Inserção do conteúdo ESG no PGA da ANTT, item "16. ESG em contratos de concessões rodoviárias e ferroviárias federais, por meio da Segunda Revisão Extraordinária, Resolução ANTT n. 315, de 22/9/2023. Contudo, identificou-se a necessidade de alinhamento de expectativas das unidades organizacionais da ANTT e, por conseguinte, redefinição das entregas. Como entraves, houve conflito de carga horária dos servidores que dividem sua atenção com atividades diversas de seus setores locacionais e inconsistência do ANTTCoopera ANTT-IFC.
- Inserção do conteúdo ESG na Agenda Regulatória da ANTT 2024, que motiva a construção desta AIR.

2.3.2. Rodovias

- Índice de Desenvolvimento Ambiental (IDA). Portaria Surod/ANTT n. 396 de 19/11/2019. Índice de caráter autodeclaratório e facultativo. As concessionárias de rodovias expõem sua adesão a expectativas socioambientais. O resultado apresentou alta aderência dessas empresas às práticas ambientalmente sustentáveis, como se encontra nos últimos relatórios de 2019 e 2021. São considerados 13 indicadores: política ambiental institucional, certificações ambientais, preservação da biodiversidade, ações sociais e educacionais, comunidade afetada em áreas sensíveis, mobilidade e acessibilidade, gerenciamento e redução de ruídos e emissões atmosféricas, uso da água, gerenciamento e redução de efluentes, gerenciamento e redução de resíduos sólidos, eficiência energética, infraestrutura resiliente e fomento para o desenvolvimento tecnológico na área socioambiental.
- Incluiu-se em *editais* de minutâncias de contratos de concessões o Anexo 16, a obrigação, diante de demandas por mais integridade, obrigação de que a SPE adquira a ISO 37001 ou o Selo Pró-Ética da CGU, órgão referência na matéria.

2.3.3. Ferrovias

- IDA Ferrovias/Sufer^[4]. Índice assemelhado ao rodoviário, focado em ferrovias. Conta-se com memorial descritivo e painel de preenchimento que são lançados no site da ANTT. Possui as dimensões: águas e efluentes, biodiversidade, cultura e comunidades, eficiência energética, emissões, governança, passivos e acidentes ambientais, resíduos sólidos. Logo, possui tanto formato diferente da Surod, quanto elementos avaliados.
- Participação em discussões junto ao grupo de trabalho da Portaria MT n. 994/2023 para demandas socioambientais no EVTEA da EF-170 (Projeto Ferrogrão, Arco Norte). Mantém-se diálogo junto a comunidades tradicionais, indígenas no âmbito da OIT 169 e representantes dos autores da Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.553. Esse grupo poderá levar ao amadurecimento da questão e aplicação por analogia das decisões em demais demandas sobre comunidades indígenas ou quilombolas constantes em demais projetos de outorga.
- Parco desenvolvimento de conteúdo ESG, em decorrência também da falta de previsão de novos contratos para outorga de ferrovias ou termos aditivos de prorrogações antecipadas.

2.3.4. ESG em Audiências Públicas e demandas na Ouvidoria da ANTT

Necessário à legalidade da estruturação de projetos e de regulamentação do setor regulado, o processo de participação e controle social (PPCS) observa o Regimento Interno Resolução ANTT n. 5.976, de 7/4/2022, e é regulamentado pela Resolução ANTT n. 5.624 de 21/12/2017, que virá a ser substituído em sua totalidade pela Resolução n. 6.020, de 20/7/2023, na data de 9/6/2024.

O PPCS é o momento adequado à apresentação do projeto à sociedade para recebimento de contribuições e subsídios à estruturação do projeto e minuta de contrato. Nele, são também recebidas contribuições que puderam ser classificadas como de ESG a partir de seu conteúdo. Mapearam-se os conteúdos apresentados em audiências públicas de rodovias de 4ª e 5ª Etapa de projetos rodoviários e audiências de projetos de outorgas de ferrovias. A análise feita pela equipe técnica centrou-se a partir da criação da unidade específica na ANTT, a Sucon, Resolução nº 5.888 de 12/5/2020, porém, abrangeu análise de processos iniciados anteriormente. As contribuições constam de sistema da ANTT (Participant) em relatórios recebidos ou de documentos compilados ainda em aplicativo Sharepoint (Pacote Microsoft Office 365), no caso de audiências sem relatório final.^[5]

A partir da análise, observa-se que o quantitativo de demandas focadas em ESG varia conforme especificidades de cada projeto e região brasileira, até mesmo quanto ao histórico vivido em relação às outorgas de infraestrutura passadas.

Conclusões puderam ser inferidas, cujos maiores expoentes em ESG puderam ser compilados nos seguintes conjuntos de informações. Observa-se que a não houve aplicações de taxonomias pré-definidas nessa análise.

(i) Ambiental:

- Resiliência da infraestrutura correspondem à maior parte: dentro do que foram incluídas contribuições que envolvessem: risco geotécnico, sistema meteorologia, Recuperação e reforço de OAEs, com aumento da capacidade hidráulica, Tratamentos para maior estabilidade de taludes/contenções, seguro de obra, drenagem;
- Licenciamento ambiental – com preocupação no processo de aquisição das licenças;
- Cuidados com a fauna – foco em acidentes envolvendo animais e animais recolhidos no trecho;
- Preservação do meio ambiente – maior ocorrência quando o trecho perpassa ou dá acesso a uma área de preservação ambiental;
- Diminuição das emissões de GEE – contabilizadas as demandas por ciclofaixas, incentivo ao uso de veículos elétricos e uso de energia que não emite gases de efeito estufa.

(ii) Social: concentrado na segurança da população, o que envolve a questão de acidentes nas rodovias, por lógico, decorre de um grande impacto da

implantação de uma concessão a diminuição de acidentes nos trechos urbanos.

- Segurança da população – foco em acidentes entre veículos e pedestres, considerando alta demanda por iluminação e passarelas para segurança da população, e demandas por travessias mais seguras;
- Benefícios à sociedade ou usuários - Desconto de Usuário Frequentes (DUF), sem se olvidar das demandas por isenções ao pagamento de pedágio grupos diversos;
- Desenvolvimento econômico da região;
- Reassentamento involuntário (desocupações e desapropriações) – considerou-se tanto o cuidado relativo às famílias reassentadas quanto ao procedimento e riscos atrelados a essa etapa do licenciamento;
- Saúde – atendimentos por ambulâncias e hospitais locais;
- Saúde dos Trabalhadores - considerando especialmente as demandas sobre pontos de parada e descanso – PPD;
- Turismo, cultura, história - preocupação rotas sujeitas a tráfego de turismo sazonal; preocupação com tradições locais, a exemplo de romarias.
- Comunidades tradicionais identificação da necessidade de atendimento da OIT 169 (art. 6º), do que decorre a consulta livre, prévia e informada no âmbito dos estudos que carece de regulamentação, em contraponto à sua exigibilidade por decorrência de interpretação doutrinária e judicial.

(iii) **Governança:** a preocupação centrou-se na participação social, inserção de mecanismos de integridade e transparência. Devido ao histórico regional, o projeto das Rodovias Integradas do Paraná, por exemplo, teve proeminência nesse conteúdo;

- Participação social – demandas para que seja considerada a percepção da sociedade nas decisões da gestão contratual;
- Integridade - envolvendo controle pela ANTT, pela sociedade, como condicionantes à validade de decisões da gestão do contrato, como autorização da ANTT, submissão a conselhos de usuários, a PPCS, lançar mão de verificadores independentes e atuação anticorrupção;
- Transparência – relacionado ao acesso à informação, prestação ativa de informações à agência e demais interessados, publicização de relatórios.

Noutro passo, para **ferrovias**, o cenário de contribuições em sede de participação social se expõe, na ordem em que mais são citados:

(i) Ambiental:

- Preservação do meio ambiente: modernização da frota para diminuir impacto ao meio ambiente; preocupação com produtos perigosos; poluição sonora;
- Resiliência da infraestrutura: reforço de obras de drenagem, reaproveitamento e recapacitação de obras de arte especiais, recuperação da malha,
- Licenciamento ambiental – com maior preocupação no processo de aquisição das licenças;
- Diminuição das emissões de GEE – inclusive pelas demandas de troca de transporte rodoviário pelo ferroviário, de pessoas ou de cargas;
- Gestão de resíduos.

(ii) Social:

- Cultura, turismo e história - preservação da memória ferroviária, por vezes ligado à história e desenvolvimento do turismo em determinadas regiões.
- Desenvolvimento econômico da região – demandando abertura de terminais em mais cidades, ou manutenção e preservação da malha, aumento de capacidade;
- Segurança da população – conflitos urbanos, mitigação de acidentes, preocupação social advinda de abandono da malha;
- Benefícios à sociedade ou usuários – promoção de transporte ferroviário de passageiros,
- Reassentamento involuntário (desocupações e desapropriações) – considerou-se tanto o cuidado relativo às pessoas reassentadas quanto ao procedimento e riscos atrelados ao processo;
- Comunidades tradicionais identificação da necessidade de atendimento da OIT 169 (art. 6º).

(iii) Governança:

- Transparência – relacionado regras claras de operação, à comunicação com entidades interessadas, ao acesso à informação, prestação de informações claras e acessíveis, informações de resultados.
- Integridade - envolvendo resolução de conflitos; autorizações pela ANTT, aplicação de penalidades.
- Participação de usuários e sociedade – criação de órgão gestor para controle e gestão social, a fim de atender pleitos sociais;
- Alocação de riscos.

Como ocorre em todas as audiências públicas, todas as contribuições recebem tratamento individualizado. Ou seja, é certo que a temática vem recebendo tratamento pela ANTT, ainda que não seja especificada, albergando nessa medida mais maturidade e diligência em ESG à sua expertise técnica, refletida em suas normas e contratos.

Fora dos espaços de audiência pública que são direcionados a projetos específicos, buscou-se observar o recebimento de demandas sob controle da Ouvidoria da ANTT para rodovias e ferrovias concedidas. No "Relatório BI Ouvidoria_rodovia_ferrovia2023 SEI 21960862)", no período de 1º/1/2023 e 31/1/2024, a título de amostra, a maior parte da demanda corresponde a reclamações quanto a pavimentos, sabendo-se que a qualidade da via representa segurança aos usuários e população lindeira. Há questionamentos quanto a obras, passarelas, resarcimento por ocorrências, congestionamentos, sinalização, socorro mecânico, isto é, tangenciam a qualidade da prestação do serviço, diretamente percebido pela sociedade. Disso, pode-se depreender que há demanda por maior engajamento das concessionárias para com as comunidades.

Ainda sob controle da Ouvidoria, encontram-se demandas sobre resiliência da infraestrutura, diante de demandas sobre drenagem, manutenção da malha rodoviária ou ferroviária, inclusive sobre pavimento. Por fim, identifica-se demanda por participação dos usuários nas decisões de concessionárias.

2.3.5. Estruturação de contratos de concessão

Dentre dos contratos desenvolvidos pela Sucon/ANTT, receberam-se de origens variadas sugestões de inserção de prescrições em atendimento a padrões de ESG, o que indica a necessidade de entendimento do alcance desses termos, o que se relata.

No estudo dos 17 objetivos da ONU ou dos padrões de desempenho das instituições internacionais de fomento, deduz-se que há uma certa subjetividade envolvida no atendimento desses padrões, isto é, pode-se concluir que funcionam como diretrizes a serem cumpridas, legando ao tomador de decisão certa margem de discricionariedade quanto aos meios ou a quanto será atingido como meta. Tal redação foi propositalmente delineada tendo em vista que as aplicações são definidas a nível mundial, e aplicar-se-iam indistintamente a países com realidades diversas. A mesma lógica é aplicada aos parâmetros de desempenho do IFC, que atua em nível internacional.

A análise inicial de NOTA TÉCNICA - ANTT 2023 (SEI n. 14981214) demonstrou aderência parcial a demandas que configuram exigências de ESG na estruturação de novos contratos de ferrovias e termos aditivos de prorrogação antecipada, o que deu início aos estudos da questão. Entende-se que há espaço para inserção, reflexões e maior desenvolvimento de exigências em ESG, uma vez que os novos contratos de rodovias estão mais robustecidos nesse sentido.

No bojo da execução do PGA, foi realizada análise técnica quanto à presença e atendimento aos oito Padrões de Desempenho (PDs) do IFC nos contratos recentes da ANTT, tendo por base a minuta contratual do projeto da BR-040/GO/MG, conhecido por *Rota dos Cristais*, que inicia a 5ª Etapa de concessões rodoviárias. Esse documento segue anexo a esta AIR Anexo Análise Sobreposições_PDs IFC x Normas/contratos (SEI 21961009). Como conclusão, expõe-se que *existe boa aderência, ainda que parcial*, a todos os PDs, o que, contudo, não está concatenado, mas alocado topologicamente conforme o assunto é retratado em contrato ou em seus anexos para a

melhor interpretação no instrumento e sua execução.

Na mesma linha, também em anexo, está a NOTA TÉCNICA - ANTT SEI Nº 3450/2024/GEMEF/SUCON/DIR/ANTT (SEI nº 23297422), propondo sugestões de melhorias na forma como os Padrões de Desempenho sobre Sustentabilidade Socioambiental podem ser exigidos nos contratos de concessão, de forma a facilitar a aplicação destes e viabilizar a posterior fiscalização pela área técnica da ANTT que irá realizar a gestão dos contratos.

O aprofundamento no estudo da demanda é importante, uma vez que conta com obrigações contratuais para as quais se têm encontrado dificuldade prática quanto à forma de cumprimento pelas concessionárias e recebimento pela ANTT, por meio de sua área técnica, como informado pela Surod/ANTT em processo 50500.0074584/2023-91.

Nesse sentido, foi identificado que, apesar de o PER prescrever que deva uma concessionária cumprir os 8 padrões de desempenho, *não há hoje no mercado verificador independente que faça a comprovação de atendimento a essa obrigação* delineada pelo IFC no Brasil. Portanto, há que se refletir sobre essa exigência ou a forma que é determinada a sua comprovação.

Ainda, dessa análise, *observa-se grande desenvolvimento de prescrições contratuais atreladas à governança*, seja no estabelecimento de regras de integridade, transparéncia ativa, como aprovação de decisões e documentos pela agência reguladora, participação social, direitos dos usuários, sistema de gestão, Comitê de Integridade, regras às partes relacionadas, até mesmo o Acordo Tripartite ou Acordo Direto para maior ingerência e garantias ao financiador. Há a obrigação de comprovação, em edital de licitação, da obtenção da ISO 37001, com foco na gestão antissuborno ou do Selo Pró-Ética da CGU^[6], órgão com competência e expertise para estabelecimento de critérios de integridade, do qual se aproveita a regulamentação. Nesse sentido, entende-se que, ainda que possível de aprimoramentos, o conteúdo relacionado a governança estaria suficientemente suprido com as prescrições em edital, contrato e demais regulamentações.

2.4. Conclusão

Assim, é de concluir-se que a ANTT não somente recebe demandas por meio de diretrizes públicas ou de estruturadoras de contratos para inserção da temática ESG em sua regulação, uma vez que os temas demandados também foram acatados e desenvolvidos no bojo dos contratos, além de aprimorados ao longo do tempo. Vê-se que boa parte dos parâmetros de desempenho do IFC ou BID são atendidos dentro das competências da agência, o que se estende aos Princípios do Equador e ODS da ONU. Pode-se afirmar que a agência é **ativa** no desenvolvimento da temática, porém, essas informações não foram sistematizadas para uma publicação a contento, o que leva ao recebimento de orientações de diversas áreas a favor de conteúdos ESG, para pronto atendimento, sob caráter de urgência, até por desconhecimento da amplitude do nível de regulamentação, velada de imperatividade aos reguladores.

Assim, confere-se andamento a este documento de análise de impacto regulatório, o qual é fundamental para avaliar os possíveis efeitos das medidas propostas, garantindo que as decisões tomadas sejam baseadas em evidências e considerem os diversos interesses envolvidos. Portanto, a ANTT deve buscar equilibrar a urgência de atender às demandas de sustentabilidade com a necessidade de realizar uma análise criteriosa dos impactos regulatórios, a fim de garantir a eficácia e a legitimidade das medidas adotadas.

3. PROBLEMAS REGULATÓRIOS A SEREM ENFRENTADOS

O problema central está na constatação de que o mercado de transporte terrestre, em especial o modal rodoviário, é intrinsecamente poluente, enquanto o modal ferroviário, embora emite menos gases poluentes em comparação ao rodoviário, ainda tem limitadas perspectivas de se tornar um meio de transporte sustentável. Diante disso, surge a questão: **como tornar os mercados de infraestrutura rodoviária e ferroviária e os serviços prestados mais sustentáveis?**

Assim, apresentam-se as quatro causas centrais sobre questões em ESG identificadas que levantam o questionamento apresentado e consequências já percebidas pela equipe técnica da ANTT.

Causa 1) Modal de Transporte é conhecido como o mais poluente/emissor de Gases do Efeito Estufa (GEE) - "A agência não tomaria ações e medidas, pois o esforço técnico para mudar a imagem não se justificaria."

Para essa ponderação de interesses, utiliza-se orientação do Centro de Negócios Sustentáveis da Universidade de Nova Iorque, que se baseia em critério de materialidade, sendo esse *uma questão econômica, ambiental ou social sobre a qual uma empresa gera impacto ou pela qual pode ser impactada e que influencia significativamente as avaliações e decisões das partes interessadas*. A partir disso se traçarão estratégias que gerarão valor ao negócio.

Não se limitando às concessões, em estudo realizado pelo Ministério de Meio Ambiente junto a outros órgãos e entidades públicas, inclusive a ANTT, analisaram-se emissões de gases de efeito estufa emitidos no período de 1980 a 2009, fazendo projeções à década seguinte. Foi publicado o *1º Inventário Nacional de Emissões Atmosféricas por Veículos Automotores Rodoviários-Relatório Final*, de 2012^[7].

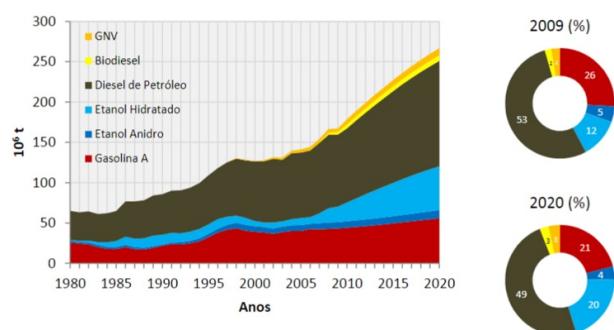
Com base nesse estudo, é concebido que cerca de 70% das emissões de gases poluentes na operação de concessões de rodovias advêm da circulação dos veículos de usuários (veículos leves, caminhões, ônibus, motocicletas, etc), e o restante derivaria das atividades ligadas à operação da concessionária e seus serviços, já alcançado em certa medida pelas medidas constantes em contrato, como o Programa Carbono Zero (PER) dos contratos desenvolvidos desde RioSP, MinasRIO e seguintes.

O inventário supracitado (dados por GEE ou CO₂ equivalente) concluiu que no transporte rodoviário os veículos transportadores de carga e transporte de passageiros rodoviários e urbanos (ônibus), são os que possuem as maiores taxas de emissão de GEEs, pela utilização do combustível *diesel* com alta emissão de óxidos de nitrogênio. Contudo, automóveis, veículos comerciais leves e motocicletas foram responsáveis por aproximadamente 90% das emissões totais de GEEs^[11] devido ao uso de combustível gasolina e etanol.

O inventário expôs que houve considerável queda nas emissões, por veículo, de diversos gases poluentes, como monóxido de carbono e metano, e materiais particulados finos, por veículos leves em comparação de 1991 a 2009 devido a programas públicos de controle de poluição veicular, como o Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores (PROCONVE) e o Programa de Controle da Poluição do Ar por Motociclos e Similares (PROMOT), o que não se verificaria na década de 2010 a 2020, (MMA, p. 52). Tais programas já reduziram sensivelmente a emissão *veicular*, desde sua criação até o ano de 2012. Contudo, uma vez que houve, desde então, aumento do número de veículos nas estradas do país, a redução de emissão observada por veículo não limitou a emissão global de *dióxido de carbono*, proveniente da queima de combustíveis durante o uso dos veículos. Portanto, observou-se o crescimento das emissões, o que ocorria em larga escala na projeção de 2020, com 270 milhões de toneladas, ante a 89 milhões de toneladas em 2010.

"Os resultados da participação desagregada da frota na emissão de CO₂ remetem também à análise da contribuição relativa dos combustíveis. Assim, o Gráfico 43 mostra que do total de emissões do setor de transporte rodoviário em 2009, 53% veio da queima de óleo diesel de origem fóssil, 2% do biodiesel, 26% da gasolina, 17% do etanol e 2% do GNV.(...)"

Gráfico 43: Emissões de CO₂ por tipo de combustível



Em 2010, das emissões de dióxido de carbono oriundas do transporte de carga, 92% advieram do modal rodoviário (BRASIL, 2013) ^[8]

Dessa forma, restaria menor participação dos demais modais de transporte de carga.

Porém, na atual década de 20, vê-se um novo salto de tecnologia que tem o potencial de produzir nova baixa nas emissões, o que advém de veículos que usem de energia considerada verde, como os elétricos.

Hoje, os contratos de concessão rodoviária prescrevem a obrigatoriedade de aderência à ISO 14064, que implica no programa Carbono Zero (Programa de Exploração da Rodovia, item 5.1), contudo, as obrigações da ANTT cingem-se à estrutura da concessionária, não tendo imperatividade sobre os usuários das rodovias, que representam a maior parcela das emissões de GEE.

Quanto ao modal ferroviário de cargas, análise do 1º Inventário Nacional de Emissões Atmosféricas do Transporte Ferroviário de Cargas (Brasil, 2012) feita pela ANTT apresentou comparativo quanto ao modal rodoviário de cargas:

"[...] em 2010, como nos outros anos, o transporte ferroviário pouco contribuiu com as emissões totais de CO₂ no transporte terrestre de cargas (apenas 5%), enquanto a frota de caminhões pesados e médios, responderam pela maior fração das emissões no ano, com 82 e 9%, respectivamente".

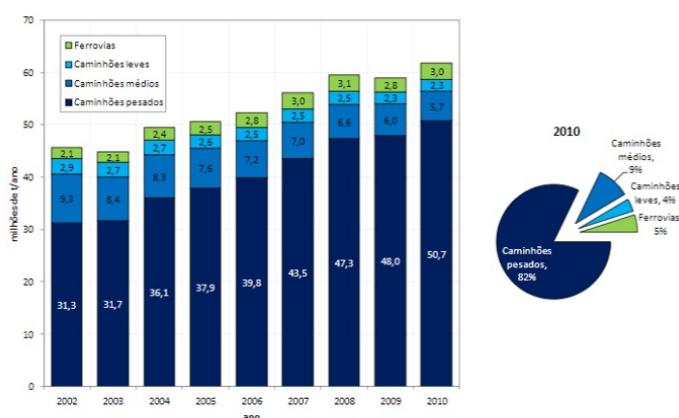


Gráfico 22: Evolução das emissões anuais de CO₂ fóssil do transporte terrestre de cargas.

Contudo, inicialmente, julga-se não haver, para o setor ferroviário, alternativas tecnológicas imediatas que gerem grandes impactos nas emissões de gases poluentes de sua cadeia produtiva. Ainda que o projeto de expansão do modal ferroviário de cargas seja desejável, assim como seria uma boa iniciativa a eletrificação da malha ferroviária, tanto a sua expansão como a mudança da matriz energética demanda alto nível de investimento e decisões de política pública incertas, ao passo que projetos em andamento importam em certo tempo para gerarem efeitos.

Nesse passo, define-se a como importante o tratamento dessa causa, sob objetivo de *atenuar emissões de GEE*.

Causa 2) Impactos decorrentes de eventos climáticos extremos – necessidade de promoção de resiliência à infraestrutura

Como citado introdutoriamente, vem sendo relevante a ocorrência de eventos climáticos extremos. Chuvas intensas implicam, por exemplo, movimentação de taludes, inundações, desgaste da infraestrutura para além do que ela fora concebida, resultando em degradação do pavimento de rodovias, trilhos e sinalização. Esses tipos de ocorrências que impactam e elevam os custos previstos no Capex (investimentos) e Opex (manutenção) do planejamento e construção do projeto das concessões para a manutenção da prestação do nível de serviço esperado para o prazo contratual.

Como caso concreto, tem-se como expoente as chuvas intensas e enxentes de maio de 2024 no estado do Rio Grande do Sul, no âmbito da ANTT, há prejuízos a serem mensurados, observado nesta data, sobre a infraestrutura concedida no estado, rodovias (EcoSul, ViaSul) e ferrovias (Malha Sul). Outro caso: a queda de taludes na BR-381/MG ao final de 2021, em localidade que é objeto de processo de outorga. Tal ocorrência demandou revisão do contrato e revisão da alocação de risco à especificidade local.

Em parte, a ANTT e Infra S.A. apresentam, em seus projetos, tratamento novo e específico de risco geológico, de riscos de ocorrência de eventos extraordinários, imprevisíveis, porém já mapeados, e riscos residuais, aqueles que não puderam ser mapeados e previamente direcionados em contratos. Esse tratamento possibilita dar previsibilidade e transparência às concessionárias, assim como aos financiadores interessados. Fazer a alocação mais realista do risco apenas lida com consequências e confere maior transparência ao parceiro privado, *sem atuar na causa problemática*.

As implicações desse problema têm claros impactos de alta relevância na sociedade, não apenas em contratos. Fatos da natureza como esse vêm sendo recorrentes no país, causando conflitos sociais, com comunidades ilhadas, acidentes fatais; econômicos, como abastecimento das comunidades que dependem da rodovia; além de orçamentários aos entes responsáveis pela gestão da infraestrutura rodoviária local, ANTT, DNIT ou DER e gestores de política pública.

Assim, questões ambientais são pontos sensíveis ao sucesso das metas setoriais estabelecidas pelo órgão central, enfrenta-se a necessidade de inserir melhores soluções que visem à resiliência climática, seja por soluções de engenharia, seja por definições regulatórias. O Parâmetro de Desempenho 4 (PD 4) do IFC exige segurança à comunidade, o que desemboca na necessidade de estudo sistêmico com vistas ao reforço à resiliência da infraestrutura, que pode, como visto inicialmente, ser estudado com referência à Divisão Hidrográfica Nacional, instituída pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), e análise da Agência Nacional de Águas (ANA), além desse estudo ser elaborado desde a produção de EVTEA que orientam os projetos de concessão.

Portanto, se torna ao Poder Público uma questão a ser dirimida com *urgência*, especialmente diante do momento político-regulatório, com alto quantitativo de projetos de novas outorgas de rodovias e ferrovias, além da modernização de contratos sob repactuação junto ao TCU, a ocorrer em médio prazo.

Aqui se tratará a causa sob o objetivo de *reforçar a resiliência da infraestrutura*.

Causa 3) Aumentar a atratividade dos contratos a crédito de menor custo e com maior celeridade e uniformizar procedimentos de fiscalização dos PDs do IFC.

Para a execução do contrato de concessão, é, via de regra, necessário que a concessionária adquira financiamento bancário para que se possa garantir o cumprimento das obrigações contratuais, como etapa de recuperação, investimentos, manutenções, além de concretizar todo o aparato necessário à prestação dos serviços. O conjunto de obrigações conformam um valor vultoso, que advém de financiamentos e é amortizado ao longo do prazo contratual.

Crédito tem sido escasso, e as instituições financeiras têm sido exigentes na eleição de projetos a serem contemplados por elas com financiamento. Observam a qualidade da modelagem do projeto, sua viabilidade, assim como garantias dadas ao financiador. Porém, na estruturação regulatória novos requisitos vêm sendo exigidos: de caráter ambiental, social e de governança – ESG, guiados pelos Princípios do Equador, via de regra.

1. Princípios do Equador

As iniciativas são próprias das preocupações dessas instituições ao atendimento dos **Princípios do Equador**, a que estão relacionadas as instituições de financiamento, isto é: bancos, públicos ou privados, nacionais ou internacionais. Assim, questiona-se a amplitude da inserção de prescrições com características próprias da regulação do mercado ou de políticas públicas, uma vez que direcionam a função social do contrato administrativo ao alcance de outros objetivos que não somente a exploração de infraestrutura e prestação de serviço de transporte terrestre aos usuários.

"Os Princípios do Equador são um conjunto de critérios socioambientais de adoção voluntária por instituições financeiras em nível mundial, referenciados nos Padrões de Desempenho sobre Sustentabilidade Socioambiental da International Finance Corporation (IFC) e nas Diretrizes de Meio Ambiente, Saúde e Segurança do Grupo Bancário Mundial." [\[19\]](#)

Os Princípios do Equador, instituídos em 2003, contando com revisões posteriores, exigem que as organizações interessadas em financiamentos internacionais devam ser avaliadas em seus projetos quanto à listagem a seguir, não exaustiva, classificando os empreendimentos em três níveis de impactos mais ou menos sensíveis.

- “Análise de impactos socioeconômicos, envolvendo as comunidades e povos indígenas, além de proteção ambiental com compensação para populações afetadas por um projeto;
- Foco na proteção da saúde, da cultura e da etnia, além da adoção de Sistemas de Segurança e Saúde Ocupacional;
- Acompanhamento e gestão de risco ambiental com objetivo de proteger a biodiversidade e investir em mecanismos de prevenção e controle de poluição;
- Controle na distribuição e consumo de recursos hídricos e energia, além do uso de energias renováveis;
- Combate à mão-de-obra infantil;
- e o respeito aos direitos humanos.”

Assim, a declaração de Princípios do Equador, conforme versão 2020 [10] que serve de referência ao setor financeiro para avaliar e gerenciar riscos socioambientais em projetos que demandem financiamento, engloba as vertentes:

- 1) Análise e categorização
- 2) Avaliação socioambiental
- 3) Padrões socioambientais aplicáveis
- 4) Sistema de gestão socioambiental e plano de ação dos princípios do equador
- 5) Engajamento das partes interessadas
- 6) Mecanismo de reclamação
- 7) Análise independente
- 8) Cláusulas contratuais
- 9) Monitoramento independente e reporte
- 10) Divulgação de informações e transparência
- 11) Exigem-se ainda anexos com requisitos de implementação de mudanças climáticas, análise de alternativas, quantificação e divulgação de informações sobre emissão de gases de efeito estufa. E requisitos mínimos de divulgação de informações, considerando ainda a sensibilidade das informações.

2. Influência de Instituições de Fomento Financeiro e Organismos Bilaterais renomados

Contudo, a partir dessa necessidade e demandas ESG e recebimento de orientações em ESG pela agência nos últimos anos, enfrenta-se a multiplicidades de parâmetros de desempenho derivados dos Princípios do Equador e inseridos em modelagem dos contratos. Os padrões das instituições financeiras e organismos bilaterais se assemelham, porém possuem especificidades, as quais gerarão maior custo de fiscalização à ANTT e tratamento não isonômico das concessionárias.

Instituições como Banco Mundial (World Bank Group – WBG) e o Banco Interamericano para o Desenvolvimento – BID têm entre seus processos a geração e disseminação de conhecimento e boas práticas: como cooperações técnicas e a publicação de estudos e relatórios técnicos; apoio regulatório e institucional; apoio à elaboração e estruturação de projetos; e investimentos e mobilização de capital.

A International Finance Corporation-IFC (braço do WBG), como estruturadora de projetos de concessão, inseriu seus oito Parâmetros de Desempenho (PDs)[11] nos contratos por eles desenvolvidos.

Esses PDs estão expressos nos Programas de Exploração da Rodovia (PER), obrigações contratuais, das concessionárias RioSP, RioMinas e dos recém assinados contratos dos Lotes 1 e 2 das Rodovias Integradas do Paraná. O alcance da execução e verificação desses elementos têm sido objeto de questionamento sobre a forma em que será dada a aferição de tais obrigações.

Já o BID lançou o Marco de Políticas Ambientais e Sociais (ESPF) [12] no ano de 2021, com a finalidade de estabelecer padrões de classe internacional a que projetos do BID terão de atender para proteger as pessoas e o meio ambiente, englobado em seu compromisso de promover o desenvolvimento sustentável na América Latina. O programa tem foco em agregar valor e melhores resultados, com amplo foco em igualdade de gênero e étnico e cuidados com o meio ambiente e institui dez padrões de desempenho social e ambiental.[13]

O BID foi contratado para a estruturação de projetos de rodovias catarinenses, constantes da 5ª, e inovadora, Etapa de concessões do PROCROFE, para os quais sugere-se a adoção de seus parâmetros, assim como cláusula voltada à resiliência, propostas a serem analisadas pela equipe técnica da ANTT.

Ainda, conta-se com o BNDES na estruturação de projetos de rodovias (Blocos centro-norte, Sul e Nordeste), relevante financiador de grandes obras no país. A instituição não possui os próprios parâmetros, mas desenvolveu em conjunto à equipe da Sucon uma análise que convergisse os padrões das demais instituições, criando um terceiro modelo.

3. Uniformização de padrões de desempenho

Apresentado o cenário acima, a unificação de padrões também é requerida frente à diversidade de parâmetros, que atrai custos regulatórios. Ademais, a Surod/ANTT aponta para uma dificuldade no cumprimento dos PDs do IFC pelas concessionárias que contam com essa obrigação, não há certificadores acreditados no país e o setor não tem procedimentos definidos ao recebimento dessas obrigações, algumas que não competem à ANTT avaliar.

A somar-se, o TCU recomendou, pelo Item 1.6 do Acórdão 2031/2023-TCU-Plenário sob processo TC 016.936/2020-5 relativo ao contrato de Ecovias do Araguaia, a divulgação de relatórios de fiscalização, contudo, a Surod entende prudente que os relatórios sejam padronizados antes de serem expostos – conforme Despachos Cipac SEI nº 22005518 e Gefop nº 22040773:

“Essa ação acrescida pela pretendida uniformização de procedimentos de fiscalização, o que se busca por meio dos novos RCR's é imperiosa tendo em vista o fato de haver etapas 4 etapas relativas aos contratos de concessão, cada uma delas possuindo peculiaridades diversas das outras”.

Noutro processo, em cumprimento ao PER, item 5.2, do contrato da EcoRioMinas, há necessidade de harmonização dos entendimentos relacionados aos padrões de desempenho, apontando-se, inclusive a não aderência dos prazos exigidos pelos órgãos internacionais à realidade do desenvolvimento da infraestrutura e normas do país – Despacho Coamb (SEI nº 22332767). Instiga-se, assim, a adaptação e harmonização da demanda na regulamentação da ANTT.

Ainda, vem sendo questionada a atuação da ANTT para recebimento de PD2, PD4 e PD5 do IFC, cujas atribuições não conformam atuação legal da ANTT, mas complementam a atuação esperada ao desenvolvimento da sustentabilidade e de processos adjacentes ao objeto dos contratos. Idealmente, espera-se que haja formas de se aferir o cumprimento sem albergar maior custo regulatório às áreas técnicas da agência.

4. Conclusões

Exposto esse cenário, afirma-se que essas orientações de instituições de fomento comportam as melhores práticas exigidas mundialmente, para o que a ANTT supre de forma consistente boa parte dos requisitos socioambientais e de governança. Entende-se que é promovida a atratividade do crédito por esta agência, o que pode ser aprimorado ao se promover de forma mais consistente a assimilação das melhores práticas ambientais, sociais e de governança de modo mais direcionado ao direcionamento de demandas pontuais no país. Assim, para esta causa, não se trata somente de atrair o crédito, mas de promover se modo satisfatório todas as vertentes

do ESG no âmbito das competências da ANTT.

Observa-se que os conteúdos e padrões estabelecidos pelas instituições de fomento se convergem e detêm forte importância durante a fase dos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental, uma vez que nos projetos de concessão de infraestrutura os riscos pelo financiamento são em regra assumidos pelos entes privados, em geral, não havendo contrapartida do poder concedente. Até o momento presente, não houve na ANTT o desenvolvimento de projetos de PPPs, no sentido estrito da Lei de Parcerias Público-Privadas (Lei n. 11.079/2004) no ordenamento pátrio federal. Logo, a ANTT está ciente de que os projetos para concessão de rodovias e ferrovias dependem de financiamento bancário e/ou não bancário (no caso de debêntures) para alavancar os projetos de infraestrutura a serem desenvolvidos por concessionárias.

Faz-se mister que a ANTT adeque-se e torne os projetos atrativos e de clara viabilidade econômico-financeira, para se adaptar a exigências de sustentabilidade para que os *players* das licitações, futuras concessionárias, possam apresentar a possíveis financiadores propostas aderentes às expectativas ESG e aos princípios do Equador, de modo que possam ser contemplados de modo mais estruturado, célere e, possivelmente, com menor custo na obtenção de crédito financeiro para executar fielmente os contratos a serem firmados e cumprir compromissos financeiros.

Nesse passo, surge como interesse da ANTT o desenvolvimento de padrões próprios, com capacidade de monitoração e colaboração entre os modais de transporte, alinhados às melhores práticas, princípios e parâmetros de nível mundial, porém, atualizado à realidade brasileira e às competências que lhe são por lei imputadas e se poderia exigir, quiçá por meio de verificadores ou organismos acreditados.

Ainda, importa realizar a uniformização de tais padrões, observando também a ideal divulgação dos resultados. Ainda, dado o alto interesse, é interessante que contratos pretéritos possam ter a opção de aderir ao plano de sustentabilidade e executar os padrões de desempenho internacionalmente desenvolvidos.

Logo, aqui, tratar-se sob o objetivo de *promoção de atração de crédito facilitado*, ainda sob o atendimento completo aos parâmetros de desempenho desejáveis, acrescida de *criação de padrões de desenvolvimento da sustentabilidade unificados, da ANTT*.

CAUSA 4) Impactos negativos da implementação da concessão à população tangenciada pelas concessões

Apesar de prestar serviço ao usuário e prover segurança viária sejam objetivos de um contrato de concessão, a sua implementação possui impactos sobre as comunidades lindeiras à concessão. Em certo passo, a ANTT aproximou-se das comunidades, porém, ainda há que se promover efetividade das ações para se evitarem consequências e expectativas negativas dos projetos de outorga.

A partir das audiências públicas, demandas administrativas e conflitos na execução contratual que chegam à ANTT, podem-se listar problemas encontrados que podem ser direcionados na vertente social do ESG:

- **Não aceitação do pedágio** pela população, que não consegue enxergar os benefícios advindos da implantação do pedágio.
- Dificuldade na realização de processo de **reassentamento involuntário**. O processo impunha às concessionárias a responsabilidade de realizar as desapropriações e desocupações das faixas de domínio dos trechos outorgados, posteriormente, esse risco foi compartilhado com o Poder Público. De todo modo, é um risco considerável à execução do cronograma contratual, passível de judicialização e conflitos com habitantes reassentados. Noutro passo, pelo lado de investidores e potenciais licitantes, a realização de reassentamentos é um receio e o desejável seria que o projeto já pudesse ser leiloado com a faixa de domínio definida e livre, o que seria um passo atrativo a *players* para concessão, por imprimir maior segurança à execução do projeto e na precificação do empreendimento em licitação. O fato de o processo de licenciamento ambiental ser atribuído a outro órgão público (Ibama), orientado por diretrizes de IPR 750 do Dnit, bem como os contratos de concessão serem estruturados via Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA), e não por meio de Projeto Executivo de obras, retira da alcada da ANTT a flexibilidade nas formas de realização, prezando-se pela especialização do órgão no assunto. Contudo, reassentar famílias ultrapassa o simples resarcimento monetário pela alteração de habitação, mas lida com a vida, o direito à moradia digna das pessoas, situação sensível e que merece maiores reflexões.
- Comissões tripartites que **não alcançam o resultado esperado** à promoção da participação de usuários nas decisões da concessão. Nesse lado, os contratos prescrevem direitos e deveres dos usuários, os quais, em audiência, também demandam ter voz ativa na gestão da concessão.
- Tratamento dos direitos de comunidades tradicionais, indígenas ou quilombolas, conforme legislação, nos estudos de viabilidade técnica e ambiental, o que gera demandas extra e judiciais que impactam a continuidade de projetos e inclusive podem implicar a suspensão do projeto. Casos recorrentes no projeto das Rodovias Integradas do Paraná e Ferrogrão.

Pode-se bem expor que faz parte da realidade de cada concessionária atuar na vida da comunidade cujo trecho perpassa. Por sua própria presença, há a alavancagem de empregos na região, melhoria do trânsito, atendimento a acidentes e socorro mecânico, ainda que existam reclames contrários à instalação de pedágio e implicações sobre alguns empreendimentos, devido à alteração da dinâmica de mobilidade das cidades.

São ainda observadas, em rodovias, diversas iniciativas que auxiliam ou trazem benefícios às comunidades lindeiras, assim como são promovidas outras formas de aproximação que facilitem o cumprimento de obrigações contratuais, das quais se beneficia a sociedade. Tais iniciativas não são submetidas a regras compulsórias em contrato, mas partem de uma faculdade e criatividade das concessionárias para lidar com as peculiaridades do seu trecho. Logo, nem sempre necessitam de incentivos ou regras que imputem a atuação comunitária, mas agregam valor à atuação e disso se beneficia a imagem da concessionária como instituição. Ainda, cabe às concessionárias prover Planos Básicos Ambientais (PBAs) às comunidades lindeiras para obtenção da licença de instalação, assim como apresentar relatórios socioeducacionais, os quais não recebem a publicidade devida.

Entende-se haver espaço para a liberalidade na decisão de como realizar essa aproximação, ainda que haja também pontos que a agência reguladora possa incentivar a aproximação e solução de demandas sociais sensíveis.

Logo, para tanto, o objetivo trataria de *promoção de impacto social positivo, sob o princípio da responsabilidade social*.

4. Conclusões

Logo, dessas causas advém consequências que devem ser dirimidas pela ANTT, como se elencam a seguir.

- Perpetuação do cenário de transportes terrestres, em especial o rodoviário, como meio de transporte poluente, para o qual não haveria solução em curto prazo:
 - imagem negativa da ANTT;
 - não há impactos sobre as emissões emitidas por usuários da infraestrutura concedida, onde haveria maior quantidade de emissões;
 - chegada de diretrizes de política pública de urgência, sem análise técnica e de impactos ou alinhamento aos comandos existentes;
 - chegada de demandas externas, recomendações ou determinações, para que a ANTT promova o alcance de direitos socioambientais, também sem análise técnica, impactos ou alinhamento aos comandos existentes, o que advém de órgãos de controle, do Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, não se esquecendo da sociedade em geral e interessados no mercado regulado pela ANTT. Inclusive a demanda pode vincular a ANTT quanto proveniente de decisões judiciais.
- A não atuação da ANTT neste momento implica em comandos ESG diferenciados para cada mercado ou até entre contratos de concessões de épocas diferentes, o que implica em atuação não isonômica pela ANTT, gerando:
 - maior custo regulatório para gestão de contratos;
 - pouca visibilidade ou transparência sobre a atuação da ANTT no atendimento do conteúdo ESG.
- Manutenção da situação de necessidade de atratividade do crédito bancário facilitado, inclusive:
 - atenuado pela redação atual com padrões IFC e prescrições esparsas, porém, ainda demandaria aprimoramentos, talvez atuação para além dos próprios contratos em si
 - dificuldade para aplicação de verificador acreditado, pois não existe uma única certificação de padrões IFC especificamente, gerando custos e divergências sobre a aferição de obrigações contratuais.

- Impactos advindos de efeitos climáticos extremos como objeto de litígios administrativos ou judiciais e/ou sendo objeto de reequilíbrio contratual, sobre carregando o custo das tarifas sobre ao usuário.
- Permanência na situação de conflitos juntos às comunidades impactadas por uma nova outorga, seja na fase de estudos de viabilidade, que gera insegurança e não aceitação por comunidades impactadas pelo projeto, além de morosidade no alcance liberação da faixa de domínio, assim, possíveis postergações de cronograma.
- Desconfiança na instituição reguladora na garantia dos interesses de usuários.

Tal exposição é considerada em análise de alternativas regulatórias neste documento, alinhando-se ou não a cada perspectiva de decisão.

Desse modo, importa que haja reflexão sobre as proposições hoje existentes para regulamentação e exigência de parâmetros e obrigações de sustentabilidade ambiental, social e de governança nos contratos de concessão sob competência da ANTT. Devido à suscetibilidade de diversidade de ideias e entendimentos, definir um padrão de desempenho significa tratar de forma transparente e atribuindo segurança jurídica às decisões do regulador.

4. ANÁLISE DA ATUAÇÃO INTERNACIONAL EM ESG

Ainda que mencionados os documentos e valores que vêm guiando a atuação internacional, a fim de cumprimento de demanda normativa, Decreto 10.411/2020, apresenta-se uma conclusão sobre pesquisa comparativa internacional realizada no seio deste projeto.

Os contratos de concessões rodoviárias vêm prescrevendo a obrigação de adesão aos PDs do IFC, do Banco Mundial, e, como dito, não há uma forma pré-definida à demonstração da execução dessas obrigações por verificadores independentes. Ainda no âmbito do acordo ANTTCoopera junto ao IFC, alcançou-se uma pesquisa de mercado a nível mundial, em que se concluiu não haver fornecedor para realização de análise de conformidade das obrigações como hoje são dispostas nos contratos da ANTT por meio de uma única empresa (21960720). As entidades acreditadoras realizam diversas formas de avaliações, porém, ajustadas a seus países de origem e às preocupações por eles priorizadas.

Logo, os princípios e a adesão ao ESG são um desafio para as nações em geral. Não existe uma padronização por conta dos mercados, climas e culturas serem diferentes. De acordo com a Organização das Nações Unidas - ONU um plano para uma infraestrutura sustentável deve se basear em *baixa emissão de carbono e precisa ser repensada a nível governamental*, os agentes reguladores precisam participar da construção deste caminho. Um projeto que tenha um longo tempo para conclusão precisa ser eficiente e resiliente, pois impactará a presente e as futuras gerações.

Na União Europeia (UE), buscou-se criar um sistema de classificação para as atividades sustentáveis. Para isso são etiquetados os projetos e os investimentos, a fim de incorporar a sustentabilidade na provisão de recursos financeiros, ao passo que se traz maior transparência entre seguradora (entidade de fomento financeiro) e o agente financiado. Também intentam modernizar os atuais contratos e atenuar os contratos de curto tempo no mercado de capitais e assim construir um guia para emissão de títulos verdes que englobe os seus Estados Membros. A UE inovou e lançou mão dos 17 ODS da ONU, citados ao início deste documento.

A União Europeia é geradora de novas práticas e planos que impactam outros países e impõe novos valores a serem observados em seus mercados internos, para o que se servirá de relatórios:

"A avaliação de riscos e adequações socioambientais dos integrantes da cadeia de suprimentos é um dos principais desafios ESG em 2024. Este será o primeiro ano base para a aplicação da norma europeia que regulamenta a divulgação de informações sobre sustentabilidade, cujos relatórios serão publicados a partir de 2025. Esses relatórios deverão observar os chamados Padrões Europeus dos Relatórios de Sustentabilidade (ESRS), conjunto de normas publicado no final de 2023. O Brasil também é impactado por isso."

Em termos práticos, o relatório de sustentabilidade deverá divulgar os planos do grupo, incluindo ações de execução e planos financeiros e de investimento, para assegurar que o seu modelo empresarial e a sua estratégia são compatíveis com a transição para uma economia sustentável. Também deve assegurar que o negócio está em acordo com a limitação do aquecimento global a 1,5°C, em consonância com o Acordo de Paris, e com o objetivo de alcançar a neutralidade climática até 2050. Além disso, o relatório deve descrever os objetivos estabelecidos pelo grupo, incluindo, se for o caso, os objetivos absolutos de redução das emissões de gases com efeito de estufa (GEE), os progressos realizados para a conquista desses objetivos e uma declaração que indique se os objetivos do grupo relacionados com fatores ambientais se baseiam em provas científicas conclusivas.

Neste ponto, as informações acerca das medidas adotadas para redução de emissões de gases de efeito estufa perpassam também pelas iniciativas empresariais relacionadas à cadeia de suprimentos. (...) A questão das práticas socioambientais relacionadas à cadeia de suprimentos está presente também nos padrões previstos nos ESRS. (grifo do original). [16]

Cabe esclarecer que, devido à diversidade das nações, das empresas presentes em seus países e de seus desafios pela frente, há uma forma diferente para inserir as práticas de ESG. Assim, cada nação é soberana sobre a forma que lida com o ESG, desde que o núcleo das boas práticas e o tripé Ambiental, Social e de Governança seja respeitado.

Outros países possuem iniciativas próprias, como adesão aos *green bonds* (títulos verdes), o que já é feito também na China e na Índia. [15]

De modo mais específico, e que tem o condão de alinhar as expectativas a nível internacional são os já expostos Princípios do Equador, assinalados por instituições de fomento financeiro, a que se devem adequar os contratos que demandem financiamento. Esse movimento e interesse ocorre a nível internacional, uma vez que, via de regra, os contratos de infraestrutura prescrevem licitações com competição internacional, devem aderir àqueles requisitos.

Nesse passo, a atuação internacional direciona especialmente suas preocupações quanto à sustentabilidade, especialmente à redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE).

Para tanto, os Princípios do Equador se apresentam como dos maiores incentivos e guia à adequação socioambiental de contratos públicos, privados ou público-privados, o que se agrupa ao crescimento da conscientização e preocupação quanto às mudanças climáticas, efeitos climáticos extremos e necessidade de uma infraestrutura resiliente a essa realidade.

5. ATORES ENVOLVIDOS

Para fins de análise mais didática e melhor aplicação da técnica de análise de impacto, gerenciaram-se os interessados conforme interesses aproximados dos seguintes atores:

· *Governo em diversos níveis*: ANTT (Diretores, gestores e colaboradores, os quais lidam direta e indiretamente com as demandas socioambientais e de governança atreladas aos contratos de concessão); Ministérios (Administração Direta que definem diretrizes de política pública com interesses em questões socioambientais e de governança, Ministério dos Transportes, Ministério do Meio Ambiente, Ministérios dos Povos Originários/Funai); Infra S.A.; governos estaduais e municipais impactados com as concessões.

· *Concessionárias de rodovias e de ferrovias*.

· *Órgãos de controle e instituições de direitos difusos*: TCU, CGU, Ministério Público, Defensoria Pública, Poder Judiciário. TCU e CGU vêm demonstrando interesse em dirigir suas auditorias focadas em temas relevantes voltados à sustentabilidade, o que será objeto de demanda às entidades públicas, como uma forma de reforçar a atuação conforme melhores práticas.

· *Usuários pagantes*: aqueles que arcaram diretamente com pagamento da tarifa, motoristas de veículos leves, motocicletas, caminhões, ônibus, usuários de ferrovias.

· *Sociedade*: comunidades lindeiras ao trecho, instituições representativas da sociedade, que são atravessadas pelos trechos rodoviários e ferroviários concedidos, se beneficiam ou são impactados pela infraestrutura concedida

· *Fornecedores de serviços e produtos* (cadeia de fornecedores), estruturadores de projeto, associações interessadas, instituições de fomento financeiro, tais como bancos ou debenturistas que proporcionam recursos econômicos necessários para os projetos; investidores; que usam de informações relacionadas a ESG para tomada de decisões nos investimentos da ampla carteira de projetos de infraestrutura de transporte do governo federal; associações de tais grupos de interesse, ONGs, organizações sociais, embarcadores, produtores.

A análise objetiva, por meio de ponderações, é analisada em item 9 desta AIR.

6.

IDENTIFICAÇÃO DA BASE LEGAL

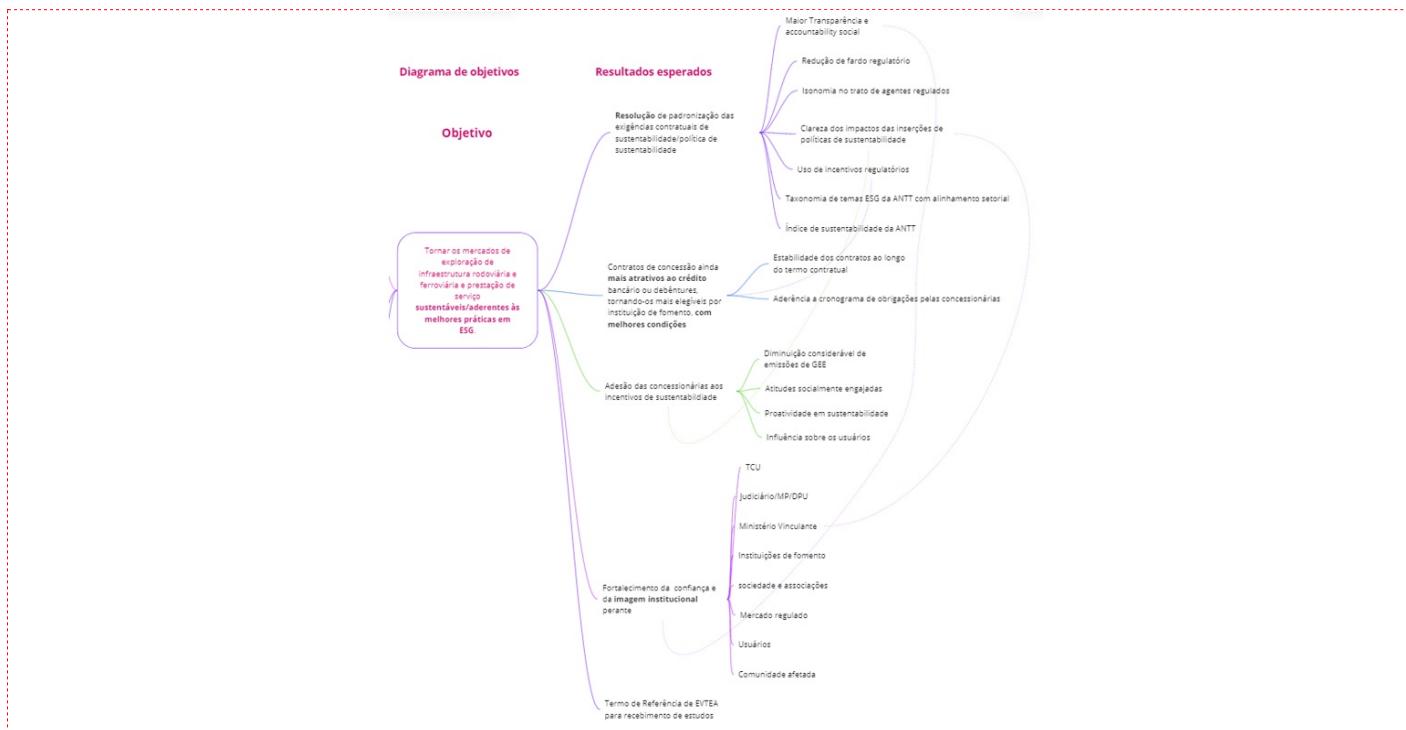
De forma sucinta, alinhado ao já citado em histórico, delineia-se a base legal:

- Constituição Federal – Direito ao meio ambiente equilibrado Art. 225;
- Acordo de Paris - Decreto n. 9.073 de 5/6/2017;
- Lei n. 8.987/1993 - Lei de Concessões – art. 29, inc. X;
- Lei 10.233/2001 – lei de criação da ANTT e inserção de atribuições legais – várias prescrições correlacionam-se ao conteúdo ESG, especialmente competências para regular os mercados regulados e editar atos de outorga, art. 24, V e VI, inclusive quanto à segurança das populações e à preservação do meio ambiente art. 35, inc. III;
- Portaria MINFRA nº 5/2020, publicada no DOU de 3/2/2020. Diretrizes de Sustentabilidade do MINFRA, sendo prescrito que à ANTT cabe dar cumprimento às diretrizes ministeriais, art. 20, I da Lei n. 10.233/2001.
- Resolução n. 5.976/2022 - Regimento Interno da ANTT que prescreve à Sufer e Surod competência para propor a regulamentação do seu mercado (art. 31, V, art. 31, I) e à Sucon para estruturação de concessões, prorrogações antecipadas e reestruturação de concessões vigentes (art. 30 I e IV).

7.

DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS QUE SE PRETENDE ALCANÇAR

Refletido de forma sistêmica a partir dos problemas identificados, utiliza-se como base para identificação de objetivos que primariamente guiarão a equipe no alcance de resultados deste projeto: *tornar os mercados sustentáveis/alinhados às melhores práticas ESG*.



8.

DESCRIPÇÃO DAS POSSÍVEIS ALTERANTIVAS DE AÇÃO REGULATÓRIA

Diante do cenário apresentado, levantam-se alternativas que serão o norte deste documento:

Alternativa 1 – manutenção do cenário hoje identificado, que pode ser considerado o suficiente ao atendimento de padrões ESG, conforme exposto em seções precedentes desta AIR.

Alternativa 2 – desenvolvimento de regulamentação de incentivo ao ESG na exploração da infraestrutura de transporte terrestre (rodoviária e ferroviária).

Alternativa 3 - desenvolvimento de regulamentação de caráter de **cogente** para definir obrigações a todas as concessionárias.

Alternativa 4 - Opção híbrida: caráter complementar (i) com foco nos Princípios do Equador, suprir as lacunas seja contratual ou regulamentar, inserindo com obrigações em novos contratos (visando o acesso ao crédito) e atrela-se a (ii) desenvolver a Alternativa 2, com incentivos.

Por fim, passasse à observação analítica das alternativas regulatórias desenvolvidas, do que decorrem vantagens, desvantagens e riscos considerados para as ponderações de impacto.

1.1. Alternativa 1 - Manutenção do cenário

Nesta alternativa, apresenta-se o que já foi mapeado que existe em contrato em sede de itens que tangenciam questões de meio ambiente, social e de governança. Aqui se aceitaria a suficiência de pontos de atendimento a demandas ESG constante nos contratos, sem necessidade de regulamentação a mais, uma vez que a ANTT encontra-se amparada por atuar dentro de suas competências legais, *com foco na operação do serviço concedido*, a operação da concessão.

Vantagens identificadas à adoção da Alternativa 1:

(i) *Menor custo regulatório* com a aferição e exposição do que existe hoje e deve ser cumprido pela concessionária quanto à atratividade de crédito e atendimento aos parâmetros de desempenho do IFC/WBG e, por conseguinte, aos Princípios do Equador.

Aqui apresenta-se a tabela “.xls”, análise da equipe técnica da Sucon/ANTT, demonstrando a aderência, ainda que parcial, do contrato analisado (Rota dos Cristais, 5ª Etapa) aos parâmetros de desempenho do IFC, os quais seriam mantidos e desenvolvidos no bojo da regulação da gestão contratual. A análise da equipe técnica da ANTT apresenta aproximadamente um atendimento de 70 a 80% aos padrões de desempenho do IFC, a partir de prescrições em contrato, regulamentação da ANTT, e da legislação em geral, ainda que sob competência de outros órgãos e entidades públicas.

(ii) ANTT alcança resultados dentro das possibilidades de suas competências legais com o devido cumprimento do Programa Carbono Zero e Energia Limpa, no âmbito dos contratos recentes que contam com tais obrigações em PER.

Observa-se ainda que tais obrigações não constem para contratos vigentes antes da inserção de tais obrigações, muitos contratos têm sido objeto de repactuações que, em caso de aprovação pelo MT, ANTT e TCU, receberão estruturação regulatória moderna como os projetos recém licitados.

(iii) ANTT ater-se-ia a suas competências legais, cabendo-se aproveitar a regulamentação desenvolvida por demais órgãos e entidades, responsáveis

formais por matérias em ESG e com eles realizar tratativas de melhor efetivação de objetivos sustentáveis. Até seu foco de atuação na prestação do serviço concedido, cumprimento de obrigações contratuais e rodovias e de ferrovias.

Aqui, assevera-se que a legislação ambiental brasileira é das mais completas, amplas e rigorosas, e deve ser cumprida, especialmente quando do licenciamento ambiental. Dessa forma, aproveita-se a regulamentação desenvolvida pelo órgão competente, o Ibama, cabendo, no âmbito da execução dos contratos, que a ANTT exija o cumprimento do procedimento posto.

Noutro ponto, entende-se que as questões relacionadas a governança estão amadurecidas sem documentos jurídicos do contrato. A isso agrupa-se a competência especializada da Controladoria Geral da União na matéria, sob âmbito do Selo Pró-Ética, que vem sendo revisto para adequar-se às demandas da vertente de governança como boas práticas, o que se aproveita.

(iv) A Alternativa 1 orientaria a ANTT a ater-se às determinações de política pública, no que informa a priorização da modicidade tarifária, conforme Portaria SNTF/MT 995/2023.

(v) Liberdade de escolha à concessionária, o que estaria aderente à teleologia da Lei de Liberdade Econômica (Lei n. 13.874/2019).

Aqui, o não desenvolvimento de mais proposições inovadoras que regulamentem dentro dos mercados de transportes terrestres obrigações em ESG possibilita que a concessionária desenvolva o que entende ser mais importante em seu negócio ou interesse, ainda que alinhado à ANTT. Permite a livre adaptação das concessionárias às demandas características de cada contrato (rodovia ou ferrovia) dentro do contexto ESG. Aproveita-se o momento em que a pauta é altamente demandada por agentes externos para que a concessionária, por sua faculdade, paute-se conforme demandas ESG.

Entender pelo atendimento de tais questões, conduz à conclusão de não se agregar maiores custos regulatórios à ANTT, à concessionária ou aos usuários. Aqui, restaria como efetivo à ANTT estruturar suas informações e torná-las públicas e de fácil entendimento, a fim de demonstrar a atuação prévia e assertiva da agência no atendimento à pauta ESG. Em suma, tendo a quinta rodada de concessão e as inserções no PER e no contrato, há um baixo investimento proposto e um bom retorno em melhorias de gestão de riscos, o que já aumenta o interesse de instituições financeiras.

Desvantagens identificadas à adoção da Alternativa 1:

(i) Não se enfrentaria a necessidade de suprir lacunas de tornar os contratos atrativos mais ao crédito em contraponto às exigências de instituições financeiras para adequações de contratos a fim de obterem financiamentos.

(ii) Não se aprofunda na questão da resiliência da infraestrutura em contraponto às mudanças climáticas. Contudo, observa-se a presença de alocação de riscos geológicos, obrigações, ainda que mínimas sobre drenagem conforme regras de projetos, e para projetos em construção mais recentes, a inserção expressa de 1% de investimentos rodoviários para essa causa. Contudo, como já exposto sobre a demanda de órgão ministerial, a indicação não é observável como suficiente frente às demandas.

(iii) Não se perceberão impactos sobre os níveis de emissão de GEE, além do que já é demandado sob âmbito de Programa de Carbono Zero, para os projetos que já contem com essa vertente. Inclusive, levanta-se a questão: não há consciência do quantitativo de emissões de GEE nas concessões hoje para se ter por base o cenário anterior.

(iv) Continuará a questão de padronização ao cumprimento da obrigação pelas concessionárias em relação aos parâmetros de desempenho, os quais são aqueles projetados pelo IFC, BID, BNDES, a depender de cada projeto estruturado.

(v) Possível piora na ocorrência de eventos climáticos extremos, os quais demandam maior resiliência da infraestrutura, demanda atuação prévia para estruturação do projeto, ou poderá agregar uma gama de conflitos para lidar com a alocação da responsabilidade pelo risco, podendo relegar o contrato a uma situação de possível inexecução.

(vi) Manutenção das consequências já mapeadas e listadas no início deste documento: imagem da ANTT desgastada, vista como inerte, recebimento de uma gama de demandas e sugestões da Administração Direta ou Indireta e aqueles que vêm sendo aprimoradas.

(vii) Os contratos de ferrovias, ainda que os de mais recente estruturação econômico-regulatória, possuem parco desenvolvimento de questões ESG. Ainda, conta-se com baixa aferição e publicidade sobre o mercado de ferrovias quanto às questões socioambientais e de governança.

(viii) Não se enfrentaria a necessidade harmonização dos contratos e desenvolvimento de um padrão de desempenho da ANTT para seu mercado regulado, conforme a prática e normas aplicáveis ao setor.

Risco identificado sobre a não adesão à alternativa 1.

(i) Risco de a imagem da ANTT ser prejudicada por uma visão de inércia quanto às boas práticas exigidas em nível mundial, ou quanto a uma passividade, uma vez que apenas recepcionaria o que vem sendo definido em políticas públicas.

(ii) Não atendimento às expectativas da sociedade, entidades públicas e privadas, além daquelas definidas por financiadores, além da permanência de recebimento de questionamentos da sociedade, MPF, DPU, CGU, TCU, ministério supervisor.

Entende-se que a alternativa 1 seria *insuficiente* ao atendimento dos anseios da sociedade e de instituições financeiras, porquanto os mercados de transporte, especialmente o rodoviário, são vistos como originalmente poluentes, com pouca capacidade de alteração de cenário. Assim, tal alternativa não está aderente às expectativas de quaisquer das partes.

1.2. Alternativa 2 - Desenvolvimento de regulamentação de incentivo

Aqui, intenta-se que as concessionárias adiram a atitudes sustentáveis para além do âmbito da execução do contrato, com condão de alcançar demais interessados, a partir de incentivos regulatórios.

Uma vez que as questões são eminentemente atribuídas a outros órgãos públicos, do que se aproveita como obrigações, a premissa é de que caberia à ANTT fomentar e incentivar, sem caráter cogente, formalizado por resolução e abrangeria os mercados de rodovias e de ferrovias outorgadas, intentando inserir um mínimo de padronização às questões ESG. Projeta-se o lançamento de um índice de sustentabilidade da agência que seria aplicado aos novos contratos e às concessões pré-existentes, podendo, inclusive, substituir ou aprimorar os atuais IDAs presentes na ANTT.

A Alternativa 2 seria desenvolvida a partir do que foi identificado na Alternativa 1, de cujos benefícios se aproveitam, com atuação voltada a incentivos apenas.

Como **incentivo**, há que ser desenvolvida uma lógica para que o mercado de transporte, que envolve as atitudes das concessionárias reguladas em prol da sustentabilidade ambiental, social e de governança, com potencial de influenciar ainda a cadeia de fornecedores e usuários.

Vantagens identificadas à adoção da Alternativa 2:

(i) Fomento às boas práticas. Informa a ONU e demais entidades que versam sobre a temática que o ESG deve ser induzido, fomentado e não imposto, dando à concessionária a opção de escolha.

(ii) O uso de incentivos, possibilita a adaptação às características de cada projeto (de rodovia ou ferrovia), porém não apenas dando espaço às iniciativas das concessionárias, mas instigando-as a alcançar maiores resultados em ESG e contínua melhoria a partir de diretrizes e soluções apontadas pela agência reguladora, sem se perder o foco na operação da concessão.

(iii) Maior projeção da atuação da ANTT sobre as questões socioambientais.

(iv) Resultado mais robustos, com potencial de grande diminuição nas emissões de GEE no mercado de transporte outorgado, especialmente nas rodovias, para uma imagem mais sustentável dos modais.

(v) Alcance de usuários, cadeia de fornecedores, mercados que se agregam à estrutura explorada e/ou se desenvolvem a partir do trecho outorgado, para resultados direcionados à descarbonização, para que atenuem suas emissões de GEE ou que compensem de modo mais direto os impactos das emissões.

(vi) ANTT mantém foco na operação da concessão, prestação de serviço, cumprimento de obrigações contratuais.

(vii) Não haverá aumento de tarifa agregado a ser imputado ao usuário.

(viii) Benefícios da Alternativa 1, suprindo parte das desvantagens e riscos.

Desvantagens identificada à adoção da Alternativa 2:

(i) Maior custo regulatório, ao menos inicial, criatividade e tratativas pela ANTT para alcance de uma regulação de incentivos consistente e que atraia efetivamente usuários para atuação consciente contra as emissões de GEE.

(ii) Pode agregar custo extra aos usuários para efetivação da proposta e alcance de resultados práticos.

(iii) A adesão única à Alternativa 2 não ataca a necessidade de tornar os contratos mais atrativos ao crédito de forma cogente e não necessariamente obriga que os contratos adotem atos que promovam a resiliência climática, dado que isso potencialmente poderia exigir vultosos investimentos. Bancos têm exigido adequações para concessão de financiamentos. Também, considera-se o risco de não adesão aos incentivos, seja pela concessionária ou pelos stakeholders dos quais se esperava adesão.

(iv) Não se enfrentaria a necessidade harmonização dos contratos e desenvolvimento de um padrão de desempenho da ANTT para seu mercado regulado, conforme a prática e normas aplicáveis ao setor.

(v) IDA ferrovias não é objeto de publicação, o que pode indicar a não disposição do mercado ferroviário a um incentivo à descarbonização do setor.

Risco identificado à adoção da Alternativa 2:

(i) Identifica-se como alto o risco da não adesão pelos usuários da causa ESG, a depender do conteúdo desenvolvido, o que levaria ao não atingimento de impactos esperados com a medida. Depende da conscientização socioambiental de usuários.

(ii) Risco de não alcance de impactos esperados na resiliência da infraestrutura.

De tal forma, para desenvolvimento desta alternativa, a ANTT necessitará perpassar por tratativas junto aos concessionários, a fim de desenvolver uma solução que possa envolver, mobilizar e engajar stakeholders da empresa e, mais ainda, os usuários. Por meio de incentivos, as iniciativas seriam tratadas como boas práticas que gerariam benefícios, apesar da maior a abrangência e permeabilidade da alternativa, a adesão poderia restar comprometida pela ausência de obrigatoriedade quanto aos incentivos. Contudo, o potencial de resultados da proposta se mostra como a mais interessante e esperada pela sociedade.

1.3. Alternativa 3 - Desenvolvimento de regulamentação de natureza de obrigação, caráter cogente

Visa-se aqui que as concessionárias adiram a atitudes sustentáveis no âmbito da execução do contrato, agregando-se às obrigações já existentes em contrato, que se tornariam uma obrigação. Regulamentar-se-iam questões em ESG, suprindo lacunas definidas nos PDs do IFC, o que seria aplicável a todas as concessionárias e demais obrigações como previsões de promoção de infraestrutura resiliente, além de atuação favorável à attenuação de emissões de GEE.

Aqui, poder-se-ia definir padrões de desempenho em ESG ou de sustentabilidade próprios, alinhados às melhores práticas mundiais, princípios e parâmetros de instituições diversas, porém, atualizado à realidade brasileira e às competências que lhe são por lei imputadas e se poderia exigir, quiçá por meio de verificadores acreditados. Contudo, cabe analisar os limites de competências legais aplicáveis.

Vantagens identificadas à adoção da Alternativa 3:

(i) Implicaria o tratamento isonômico por parte da agência reguladora sobre suas reguladas, apesar do viés de obrigatoriedade aparentar ser negativo. Inclusive, a ONU e demais entidades, sobre ESG, entendem que a temática deva ser induzida, fomentada e não imposta, dando à concessionária opção de escolha.

(ii) Desenvolvimento cogente do cumprimento dos parâmetros de desempenho de atendimento dos Princípios do Equador, tornando os contratos da ANTT mais atrativos ao crédito por meio de regulamentação.

(iii) Essa alternativa possibilita que o mercado financeiro entenda a regulação da ANTT, não apenas os novos contratos, aderentes aos requisitos dos Princípios do Equador.

(iv) Melhoria da imagem da ANTT na exigência de atuação sustentável de seu mercado regulado.

(v) Mais atuante em resiliência da infraestrutura que a Alternativa 2.

(vi) À sociedade, regulamentação cogente daria maior satisfação de que a atuação em prol da sustentabilidade seria exigida, em contraponto a somente criação de incentivos.

(vii) Padronização dos padrões da ANTT a seus contratos.

Desvantagens identificada à adoção da Alternativa 3:

(i) Agregaria custo regulatório à exigência de cumprimento de obrigações regulatórias, à gestão e fiscalização do contrato.

(ii) Novas obrigações regulatórias gerariam necessidade de reequilíbrio contratual em contratos vigentes, cujo custo deve ser medido, uma vez que será repassado aos usuários. Implicaria aumento de tarifa a ser considerada para fazer frente às novas obrigações.

(iii) Potencial de ir contra à política pública de menor tarifa.

(iv) Limites de competência da ANTT para alcance de resultados, não podendo obrigar a adesão de usuários e cadeia de fornecedores numa proposta de descarbonização, como seria possível com uma vertente feita a partir de incentivos regulatórios.

Risco identificado à adoção da Alternativa 3:

(i) Risco de não alcance de impactos esperados de descarbonização;

(ii) Ausência de formas de comprovar a execução das obrigações por meio de verificadores acreditados poderia levar a uma inefetividade, ou descumprimento, ficando apenas a imagem de que haveria um cumprimento impossível de ser medido.

Por outro lado, o risco de não se aderir a esta exposição seria a desconfiança por parte de órgãos, entidades, na crença de que haverá efetividade, por desconfiar dos incentivos. Pode haver uma vertente social que apenas acrede numa aplicação de normas de efeito impositivo para que alcance efeitos.

De tal forma, para desenvolvimento desta alternativa, ANTT necessitará perpassar por tratativas junto aos concessionários, a fim de desenvolver uma solução que possa envolver, mobilizar e engajar, equilibrando-se àquilo que é possível ser exigido à execução de um contrato de concessão e a modicidade tarifária.

1.4. Alternativa 4 - Opção Híbrida

Na alternativa 4, propõe-se uma regulamentação híbrida, com resolução por incentivo e cogente, não necessariamente num mesmo documento. É de se imaginar que as cogentes seriam as classificadas como essenciais, estratégicas e de maior eficácia nos objetivos, delimitadas pelo alcance de competências da ANTT. As medidas complementares seriam alvo de incentivos, contando com o maior alcance exposto na Alternativa 2.

Ter-se-ia como premissa a primazia dos Princípios do Equador, que são a base dos Parâmetros de Desempenho de instituições de fomento financeiro, bancos multilaterais e estruturadoras de projetos contratadas pelo Poder Público (BID/IFC/BNDES). Aderir especificamente aos Princípios do Equador traria foco a projetos de infraestrutura e atratividade para eleição à escolha de instituições bancária.

Vantagens identificadas à adoção da Alternativa 4:

(i) Possibilidade de desenvolvimento de obrigações contratuais para inserção de exigências à resiliência da infraestrutura e de parâmetros de desempenho visando à atratividade do crédito e padronização de obrigações em contratos.

(ii) Possibilidade de desenvolvimento de padrão de sustentabilidade (ou ESG) da agência, alinhado às diretrizes setoriais, em regulamentação, com possibilidade de aferição por verificador acreditado.

- (iii) ANTT mantém-se mais aderente a suas competências,
- (iv) Agregam-se benefícios observáveis à Alternativa 1, 2 e 3, suprindo parte das desvantagens e riscos.

Desvantagens identificada à adoção da Alternativa 4:

- (i) Desvantagens identificadas à Alternativa 2, com exceção das mitigadas pelo uso de requisitos cogentes.
- (ii) Poderia agregar custo aos usuários que aceitem aderir a um incentivo, à mudança de postura em prol do meio ambiente saudável e boas práticas sociais;
- (iii) Considerar o potencial de não adesão à regulação por incentivos.

Risco identificado à adoção da Alternativa 4:

- (i) Considera-se o risco de não adesão aos incentivos, seja pela concessionária ou pelos *stakeholders* dos quais se esperava adesão, o que levaria a um baixo impacto em termos de descarbonização.
- (ii) Atrair-se-iam parcialmente os riscos observáveis à Alternativa 2.

Em conclusão, a Alternativa 4 teria o potencial de desenvolver como obrigações apenas aqui voltado à execução ideal dos contratos, sem agregar a ele custos não essenciais, que não seriam ligados à atração de crédito, resiliência da infraestrutura, boa execução contratual, prestação do serviço, manutenção do nível de serviço, execução de investimentos e demais obrigações. Ao mesmo tempo, lançar-se-iam incentivos voltados à desejada descarbonização dos modais de transporte sob competência da ANTT.

9. METODOLOGIA À ANÁLISE OBJETIVA DE ESFORÇO-BENEFÍCIO DAS ALTERNATIVAS REGULATÓRIAS

Lança-se mão de metodologia multicritério, porém, adapta-se para o que aqui se denomina "esforço-benefício" com análise ponderada dos critérios. Aqui os benefícios são considerados intangíveis e dispersos e há dificuldade de quantificação de benefícios, diante da abrangência das demandas ESG, dada a gama de interesses. Para tanto, expõem-se as quatro alternativas, vantagens e desvantagens identificadas a elas. Para conformação do que foi denominado como "esforço", consideram-se custos *tangíveis*, possíveis de serem monetizados, como investimentos e aumento de tarifa, ou *intangíveis*, como o custo regulatório ou custo de controle, o quanto o grupo de interesse deve se ajustar a uma mudança de cenário.

Por fim, a partir dos problemas que se deseja enfrentar, são definidos esses pontos como o objeto de direcionamento da atuação da ANTT, para o que se conferem os seguintes pesos, sobre o que se daria a preferência para atuar:

Causas /objetivos:		Relevância (Peso)
Objetivo 1	Atenuar emissões de GEE	Peso 3
Objetivo 2	Reforçar resiliência da infraestrutura	Peso 5
Objetivo 3	Reforçar boas práticas em ESG e padronizar obrigações em contratos	Peso 2
Objetivo 4	Promover impacto social positivo	Peso 3

Para aproximação à realidade e atendimento à missão institucional da agência reguladora, importa ponderar a importância dos impactos observáveis sobre cada grupo de interesse, de acordo com a preocupação em satisfazer suas demandas,

Partes Interessadas	Relevância (peso)
Administração Pública	4
Concessionárias	3
Órgãos de controle	2
Stakeholders econômicos do setor	2
Sociedade	4
Usuários Pagante	5

Os valores ponderados representam uma média da análise feito pelo grupo de trabalho citado em histórico, conforme experiência e sensibilidade de cada colaborador técnico, de diversos setores da agência.

Observando a prestação do serviço e entrega de obras como objetivo dos contratos, elege-se o usuário como ator mais importante a ser atendido, o que se aproxima da sociedade, os impactos da atividade da concessionária sobre esse grupo, uma vez que dela também advêm benefícios difusos, que não podem ser individualizados. Em seguida, importa atender as diretrizes de governo, envolvendo a interação entre órgãos da Administração Pública, especialmente a ANTT, no exercício de suas funções legais, e o ministério supervisor.

Trazem-se os órgãos de controle devido ao papel de garantias dos direitos difusos, coletivos, assim como da integridade, transparência da atuação das entidades públicas sob controle administrativo. É observável que órgãos de controle administrativo vem direcionando suas auditorias para questões ESG, fortalecendo essas vertentes, o que imprime maior relevância ao tema, ainda que a importância no atendimento de tais entidades não seja o foco da atuação, mas que a conformidade seja um resultado.

Os demais *stakeholders* são considerados devido o interesse econômico no setor de transporte, desde o financiamento ao fornecimento de produtos e serviços atrelados, os quais são de alguma forma impactados pelas decisões regulatórias.

9.1. Da análise

A partir das informações acima, faz-se uma avaliação ponderada para o custo esperado ao atendimento das causas listadas em cotejo ao impacto sobre cada grupo de atores identificados. O valor 1 para o menor custo até 5 para o maior valor, sendo aquela alternativa que conte com maior somatório diante das três causas de problemas listados, será a mais custosa, que poderia se considerar a menos interessante. Ao contrário, a de menor somatório seria a que agregaria menor custo.

Já para fins de análise do peso do benefício, esta é considerada como o maior impacto sobre a causa em relação a cada ator, no intento de promover a melhor solução. O valor 1 como o menor impacto e o valor 5 como o mais efetivo. Assim, a alternativa que apresentar maior valor, pode ser tida como a mais interessante ao tomador de decisão, uma vez que poderia acarretar maiores resultados. No outro sentido, a de menor valor agregado seria aquela opção menos interessante ao alcance de resultados pela ANTT.

Impacto do esforço	Significado	Impacto do benefício	Significado
Peso 1	<i>Irrisório</i>	Peso 1	<i>Não percebido</i>
Peso 2	<i>Baixo</i>	Peso 2	<i>Percebido, mas baixo</i>
Peso 3	<i>Razoável</i>	Peso 3	<i>Satisfatório ou bom</i>

Peso 4	Alto				Peso 4				Muito bom			
Peso 5	Excessivo				Peso 5				Ótimo			

Ainda que dessa etapa de análise possam se abstrair conclusões específicas, tais valorações ainda serão cotejados sob análise “ **benefício/custo**”. O maior valor apresentar-se-ia como a opção mais interessante a ser seguida.

Partes Interessadas	Avaliação do benefício ponderado estimado para:											
	Atenuar emissões de GEE				Resiliência da infra				Para atingir boa atração do crédito facilitado			
	Alt 1	Alt 2	Alt 3	Alt 4	Alt 1	Alt 2	Alt 3	Alt 4	Alt 1	Alt 2	Alt 3	Alt 4
Administração Pública (ANTT e MT)	1,3	2,1	2,6	2,7	1,5	2	2,6	2,4	1,3	1,8	1,9	1,9
Concessionárias	1,5	2,3	2,4	2,6	1,4	2	2,6	2,3	1,7	2,4	2,5	2,4
Órgãos de controle	1,3	2	2,2	3	1,3	1,9	2,3	2,1	1,3	1,5	1,9	2
Stakeholders do setor	1,1	2,2	2,2	2,5	1,1	1,8	2,2	2,2	1,1	1,7	1,7	1,6
Sociedade	1,3	2,2	2,6	2,8	1	2	2,6	2,6	1	1,7	1,5	1,7
Usuários	1,2	1,9	2,2	2,4	1	1,9	2,5	2,4	0,9	1,4	1,6	1,7
Média Ponderada	1,29	2,10	2,39	2,64	1,20	1,95	2,51	2,38	1,18	1,73	1,82	1,87
Benefício ponderado - Alternativa 1	1,25											
Benefício ponderado - Alternativa 2	1,98											
Benefício ponderado - Alternativa 3	2,35											
Benefício ponderado - Alternativa 4	2,36											

Partes Interessadas	Avaliação do esforço ponderado estimado para:											
	Atenuar emissões de GEE				Resiliência da infra				Para atingir boa atração do crédito facilitado			
	Alt 1	Alt 2	Alt 3	Alt 4	Alt 1	Alt 2	Alt 3	Alt 4	Alt 1	Alt 2	Alt 3	Alt 4
Administração Pública (ANTT e MT)	1,2	2,1	2,3	2,3	1,3	1,9	2,4	2,2	0,9	1,2	1,7	1,7
Concessionárias	1,3	1,8	2,6	2,2	1,5	1,8	2,6	2,2	1,4	1,6	1,8	2
Órgãos de controle	1	1,3	1,9	1,8	1,1	1,8	2,1	1,9	0,9	0,9	1,1	0,9
Stakeholders do setor	1,2	1,3	1,6	1,7	1,3	1,6	1,8	1,8	1	1,1	1,4	1,6
Sociedade	0,9	1,1	1,5	1,2	0,7	1	1,1	1,1	0,7	0,6	0,7	0,6
Usuários	1,1	1,4	1,5	1,4	0,9	1,2	1,7	1,5	0,9	0,8	0,9	1,2
Média Ponderada	1,11	1,52	1,88	1,73	1,09	1,49	1,91	1,74	0,95	1,00	1,23	1,31
Custo ponderado - Alternativa 1	1,11											
Custo ponderado - Alternativa 2	1,42											
Custo ponderado - Alternativa 3	1,83											
Custo ponderado - Alternativa 4	1,70											

Por fim, aplica-se o cálculo do benefício pelo esforço, chegando-se na ponderação final, demonstrando proximidade de resultados para os quais se optar.

Alternativa	Custo	Benefício	Benefício
1	1,11	1,25	1,1
2	1,42	1,98	1,3
3	1,83	2,35	1,2
4	1,70	2,36	1,3

Desse cotejo, observa-se que os custos para desenvolvimento e execução das opções são assemelhadas, porém, aquela que apresenta menor custo seria a Alternativa 1. Porém, como exposto na análise, não tem ela o condão de ser eficaz quanto ao conteúdo ESG. Assim, a Alternativa 2 poderia ser entendida como a mais interessante por apresentar menor custo quando comparada à Alternativa 4. Porém a Alternativa 4 apresentaria maiores benefícios.

Ou seja, a análise apresentada em tabela acima permite trazer conclusões tanto para uma única atuação, quanto direcionada à atuação sobre cada objetivo delineado, em apartado.

10. CONCLUSÃO E INDICAÇÃO DE ALTERNATIVA REGULATÓRIA

Da forma que foi realizada a análise regulatória, indica-se o desenvolvimento de alternativas com uso de incentivos regulatórios preferencialmente para desenvolvimento da questão pela ANTT, pelas vantagens e desvantagens apresentadas, observando o empate das Alternativas 2 e 4.

Desse modo, ainda para melhor desenvolvimento da questão, encaminha-se a documentação para submissão e percepção do mercado interessado, sob o procedimento de Reunião Participativa, a fim de melhor levantar expectativas do setor e apresentação do projeto em Audiência Pública, conforme exigência regulamentar.

11. ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Para implantação da estratégia de Alternativa 4, projeta-se a criação de um racional que dirima a elaboração de documentos que fundamentem a tomada de decisão pelo gestor. A fim de desenvolver a estratégia, deve angariar maiores subsídios e delimitar especificamente onde se deseja chegar, a partir de regulamentação com obrigações e com subsídios, seja por meio de revisão de contratos e/ou de resolução, portarias. Deve-se convidar o mercado à participação de soluções para atingimento

de resultados relevantes. Por fim, entende-se possível pensar em formas de monitoramento.

11.1 Metodologia AHP

Ainda que a sigla ESG trate de três grandes áreas que se integrem, pode-se, no desenrolar deste projeto, enfrentar aparentes conflitos de interesses ou normativo-regulatórios, ou a franca necessidade de priorização de conteúdos. Para esse intento, a partir da escolha regulatória, a ANTT deverá atuar conforme suas competências legais e atendimento aos valores e metas da organização, alinhamento às políticas públicas que norteiam a regulação setorial, equilibrando as decisões com critérios de conveniência e oportunidade, insitos à Administração Pública.

Assim, dado o cenário de análise das questões ESG no mercado da ANTT, indica-se que a escolha regulatória deva ser orientada por *critério de materialidade*, como aquele cuja resposta, resultado regulatório, seja o de maior impacto. Como fundamentos, poder-se-á utilizar das informações desenvolvidas no âmbito desta AIR, anexos citados, assim como de direcionamentos de política pública.

Para tanto, em sendo identificada a necessidade de direcionamento e priorização de temas a serem promovidos em sede de projeto ESG, elege-se o uso de *método AHP*, que se explica:

"Esse é o fundamento do método de análise hierárquica, o AHP (Analytic Hierarchy Process): decomposição e síntese das relações entre os critérios até que se chegue a uma priorização dos seus indicadores, aproximando-se de uma melhor resposta de medição única de desempenho (Saaty, 1991) (...)

A idéia central da teoria da análise hierárquica introduzida por Saaty é a redução do estudo de sistemas a uma seqüência de comparações aos pares. A utilidade do método realiza-se no processo de tomada de decisões, minimizando suas falhas."¹

Esse método de priorização de ações foi previamente utilizado em projeto do PGA/ANTT de priorização de temas para o Manual de Análise de Termo de Referências da Succon/ANTT, nesta data em desenvolvimento paralelo.

11.2 Cronograma

A elaboração deste Relatório de Análise de Impacto Regulatório consiste em uma das etapas do projeto, que conta com o cronograma constante de site da Agenda Regulatória da ANTT:

Eixo Temático	Unidade Organizacional						
1- Projetos Regulatórios Gerais e Transversais	Succon - Superintendência de Concessão da Infraestrutura						
Eixo Projeto	ARR	AIR	EPR	PPCS	AC	AJ	AI
1 Regulamentação acerca do Comitê de Resolução de Conflitos (Dispute Board) no âmbito das concessões de rodovias e ferrovias	-	✓	-	✓	-	✓ 4 th bi/23	1 st bi/24 2 nd bi/24
2 Regulamentação das práticas da Agenda ESG (Environment, Social and Governance) no âmbito dos contratos de concessão de rodovias e ferrovias	3 rd bi/24	4 th bi/24	5 th bi/24	1 st bi/25	2 nd bi/25	3 rd bi/25	

Observa-se que há possibilidade de entregas anteriormente ao prazo ali delineado.

11.3 Monitoramento e indicadores

A ANTT já conta com indicadores de desenvolvimento ambiental, os IDA ferroviário e rodoviário, o que pode ser objeto de aprimoramento como resultado deste projeto, a exemplo de um *índice de sustentabilidade*.

Noutro passo, pode-se aproveitar de índices ligados aos 17 ODS da ONU para monitoramento de pautas de maior interesse da ANTT, a serem desenvolvidos, ou se aproveitará de indicadores existentes em demais órgãos públicos, como os desenvolvidos pelo IBGE. Neste caso, apropriar-se-iam de indicadores aderentes às competências da ANTT.

Ratifica-se, a delimitação de melhores índices será desenvolvida como resultado deste trabalho, não sendo interessante a pré-concepção neste momento, sob pena de direcionamento prévio da análise regulatória. Neste momento, a indicação pelo uso de co-regulação, incentivando a participação do mercado no desenvolvimento da sustentabilidade à infraestrutura de transporte sob concessão, caberá também o desenvolvimento de indicadores, que servirão de base à categorização da atuação das concessionárias, visando à ampla publicização de resultados.

12. DO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

Ainda que matérias relacionadas ao meio ambiente, por força de Regimento Interno da ANTT (art. 90, IV c/c §1º), possam ser consideradas de "urgência", eximindo-se da realização de AIR ou PPCS, entendeu-se pela necessidade de aprofundar a análise do conteúdo sobre a atuação da ANTT e alinhá-lo às expectativas dos diversos interessados, alcançando maturidade à definição de estratégias que tenham efetivo resultado.

Para fins de processo de participação e controle social, o Relatório de Análise de Impacto Regulatório Versão 1.0 (Documento AIR_ESG_Versão 1.0 SEI 22074835) e primeira minuta de resolução ESG-ANTT_Versão 1 (SEI nº 22417705) foram submetidas a reunião participativa e a consulta interna, como se expõe:

- Reunião Participativa n. 002/2024, conforme Relatório Simplificado (SEI nº 23172181) e anexos; e
- Consulta Interna n. 002/2024, conforme Relatório Simplificado (SEI nº 23171731) e anexos.

As contribuições recebidas de forma oral, por e-mail ou pelo sistema ParticipANTT foram recebidas e somaram-se ao conjunto de informações já construídas. Foram analisadas para complementação desta AIR Versão 2.0 e ratificaram as opções regulatórias apresentadas neste documento e subsidiaram a construção da minuta de resolução a ser submetida a audiência pública.

13. CONCLUSÃO E ENCAMINHAMENTO

Finalizada a Análise de Impacto Regulatório sobre a situação ESG hoje identificada, chama atenção regulatória e enfrentamento pela ANTT as questões: mudanças climáticas, impacto das mudanças climáticas sobre a infraestrutura, atendimento às boas práticas socioambientais e uniformização de procedimentos. Sugere-se pelo alinhamento à opção regulatória de desenvolvimento de conteúdo cogente para inclusão de obrigações em contrato às concessionárias, e, em paralelo, porém de modo harmônico, desenvolver vertente de incentivos regulatórios, o que conforma Alternativa 4 levantada e analisada neste documento.

É o relatório final. Encaminha-se à submissão de deliberação da Diretoria para abertura de etapa de reunião participativa.

Brasília, 22 de maio de 2024.

(assinado eletronicamente)

Ana Beatriz Rodrigues Castro

Assessora Técnica da Superintendência de Concessão da Infraestrutura

Chefe do projeto da Agenda Regulatória

De acordo.

(assinado eletronicamente)

Cynthia Ruas Vieira Brayer

Chefe de Gabinete da Superintendência de Concessão da Infraestrutura

De acordo. Encaminha-se.

(assinado eletronicamente)

Marcelo Cardoso Fonseca

Superintendente de Concessão da Infraestrutura

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- [1] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Sobre o nosso trabalho para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil*. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>> <<https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>>. Acesso em 19 dez 2022.
- [2] BRASIL. Tribunal de Contas da União. Princípios de governança, baseados em princípios do Banco Mundial, e divulgados pelo Referencial Básico de Governança: Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, do TCU, p. 25. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/6A/B6/39/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_1_edicao.PDF>. Acesso em 9 fev 2024.
- [3] Fórum permanente, multisectorial e agregado. Disponível em: <<https://forumbrasilexport.com.br/>>. Acesso em 20 jan 2024.
- [4] BRASIL. Agência Nacional de Transportes Terrestres. *Índice de Desenvolvimento Ambiental Ferroviário*. Disponível em: <[Acompanhamento Ambiental das Concessões Ferroviárias - capa - Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT \(www.gov.br\)](https://www.gov.br/antt/_arquivos/acompanhamentoambiental/acompanhamentoambientaldasconcessoesferroviarias.pdf)> . Acesso em 5 fev 2024.
- [5] Audiências Públicas cujas contribuições foram objeto de análise (i) Rodovias: AP 18/2019 (RioSP), AP 15/2019 (ViaBrasil), AP 12/2019 (Ecovias do Araguaia), AP 10/2019 (BR-381/262/MG/ES), AP 11/2020 (RioMinas), AP 1/2021 (Paraná) AP 7/2021 (RioBH) AP 10/2021(CN1), AP 11/2021 (CN2), AP 12/2021 (CN3), AP 13/2021 (CN5), AP 7/2022, BR-381/MG), AP 9/2022 (Rota dos Cristais), AP 10/2022 (BlocoSul), AP 12/2022 (Rota Zebu), AP 14/2022 (Rota Sertaneja), AP [3/2023](#) (Rota Sertaneja). (ii) Ferrovias: AP 10/2016 (Malha Paulista) AP [7/2017](#) (Ferrovia Norte-Sul), AP 5/2023 (Malha Oeste).
- [6] BRASIL. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Empresa Pró-Ética. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/avaliacao-e-promocao-da-integridade-privada/empresa-pro-etica>. Acesso em 5 fev2024.
- [7] BRASIL. Ministério de Meio Ambiente – MMA. 1º Inventário Nacional de emissões atmosféricas por veículos automotores rodoviários. Relatório Final. 2009. Disponível em: <[chrome-extension://gphandalhdppfmccakmbngmbnjiahp/https://energiaeambiente.org.br/wp-content/uploads/2011/01/projeto_iema.pdf](https://gphandalhdppfmccakmbngmbnjiahp)>. Brasília, DF. 2011. 111p. Acesso em 17 jan2024.
- [8] _____. Inventário nacional de emissões atmosféricas por veículos automotores rodoviários 2013:ano-base 2012. Brasília, 2014. Disponível em: <<https://antigo.mma.gov.br/mma-em-numeros/emissoes-veiculares.html>>, acesso em 17 jan2024.
- [9] BANCO DO BRASIL. *Pactos e acordos*. Disponível em: <<https://www.bb.com.br/pbb/sustentabilidade/governanca-politicas-e-diretrizes/pactos-e-acordos#>>. Acesso em 19 dez 2022.
- [10] EQUATOR PRINCIPLES. Os princípios do Equador. EP4. Jul2020. Versão em português. Disponível em: <<https://equator-principles.com/>>. Acesso em 29 jan2024
- [11] Padrões de Desempenho do IFC: PD1: Avaliação e Gestão de Riscos e Impactos Socioambientais; PD2: Condições de Emprego e Trabalho; PD3: Eficiência de Recursos e Prevenção da Poluição; PD4: Saúde e Segurança da Comunidade; PD5: Aquisição de Terra e Reassentamento Involuntário; PD6: Conservação da Biodiversidade e Gestão Sustentável de Recursos Naturais Vivos; PD7: Povos Indígenas; PD8: Patrimônio Cultural
- [12] Banco de Desenvolvimento Interamericano - BID. Disponível em: <<https://www.iadb.org/es/mpas>>. Acesso em 29 dez 2022.
- [13] Padrões de Desempenho elaborados pelo BID: Padrão 1: Avaliação e Gestão de Riscos e Impactos Ambientais e Sociais; Padrão 2: Mão de Obra e Condições de Trabalho; Padrão 3: Eficiência de Recursos e Prevenção da Poluição; Padrão 4: Saúde e Segurança da Comunidade; Padrão 5: Aquisição de Terra e Reassentamento Involuntário; Padrão 6: Conservação da Biodiversidade e Gestão Sustentável dos Recursos Naturais Vivos; Padrão 7: Populações Indígenas; Padrão 8: Patrimônio Cultural; Padrão 9: Igualdade de gêneros; Padrão 10: Engajamento das partes interessadas e divulgação de informações.
- [14] Banco Mundial. IFC. ERM Brasil. *Análise de Certificações Verdes para Rodovias e Ferrovias*. Potencial aplicação no Brasil. Projeto Nº: 0697442. Cliente: ANTT. 14 nov2023.
- [15] Disponível em: <https://unccelearn.org/>. Acesso em 12 fev2024.
- [16] VALOR ECONÔMICO. *Por que a cadeia de suprimentos é um dos maiores desafios para o ESG em 2024*. 15 fev2024. Disponível em: <<https://valor.globo.com/google/amp/empresas/esg/artigo/por-que-a-cadeia-de-suprimentos-e-um-dos-maiores-desafios-para-o-esg-em-2024.htm>> . Acesso em 17 fev2024.



Documento assinado eletronicamente por **ANA BEATRIZ RODRIGUES CASTRO, Especialista em Regulação**, em 22/05/2024, às 21:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 21, inciso II, da [Instrução Normativa nº 22/2023](#) da ANTT.



Documento assinado eletronicamente por **CYNTHIA RUAS VIEIRA BRAYER, Chefe de Gabinete**, em 22/05/2024, às 21:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 21, inciso II, da [Instrução Normativa nº 22/2023](#) da ANTT.



Documento assinado eletronicamente por **MARCELO CARDOSO FONSECA, Superintendente**, em 22/05/2024, às 22:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 21, inciso II, da [Instrução Normativa nº 22/2023](#) da ANTT.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.antd.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **23500923** e o código CRC **39A975F4**.