



## AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

## VOTO DDB

RELATORIA: DDB

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGAIDA

NÚMERO: 114/2021

**OBJETO:** PROPOSTA DE APROVAÇÃO DO RELATÓRIO FINAL DA AUDIÊNCIA PÚBLICA Nº 3/2021, QUE TEVE O OBJETIVO DE TORNAR PÚBLICO, COLHER SUGESTÕES E CONTRIBUIÇÕES, AO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA METODOLOGIA PARA O CÁLCULO DOS IMPACTOS CAUSADOS PELA PANDEMIA DE CORONAVÍRUS (COVID-19) NO ÂMBITO DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA SOB GESTÃO DA ANTT, BEM COMO DA DISCIPLINA DA RESPECTIVA RECOMPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO.

ORIGEM: SUROD

PROCESSO (S): 50500.020044/2021-26

PROPOSIÇÃO PRONOTA n. 00083/2021/PF-ANTT/PGF/AGU, PARECER n. 00341/2021/PF-ANTT/PGF/AGU

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

**1. DO OBJETO**

1.1. Trata-se de proposta de resolução que estabelece metodologia para o cálculo dos impactos causados pela pandemia de coronavírus (COVID-19) e para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro no âmbito dos contratos de concessão de infraestrutura rodoviária federal.

**2. DOS FATOS**

2.1. Em meados de março de 2021, a Superintendência de Infraestrutura Rodoviária - Surod elaborou proposta de normativo, fruto de amplo debate entre suas unidades organizacionais, agentes regulados e entidades associativas representativas, advindo da Reunião Participativa n. 1/2020, para estabelecer as diretrizes de metodologia dos cálculos dos desequilíbrios extraordinários causados pela pandemia de coronavírus (COVID-19) e disciplinar a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro no âmbito dos contratos de concessão de infraestrutura rodoviária.

2.2. Mediante a elaboração da Nota Técnica n. 1334/2021/GEGEF/SUROD/DIR (SEI 5606367) e do Relatório de Análise de Impacto Regulatório (SEI5630950), submeteu o processo ao crivo da Diretoria Colegiada, para abertura de Audiência Pública, o que ocorreu por meio da Deliberação n. 132, de 13/4/2021, fundamentada no Voto DEM n. 18/2021 (SEI5952733), e na publicação do Aviso da Audiência Pública n. 3/2021 (SEI6052276), cujo período para envio de contribuições foi entre os dias 22/4/2021 e 21/5/2021 e a realização da sessão pública virtual em 6/5/2021, das 15h às 17h.

2.3. Após o término do prazo para envio de contribuições, a Surod emitiu o Relatório Simplificado da Audiência Pública n. 3/2021 (SEI6609403), em atendimento ao disposto no art. 28 da Resolução n. 5.624/2017. De acordo com o documento, durante o período de realização do PPCS, foram protocolizadas 31 contribuições escritas e realizadas 12 manifestações orais, as quais foram disponibilizadas, respectivamente, nos documentos (SEI 6441456) e (SEI 6631866).

2.4. Depois, a Surod emitiu o Relatório Final da Audiência Pública n. 3/2021 (SEI6757669), no qual, além de endossar as informações contidas no Relatório Simplificado, fez a análise de todas as contribuições recebidas, as quais, quando divididas por tópicos, totalizaram 53 contribuições, conforme quadro sintético abaixo:

Quantidade	Parte do normativo proposto	Protocolo	Conclusão da análise
1	CAPÍTULO I: DISPOSIÇÕES GERAIS	AP32021-1	Contribuição não aceita
2	CAPÍTULO I: DISPOSIÇÕES GERAIS	AP32021-3	Contribuição não aceita
3	CAPÍTULO I: DISPOSIÇÕES GERAIS	AP32021-4	Contribuição não aceita
4	CAPÍTULO I: DISPOSIÇÕES GERAIS	AP32021-9	Contribuição não aceita
5	CAPÍTULO I: DISPOSIÇÕES GERAIS	AP32021-10	Contribuição não aceita
6	CAPÍTULO I: DISPOSIÇÕES GERAIS	AP32021-14	Contribuição não aceita
7	CAPÍTULO I: DISPOSIÇÕES GERAIS	AP32021-16	Contribuição não aceita
8	CAPÍTULO I: DISPOSIÇÕES GERAIS	AP32021-17	Contribuição não aceita
9	CAPÍTULO II: AFERIÇÃO DOS IMPACTOS CAUSADOS PELO EVENTO EXTRAORDINÁRIO NOS CONTRATOS DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA	AP32021-1	Contribuição não aceita
10	CAPÍTULO II: AFERIÇÃO DOS IMPACTOS CAUSADOS PELO EVENTO EXTRAORDINÁRIO NOS CONTRATOS DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA	AP32021-2	Contribuição aceita
11	CAPÍTULO II: AFERIÇÃO DOS IMPACTOS CAUSADOS PELO EVENTO EXTRAORDINÁRIO NOS CONTRATOS DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA	AP32021-8	Contribuição não aceita
12	CAPÍTULO II: AFERIÇÃO DOS IMPACTOS CAUSADOS PELO EVENTO EXTRAORDINÁRIO NOS CONTRATOS DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA	AP32021-9	Contribuição não aceita
13	CAPÍTULO II: AFERIÇÃO DOS IMPACTOS CAUSADOS PELO EVENTO EXTRAORDINÁRIO NOS CONTRATOS DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA	AP32021-10	Contribuição não aceita
14	CAPÍTULO II: AFERIÇÃO DOS IMPACTOS CAUSADOS PELO EVENTO EXTRAORDINÁRIO NOS CONTRATOS DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA	AP32021-10	Contribuição não aceita
15	CAPÍTULO II: AFERIÇÃO DOS IMPACTOS CAUSADOS PELO EVENTO EXTRAORDINÁRIO NOS CONTRATOS DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA	AP32020-11	Contribuição não aceita
16	CAPÍTULO II: AFERIÇÃO DOS IMPACTOS CAUSADOS PELO EVENTO EXTRAORDINÁRIO NOS CONTRATOS DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA	AP32020-12	Contribuição não aceita

	RODOVIÁRIA	11	aviso
17	CAPÍTULO II: AFERIÇÃO DOS IMPACTOS CAUSADOS PELO EVENTO EXTRAORDINÁRIO NOS CONTRATOS DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA	AP32020-13	Contribuição não aceita
18	CAPÍTULO II: AFERIÇÃO DOS IMPACTOS CAUSADOS PELO EVENTO EXTRAORDINÁRIO NOS CONTRATOS DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA	AP32020-14	Contribuição não aceita
19	CAPÍTULO II: AFERIÇÃO DOS IMPACTOS CAUSADOS PELO EVENTO EXTRAORDINÁRIO NOS CONTRATOS DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA	AP32020-15	Contribuição não aceita
20	CAPÍTULO II: AFERIÇÃO DOS IMPACTOS CAUSADOS PELO EVENTO EXTRAORDINÁRIO NOS CONTRATOS DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA	AP32020-17	Contribuição não aceita
21	CAPÍTULO III: RECOMPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO	AP32020-1	Contribuição aceita parcialmente
22	CAPÍTULO III: RECOMPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO	AP32020-4	Contribuição aceita
23	CAPÍTULO III: RECOMPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO	AP52020-5	Contribuição aceita
24	CAPÍTULO III: RECOMPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO	AP32020-6	Contribuição não aceita
25	CAPÍTULO III: RECOMPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO	AP32020-7	Contribuição não aceita
26	CAPÍTULO III: RECOMPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO	AP32020-8	Contribuição não aceita
27	CAPÍTULO III: RECOMPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO	AP32020-8	Contribuição não aceita
28	CAPÍTULO III: RECOMPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO	AP32020-9	Contribuição não aceita.
29	CAPÍTULO III: RECOMPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO	AP32020-9	Contribuição aceita
30	CAPÍTULO III: RECOMPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO	AP32020-10	Contribuição não aceita
31	CAPÍTULO III: RECOMPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO	AP32020-10	Contribuição aceita
32	CAPÍTULO III: RECOMPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO	AP32020-14	Contribuição não aceita
33	CAPÍTULO III: RECOMPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO	AP32020-14	Contribuição não aceita
34	CAPÍTULO III: RECOMPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO	AP32020-17	Contribuição não aceita
35	CAPÍTULO IV: DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS	AP32020-1	Contribuição não aceita
36	CAPÍTULO IV: DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS	AP32020-9	Contribuição não aceita
37	CAPÍTULO IV: DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS	AP32020-10	Contribuição não aceita
38	CAPÍTULO IV: DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS	AP32020-14	Contribuição não aceita
39	CAPÍTULO IV: DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS	AP32020-17	Contribuição não aceita
40	ANEXO DA RESOLUÇÃO	AP32020-1	Contribuição não aceita
41	ANEXO DA RESOLUÇÃO	AP32020-9	Contribuição não aceita
42	ANEXO DA RESOLUÇÃO	AP32020-9	Contribuição não aceita
43	ANEXO DA RESOLUÇÃO	AP32020-10	Contribuição não aceita
44	ANEXO DA RESOLUÇÃO	AP32020-10	Contribuição não aceita
45	ANEXO DA RESOLUÇÃO	AP32020-10	Contribuição não aceita
46	ANEXO DA RESOLUÇÃO	AP32020-10	Contribuição não aceita
47	ANEXO DA RESOLUÇÃO	AP32020-10	Contribuição aceita parcialmente
48	ANEXO DA RESOLUÇÃO	AP32020-14	Contribuição não aceita
49	ANEXO DA RESOLUÇÃO	AP32020-14	Contribuição não aceita
50	ANEXO DA RESOLUÇÃO	AP32020-14	Contribuição parcialmente aceita
51	ANEXO DA RESOLUÇÃO	AP32020-14	Contribuição não aceita
52	ANEXO DA RESOLUÇÃO	AP32020-14	Contribuição não aceita
53	ANEXO DA RESOLUÇÃO	AP32020-17	Contribuição não aceita

2.5. Em decorrência das mudanças incorporadas após a realização da Audiência Pública, a Surod, por meio do Despacho (SE18094300), informou ao Gabinete do Diretor-Geral a intenção de realizar, previamente à submissão do relatório final da Audiência Pública à Procuradoria Federal junto à ANTT e à Diretoria Colegiada, uma reunião participativa, para tratar das referidas mudanças.

2.6. No dia 13/9/2021, o Gabinete remeteu os autos à Secretaria-Geral - Seger, que, por sua vez, enviou aos Diretores o Ofício Circular n. 1892/2021/CODIC/SEGER/DIR-ANTT (SE115877), dando a ciência da abertura do novo Processo de Participação e Controle Social - PPCS, e expediu o Despacho (SE18123885), informando à Surod as providências adotadas e a numeração da Reunião Participativa.

2.7. Conforme consta no Aviso da Reunião Participativa n. 4/2021 (SE18128002), publicado no Diário Oficial da União de 16/9/2021 (SE18136777), a documentação foi disponibilizada no sistema ParticipANTT e a sessão virtual ocorreu no dia 20/9/2021, das 9h às 12h, a qual foi transmitida ao vivo pelo canal da ANTT no YouTube. Foram convidados a participar as concessionárias de rodovias e entidades associativas representativas, conforme consta no Ofício Circular n. 1905/2021/GEF/SUROD/DIR-ANTT (SE1130606), enviado pelos e-mails (SE18130606, 8136905, 8136937,

8136946, 8136980, 8137007, 8137020, 8137034, 8137063, 8137076, 8137103, 8137135, 8137188, 8137230, 8137247, 8137253, 8137279, 8137290, 8137326, 8137373, 8137575, 8137599, 8137624 e 8137679).

2.8. No dia 20/9/2021, a VIABAHIA Concessionária de Rodovias S/A protocolou na Agência a Carta VB-GEC-1294/2021 (SE18178363), relatando problemas na apresentação de contribuições à proposta da Agência via sistema ParticipANTT, razão pela qual juntou aos autos do Processo Administrativo n. 50500.089930/2021-74 as contribuições enviadas para o e-mail criado para a Reunião Participativa, conforme documentos (SEI 8178364, 8178365 e 8178367).

2.9. No dia 27/9/2021, a Surod emitiu o Relatório Simplificado da Reunião Participativa n. 4/2021 (SEI8208266), relatando que, durante a realização do PPCS, foram recebidas contribuições escritas e orais de 7 Instituições/pessoa física, quais sejam:

- Marco Aurélio Barcelos, representando a Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias - ABCR (contribuição oral);
- Éric Brasil, representando a Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias - ABCR (contribuição oral);
- Venilton Tadini, representando a Associação Brasileira de Infraestrutura e Indústria de Base - ABDIB (contribuição oral);
- Luis Henrique Teixeira Baldez, representando a Associação Nacional dos Usuários de Transportes de Cargas - ANUT (contribuição oral);
- Mariana Gomes da Silva, representando a Concessionária Rio Teresópolis - CRT (contribuição oral);
- Gabriel Jacondino, representando a Arteris (contribuição oral);
- Viabaha Concessionária de Rodovias S.A (contribuição escrita).

2.10. No dia 6/10/2021, a Surod exarou a Nota Técnica n. 5680/2021/GEGEF/SUROD/DIR (SEI 8338339), apresentando a minuta de Resolução (SEI8338675) após a realização da Audiência Pública n. 3/2021 e da Reunião Participativa n. 4/2021. Além disso, em atendimento ao art. 50 do Regimento Interno da ANTT e à Portaria DG n. 342, de 5/7/2017, o Superintendente emitiu o Relatório à Diretoria n. 535/2021 (SEI8338814), propondo à Diretoria Colegiada a aprovação do Relatório Final da Audiência Pública e da proposta de normativo, na forma da minuta de deliberação (SEI 8338993).

2.11. Também nesse dia, previamente à submissão da proposta ao Colegiado da Agência, os autos foram encaminhados à Procuradoria Federal junto à ANTT - PF/ANTT para manifestação, conforme consta no Despacho (SEI8339058), que, por sua vez, lavrou o Parecer n. 00341/2021/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 8421210).

2.12. No dia 14/10/2021, o Gabinete do Diretor-Geral restituiu os autos à Gerência de Gestão Econômico-Financeira - Gegef, vinculada à Surod, para manifestação acerca da manifestação jurídica, a qual, por sua vez, informou, no Despacho (SEI8431902), que o processo estava apto a ser sorteado entre os Diretores, haja vista não remanescerem questões jurídicas a serem sanadas.

2.13. Diante disso, nesse mesmo dia, o processo foi sorteado a esta Diretoria para análise e proposição em reunião da Diretoria Colegiada.

2.14. É o relatório.

### 3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. A preservação da equação econômico-financeira dos contratos administrativos é uma garantia estabelecida pela própria Constituição Federal (Art. 37, XXI), assim como na Lei n. 8.666/1993, especificadamente, nos artigos 65 e 58, e na Lei n. 14.133/2021, notadamente no artigo 124, alínea "d", respeitada a matriz de risco contratual.

3.2. Nesta esteira, impende citar a Lei n.º 8.987/1995, que dispõe sobre os preceitos gerais do regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, e aduz, nos seus arts. 9º, § 2º e 23, IV, que cabe aos contratos de concessão o estabelecimento de mecanismos de revisão tarifária para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro. Ademais, a Lei nº 11.079/2004 acrescentou, em seu art. 5º, inciso III, que os instrumentos contratuais devem "prever a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária".

3.3. Em decorrência dos impactos da pandemia do coronavírus (Covid-19) no setor de infraestrutura de transportes, a Secretaria de Fomento, Planejamento e Parcerias - SFPP, do Ministério da Infraestrutura, solicitou à Consultoria Jurídica da Pasta, por meio do Ofício n. 3/2020/DEAP/SFPP, manifestação acerca dos efeitos jurídicos da pandemia sobre os contratos de concessão. O Órgão se manifestou por meio do Parecer n. 261/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, concluindo que "a pandemia do novo coronavírus (SARS-CoV-2) pode ser classificada como evento de "força maior" ou "caso fortuito", caracterizando "álea extraordinária" para fins de aplicação da teoria da imprevisão a justificar o reequilíbrio de contratos de concessão de infraestrutura de transportes".

3.4. O referido parecer ressaltou que isso não necessariamente implica que os contratos de concessão deverão ser reequilibrados, por duas razões: o contrato de concessão ter estabelecido alocação de riscos diferente da divisão tradicional entre riscos ordinários e extraordinários e o impacto não ter sido significativo. Dessa forma, orientou que esses elementos deverão ser devidamente examinados para que se possa concluir se um determinado contrato deve ser reequilibrado ou não.

3.4.1. Tendo isso como premissa, após a realização da Reunião Participativa n. 001/2020, que contou com a participação das concessionárias de entidades associativas representativas, como a Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias (ABCR), a Associação Nacional dos Usuários do Transporte de Carga (ANUT), a Confederação Nacional de Transportes (CNT) e a Associação Brasileira de Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDIB), a Surod construiu a Análise de Impacto Regulatório e a proposta de resolução, que foram submetidas ao crivo social, após avaliação jurídica da proposta feita por meio da Nota n. 00083/2021/PF-ANTT/PGF/AGU (SE873335), por meio da Audiência Pública n. 3/2021.

3.4.2. Não bastasse isso, após o término do período de contribuições e realizada análise preliminar das contribuições recebidas, a Surod abriu a Reunião Participativa n. 4/2021, oportunidade em que apresentou a minuta de resolução, com alguns ajustes decorrentes da Audiência Pública. Da mesma forma que na primeira Processo de Participação e Controle Social, foram convidados a participar as concessionárias de rodovias federais e a ABCR, ANUT, CNT e ABDIB.

3.4.3. Conforme se apura dos autos, foi dada ampla divulgação aos Processos de Participação e Controle Social. Além disso, foram disponibilizados no sítio eletrônico da ANTT os documentos que subsidiaram a proposta. Durante o período da Audiência Pública e das Reuniões Participativas, foi franqueado aos interessados o direito de apresentar contribuições e de se manifestar oralmente nas sessões virtuais. No caso da Audiência Pública, como determina o art. 26 da Resolução n. 5.624/2017, as contribuições foram analisadas uma a uma no Relatório Final. Dessa forma, é fato incontroverso que a proposta foi amplamente debatida com os agentes econômicos e usuários, trazendo aprimoramentos à proposta e, conseqüentemente, legitimidade para a ação regulatória da Agência.

3.5. Quanto ao seu mérito, percebe-se que a metodologia busca capturar os efeitos da pandemia, para cima ou para baixo, em relação ao tráfego de veículos no ano de 2020.

3.6. Ela foi desenvolvida a partir da projeção de tráfego para o referido ano, em um

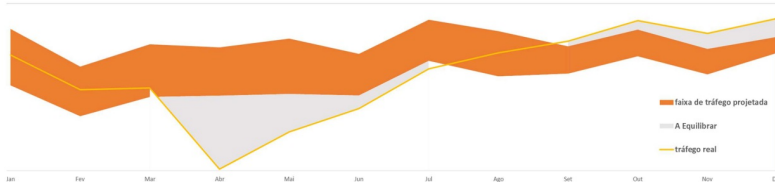
contexto em que não existisse a pandemia de COVID-19, a partir de março de 2020, levando em conta dados de tráfego de cada uma das praças de pedágio das 21 concessões rodoviárias federais, a projeção da variação do PIB e a projeção da exportação de soja. Além disso, foram consideradas algumas variáveis que podem ter apresentado rupturas relevantes na série histórica, como a sazonalidade do mês, a greve dos caminhoneiros, a vigência da isenção aos eixos suspensos e a crise econômica brasileira de 2015 e 2016.

3.7. A partir das projeções dos volumes de tráfego esperados para o ano de 2020, foram determinadas bandas de confiança do tráfego (faixa de tráfego projetada), por meio de métodos estatísticos, considerando um coeficiente de confiança de 95%.

3.8. Por fim, através do confronto entre o tráfego real e a faixa de tráfego projetada, avalia-se o comportamento atípico dos volumes de tráfego, mês a mês, pela diferença entre o total dos eixos equivalentes pagantes e os limites superior, no caso de efeito positivo, e inferior, no caso de efeito negativo, do intervalo de confiança.

3.9. Para facilitar a compreensão, vale apresentar imagem ilustrativa contida na apresentação (SE18207372), realizada na Reunião Participativa n. 4/2021, que ilustra a aplicação da metodologia:

• Rodovia A



3.10. De acordo com a minuta de resolução, para os contratos de concessão que possuam histórico de tráfego de, pelo menos, 4 anos sem os efeitos da pandemia, o cálculo será efetuado, de maneira definitiva, a partir dos dados da própria concessão. Caso contrário, será aferido provisoriamente a partir de dados de praças de pedágio na mesma região de concessões de perfil semelhante de tráfego e/ou estudos de viabilidade e tráfego divulgados por órgãos oficiais, até que a Agência disponha daqueles dados, quando poderá mensurar definitivamente os efeitos da pandemia para aquele contrato específico.

3.11. A recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contrato de concessão de infraestrutura rodoviária ocorrerá de maneira individual, ou seja, para cada contrato de concessão e será realizada por meio de revisão extraordinária, processada conjuntamente com a revisão ordinária, adotando como cenário-base a última revisão tarifária aprovada pela Diretoria Colegiada. No caso dos contratos de concessão dotados de plano de negócios, a recomposição se dará via Fluxo de Caixa Original e, nos demais casos, pela aplicação do Fator C. Em ambas hipóteses, a ANTT poderá, a seu critério, implementar a recomposição de forma parcelada, de modo a mitigar a oscilação tarifária.

3.12. Por fim, a aferição e a recomposição se darão no ajuste final de contas das respectivas concessões no caso dos contratos da 1ª Etapa com termo final originalmente pactuado em 2021 e naqueles com termo aditivo de relicitação celebrado antes da entrada em vigor da proposta de resolução.

3.13. Feita essa breve explanação de como foram construídas a metodologia e as regras para a aferição e recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, importante mencionar que os autos foram submetidos ao crivo da Procuradoria Federal junto à ANTT, que emitiu o Parecer n. 00341/2021/PF-ANTT/PGF/AGU (SBB421210), entendendo que "a norma proposta está aderente à legislação vigente, tendo cumprido regularmente os trâmites procedimentais aplicáveis, estando, portanto, apta a ser aprovada pela Diretoria Colegiada". Além disso, não posso deixar de mencionar que a Procuradoria teceu alguns comentários que entendo extremamente relevantes consigná-los neste Voto.

3.14. O primeiro ponto diz respeito ao reconhecimento de que a norma proposta é, por sua natureza, abstrata e sua aplicação deve ser feita mediante a avaliação das cláusulas de cada contrato específico, em especial as que se referem à alocação de risco. Vale citar excerto da manifestação jurídica:

[...]

6. Por se tratar de análise jurídica realizada de forma ampla - não específica a partir dos textos de cada contrato de concessão administrado pela ANTT - o referido parecer tem a importante função de fixar o entendimento sobre o enquadramento da pandemia de COVID-19 como evento de força maior, para fins de aplicação da teoria da imprevisão (se for o caso). Da mesma forma, a norma regulatória proposta e ora sob análise é também um regramento geral, a ser aplicado a todos os contratos de concessão "em que houve cobrança de tarifa de pedágio no ano de 2020" (art. 2º da minuta), de modo que sua aplicação em cada caso concreto deverá se dar a partir da leitura de cada contrato de concessão específico, bem como da alocação de riscos promovida em cada um deles.

7. Isto porque temos na ANTT modelagens contratuais diversas contratos assinados em períodos diferentes e nos quais se verifica uma clara evolução na redação das cláusulas de risco. Enquanto nos contratos da primeira etapa (assinados nos anos 90), as cláusulas de risco são mais genéricas, nos contratos da 4ª etapa (assinados a partir de 2018) essas cláusulas são bastante detalhadas, facilitando a tarefa de enquadramento jurídico dos eventos de risco. Sendo assim, a primeira conclusão a que se chega, ao analisar a proposta normativa apresentada, é de que sua aplicação em cada caso concreto deverá sempre observar as cláusulas de alocação de risco dispostas nos contratos de concessão específicos, para que as consequências do evento de força maior sejam devidamente suportados pela parte que os assumiu.

8. Como bem indicado no Parecer n. 261/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, o contrato de concessão pode promover a alocação de riscos entre as partes de forma bastante flexível, sendo admitida pela lei inclusive a repartição de riscos relativos a eventos de caso fortuito e força maior. Dessa forma, temos ao menos duas possibilidades, que serão analisadas em cada contrato: 1) o risco de eventos de força maior é alocado de forma expressa a uma das partes; 2) o contrato não contempla a alocação específica de riscos, exigindo a interpretação à luz de desenvolvimentos doutrinários e jurisprudenciais, como a teoria das áreas ou a doutrina da previsibilidade. De todo modo, essa avaliação não é cabível nesse momento, a nível normativo, devendo ser realizada quando da aplicação concreta da norma a cada contrato.

[...] (grifo acrescentado)

3.15. O segundo ponto é que, por se tratar de metodologia baseada em métodos estatísticos, ela não consegue apreender todos os efeitos que a pandemia possa ter ocasionado nos contratos de concessão, sejam eles negativos ou positivos, razão pela qual entendo, assim como consta na manifestação da Procuradoria, alguns cortes feitos na proposta, como a definição de bandas de confiança, a apuração se dar apenas em relação ao ano de 2020 e a análise se limitar à variação do tráfego:

[...]

17. Por fim, registro que as decisões metodológicas adotadas pela SUROD estão situadas fora do escopo de análise desta Procuradoria, razão pela qual não serão objeto desta manifestação. Compreende-se que apreender de forma completa os efeitos de uma pandemia mundial sobre os contratos de concessão é tarefa impossível, tendo em vista que esses impactos, em todas as suas incidências diretas e indiretas, são difusos e afetam o contrato em diversas dimensões. Nesse sentido, embora se saiba que a pandemia de COVID-19 tenha se estendido também pelo ano de 2021, e que seus impactos não se limitam unicamente ao volume de tráfego, esses cortes

temporal e material parecem razoáveis ao se concentrarem nos efeitos mais relevantes da crise, na medida em que um aprofundamento excessivo resultaria em custos de transação possivelmente maiores que os benefícios marginais correspondentes. Nessa linha, é mais importante que a escolha metodológica seja mais eficiente do que absolutamente precisa, em um cenário que impõe a utilização de projeções de um ano de 2020 sem pandemia que apenas podem existir no campo das simulações, com suas necessárias imprecisões.

[...] (grifo acrescentado)

3.16. Além dessas considerações, importante mencionar que fiz alguns ajustes de redação na minuta de deliberação e no anexo da minuta da resolução, em especial a inclusão de *vacatio legis*, em atenção à solicitação da Gerência de Gestão Econômico-Financeira - GEGEF, vinculada à SUROD, feita por e-mail (SEI 8671811):

[...]

Senhor Diretor, Na Minuta de Resolução (SEI 8338675) encaminhada por meio do processo em epígrafe, esta Gerência previu a seguinte redação para o seu Art. 7º:

"Art. 7º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação."

Contudo, ao não sugerirmos um período de *vacatio legis*, ignoramos o fato de que será necessário realizarmos simulações para cada concessionária, inclusive para aquelas em que o processo de revisão já está em andamento.

Assim, para não atrasarmos o cronogramas das revisões iniciadas, bem como para realizarmos com o devido zelo as primeiras simulações computacionais para implementação do reequilíbrio decorrente da COVID-19 nas revisões tarifárias vindouras, sugerimos alterar a redação do Art. 7º conforme a seguir:

"Art. 7º Esta Resolução entra em vigor após decorridos 120 (cento e vinte) dias de sua publicação no Diário Oficial da União."

[...] (grifo acrescentado)

3.17. Quanto a esse ponto, ressalto que, nos termos do art. 4º do Decreto n. 10.139/2019, os atos normativos deverão ter data certa para entrada em vigor, que deverá ser de, no mínimo, uma semana e sempre cair no primeiro dia do mês ou em seu primeiro dia útil. Considerando que a proposta é de que o ato entre em vigor após 120 dias de sua publicação, a entrada em vigor seria no dia 5/3/2022. Contudo, pela regra do referido dispositivo, a entrada em vigor deverá ocorrer no dia 3/3/2022, haja vista que o primeiro dia do mês, dia 1º/3/2022, cairá na terça-feira de carnaval e, no dia seguinte, o expediente será reduzido.

3.18. **Feitas essas considerações, constata-se que a ação regulatória desenvolvida ao longo deste processo é legal e legítima, haja vista ter observado rigorosamente a legislação que rege o processo regulatório, bem como ter sido amplamente debatida com os agentes econômicos e usuários, razão pela qual entendo que a matéria está apta a ser deliberada pela Diretoria Colegiada.**

#### 4. DA PROPOSIÇÃO

4.1. Ante o exposto, VOTO por aprovar o Relatório Final da Audiência Pública nº 3/2021, bem como a proposta de resolução que estabelece a metodologia para o cálculo dos impactos causados pela pandemia de coronavírus (COVID-19) e para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro no âmbito dos contratos de concessão de infraestrutura rodoviária federal, na forma das minutas (SEI 8609577, SEI 8609594 e SEI 8626615).

Brasília, 4 de novembro de 2021.

(assinado eletronicamente)  
DAVI FERREIRA GOMES BARRETO  
Diretor



Documento assinado eletronicamente por DAVI FERREIRA GOMES BARRETO, Diretor, em 04/11/2021, às 15:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.antt.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador 8576582 e o código CRC 198F9740.

Referência: Processo nº 50500.020044/2021-26

SEI nº 8576582

St. de Clubes Esportivos Sul Trecho 3 Lote 10 - Telefone Sede: 61 3410-1000 Ouvidoria ANTT: 166  
CEP 70200-003 Brasília/DF - [www.antt.gov.br](http://www.antt.gov.br)