



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DGS

RELATORIA: DGS

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 100/2024

OBJETO: 4º Termo Aditivo ao Contrato do Edital de Concessão nº 01/2019 -Pleito de Padronização da Metodologia de Apuração do Desconto e Acréscimo de Reequilíbrio - Fatores D e A.

ORIGEM: SUROD

PROCESSO (S): 50500.152550/2024-26

PROPOSIÇÃO PF/ANTT: Parecer Referencial n. 00014/2024/PF-ANTT/PGF/AGU

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

1. DO OBJETO

1.1. Trata-se da proposta de celebração de termo aditivo ao [Contrato do Edital de Concessão nº 01/2019](#), a ser celebrado entre a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a Concessionária Ecovias do Cerrado S.A., com o objetivo de padronizar a metodologia de apuração do desconto e acréscimo de reequilíbrio - Fatores D e A das obras e serviços da Frente de Ampliação de Capacidade e Manutenção de Nível de Serviço e Melhorias do Programa de Exploração da Rodovia (PER), alterando as notas das Tabelas II e III integrantes do Anexo 5 do Contrato do Edital de Concessão nº 01/2019.

2. DOS FATOS

2.1. O feito foi iniciado por meio da Nota Técnica SEI nº 3988/2024/COGIP/GEGIR/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 23557202), de 13/06/2024, acostada nos autos do Processo nº 50500.146591/2024-83, na qual a Gerência de Gestão de Investimentos Rodoviários (GEGIR) analisou a possibilidade de utilizar nos contratos a mesma metodologia para apuração do Fator D e A, conforme a previsão já existente nos Contratos de Concessão de Rodovias Federais das 4ª e 5ª Etapas do Programa de Concessões de Rodovias Federais (PROCROFE), garantindo maior exatidão no equilíbrio econômico-financeiro, no intuito de aprimorar a equalização da concessão, bem como aperfeiçoar a qualidade do serviço público oferecido.

2.2. A Nota Técnica SEI nº 3988/2024/COGIP/GEGIR/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 23557202) apresentou os Contratos de Concessão aptos à alteração, bem como, a depender da peculiaridade da etapa do PROCROFE, se é necessária apenas a alteração da Tabela II ou se é necessária a alteração da Tabela II e III integrantes do Anexo 5 do Contrato de Concessão.

2.3. Diante da conclusão da Nota Técnica, foi encaminhado o Ofício Circular nº 1284/2024/COGIP/GEGIR/SUROD/DIR-ANTT (SEI nº 23633289), em 13/06/2024, às Concessionárias aptas à modificação contratual para conhecimento, manifestação e anuência.

2.4. Considerando que o Contrato do Edital de Concessão nº 01/2019 (BR - 364/365/MG/GO), foi celebrado em **19/12/2019** e estava apto à modificação, a Concessionária Ecovias do Cerrado foi devidamente oficiada e, em resposta ao Ofício Circular nº 1284/2024/COGIP/GEGIR/SUROD/DIR-ANTT (SEI nº 23633289), respondeu por meio da Carta ECC-GAC-0550-2024 (SEI nº 24188668), em 21/06/2024, manifestando-se pela "*possibilidade de utilização desta metodologia na revisão ordinária*". Em seguida, através do Ofício nº 20292/2024/COGIP/GEGIR/SUROD/DIR-ANTT (SEI nº 24550410), de 10/07/2024, foi encaminhada a minuta de Termo Aditivo (SEI nº 24492561) para concordância da Concessionária, que, por sua vez, concordou por meio da Carta ECC-GAC-0785-2024 (SEI nº 24701141), em 15/07/2024.

2.5. Em seguida, a Procuradoria Federal junto à Agência Nacional de Transportes Terrestres (PF/ANTT), provocada pelo Despacho COGIP (SEI nº 24977451), de 01/08/2024, exauriu o Parecer Referencial nº 00014/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 25755794), corroborado pelo Despacho de Aprovação nº 11956/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 25755829), nos quais reconheceu a possibilidade jurídica, formal e material da proposta de alteração contratual. Entretanto, a PF/ANTT apontou algumas incongruências na minuta de Termo Aditivo proposta para o [Contrato do Edital de Concessão nº 01/2019](#), as quais foram sanadas na minuta de Termo Aditivo (SEI nº 25905192) e no texto que irá compor a nota das Tabelas II e III integrantes do Anexo 5 do Contrato do Edital de Concessão nº 01/2019.

2.6. Prontamente, por meio do Ofício nº 28131/2024/COGIP/GEGIR/SUROD/DIR-ANTT (SEI nº 25905534), de 08/10/2024, a minuta de Termo Aditivo (SEI nº 25905192) foi encaminhada para anuência e manifestação da Concessionária, a qual concordou com a minuta de Termo Aditivo, por meio da Carta ECC-GAC-1266-2024 (SEI nº 26660104) juntamente com a Declaração de Veracidade das informações prestadas (SEI nº 26660109), em 14/10/2024.

2.7. Em continuidade, a Cláusula *da Vigência e Publicação* foi ajustada em atendimento ao Despacho GAB-DG (SEI nº 26550490) emanado pelo Gabinete do Diretor-Geral da ANTT, em 19/09/2024, acostado no bojo do Processo SEI nº 50500.028011/2024-77. Além disso, o texto final da minuta de Termo Aditivo (SEI nº 26846797) foi apresentado, juntamente com o Extrato de Termo Aditivo (SEI nº 26853029).

2.8. Por fim, foram juntados o Relatório à Diretoria 655 (268535780) e o Despacho 26860526 que indicou, conforme Despacho (SEI nº 25426384) exarado no Processo SEI nº 50500.164828/2024-16, a necessidade do julgamento em conjunto para evitar decisões conflitantes nos seguintes processos:

Assunto	Processo	Concessionária
Padronização da metodologia de apuração do Desconto e Acréscimo de Reequilíbrio - Fator D / A	50500.153758/2024-62	Ecovias do Araguaia
	50500.152059/2024-03	Via Araucária
	50500.152550/2024-26	Ecovias do Cerrado
	50500.152046/2024-26	Ecoponte
	50500.155318/2024-40	Litoral Pioneiro
	50500.152226/2024-16	Via Brasil
	50500.152532/2024-44	RioSP
	50500.152534/2024-33	Via Costeira
	50500.152543/2024-24	Via Sul
	50500.152055/2024-17	Nova Rota do Oeste
	50500.152551/2024-71	Eco050

2.9. É, em breve síntese, o relatório.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. Conforme relatado, trata-se de proposta de termo aditivo ao Contrato do Edital de Concessão nº 01/2019, a ser celebrado entre a ANTT e a Concessionária Ecovias do Cerrado S.A., com o objetivo de padronizar a metodologia de apuração do desconto e acréscimo de reequilíbrio - Fatores D e A, alterando as notas das Tabelas II e III integrantes do Anexo 5 do Contrato do Edital de Concessão nº 01/2019.

3.2. Inicialmente cabe esclarecer que o Fator D, consoante definição apresentada na Nota Técnica SEI nº 3988/2024/COGIP/GEGIR/SUOD/DIR/ANTT (SEI nº 23557202), é "um mecanismo para desonerar os usuários do Sistema Rodoviário, que consiste em uma avaliação para medir a execução de obras e serviços das concessões com base nos indicadores estabelecidos, realizada anualmente, visando à manutenção do seu equilíbrio econômico-financeiro para os casos de descumprimento dos Parâmetros de Desempenho da Frente de Recuperação e Manutenção, inexecução e atraso das obras e serviços da Frente de Ampliação de Capacidade, Melhorias e de Manutenção de Nível de Serviço, cujo risco seja alocado à Concessionária, e da Frente de Serviços Operacionais, de acordo com os Parâmetros Técnicos e Parâmetros de Desempenho".

3.3. Nesse sentido, o objetivo da presente proposta é padronizar a metodologia para apuração do Fator D, conforme já ocorre nos Contratos de Concessão de Rodovias Federais das 4ª e 5ª etapas do PROCROFE, sob o fundamento de que essa uniformização garantiria maior fidedignidade ao equilíbrio econômico-financeiro, bem com resultaria na maior equalização do contrato e na melhoria da qualidade do serviço público prestado.

3.4. Percebe-se, a princípio, que já existe previsão nos regulamentos mais recentes desta Agência, como a Resolução ANTT nº 6.032/2023, para se considerar o cálculo do Fator D apenas no percentual não concluído da obra ou serviço, em vez da incidência integral do desconto de reequilíbrio na inexecução parcial especialmente em caso de adesão ao RCR pela concessionária. Ou seja, pretende-se com a padronização ter em conta o grau de inexecução da obrigação para apuração do Fator D, de modo que um cumprimento parcial não ocasionará, imperiosamente, incidência integral do desconto de reequilíbrio.

3.5. A análise técnica apresentada na Nota Técnica SEI nº 3988/2024/COGIP/GEGIR/SUOD/DIR/ANTT (SEI nº 23557202) informou que, dos 26 (vinte e seis) contratos de concessão vigentes, a previsão da apuração do Desconto de Reequilíbrio - Fator D já é realidade em 22 (vinte e dois) deles, sendo que em 17 (dezesete) a previsão se deu originalmente e, nos 5 (cinco) restantes, tal previsão foi incluída via formalização de termo aditivo para atender o Acórdão nº 1.447/2018-TCU-Plenário relativo à TC-010.482/2016-4. Além disso, informou ainda que - a partir dos Contratos de Concessão decorrentes da modelagem da 4ª Etapa do PROCROFE - já passou a ser admitido o atendimento parcial das obras e serviços da Frente de Ampliação de Capacidade, Melhorias e Manutenção de Nível de Serviço e da Frente de Serviços Operacionais, senão vejamos:

29. Da tabela acima, observa-se que dos 26 (vinte e seis) contratos de concessão vigentes na presente data, a previsão da apuração do Desconto de Reequilíbrio - Fator D já é realidade em 22 (vinte e dois) deles, sendo que em 17 (dezesete) deles a previsão se deu originalmente e, nos 5 (cinco) restantes, tal previsão foi incluída via formalização de termo aditivo em atendimento ao Acórdão nº 1.447/2018-TCU-Plenário relativo à TC-010.482/2016-4.

30. Além disso, observa-se que a partir dos Contratos de Concessão decorrentes da modelagem da 4ª Etapa do Programa de Concessões de Rodovias Federais - PROCROFE, já passou a ser admitido o atendimento parcial das obras e serviços da Frente de Ampliação de Capacidade, Melhorias e Manutenção de Nível de Serviço e da Frente de Serviços Operacionais, ou seja, passou a considerar o grau de inexecução da obrigação para apuração do Fator D.

31. Observa-se que ao longo da evolução do Programa de Concessões de Rodovias Federais - PROCROFE ocorreu uma série de alterações no mecanismo do Fator D desde sua inserção, de forma a tornar as regras mais eficientes em promover ajustes nas condições do contrato (via desconto tarifário) para preservação de seu equilíbrio econômico-financeiro.

32. Diante de todo o exposto, constata-se que a atual opção regulatória constante nos contratos de concessão vigentes e nos normativos mais recentes, conforme previsto na Resolução ANTT nº 6.032/2023, prevalece o entendimento da aplicação do Fator D proporcional.

[...]

34. É possível observar da Tabela 2 acima que, dentre as 26 (vinte e seis) Concessionárias vigentes e reguladas pela ANTT, no momento é possível propor a alteração contratual em tela de 3 (três) delas, quais sejam: ECO050 Concessionária de Rodovias, Concessionária Nova Rota do Oeste e Concessionária Ponte Rio-Niterói - ECOPONTE, no sentido de propor a padronização da metodologia de apuração do Desconto de Reequilíbrio - Fator D, no sentido de que seja considerado o percentual não concluído da obra ou serviço, ou seja, o percentual inexecutado, para o cálculo do Fator D.

35. Dessa forma, já é possível iniciar tratativas de alteração contratual dessas Concessionárias para a padronização da apuração do Fator D.

36. Além disso, observa-se que em 8 (oito) delas, CCR ViaSul, Ecovias do Cerrado, CCR ViaCosteira, Ecovias do Araguaia, CCR RioSP, Via Brasil, Via Araucária EPR Litoral Pioneiro, também é possível propor a alteração do texto das Tabelas II e/ou III, dependendo do caso. Assim, recomenda-se a alteração do texto de modo a vincular o cálculo do desconto de reequilíbrio apenas com o percentual de inexecução da obra, de modo a não gerar outra interpretação por parte da fiscalização.

37. Dessa forma, já é possível iniciar tratativas de alteração contratual dessas Concessionárias para a padronização da apuração do Fator D.

38. No entanto, além das Concessionárias citadas, cabe mencionar que a proposta de padronização também se enquadra às demais concessões da 3ª Etapa do PROCROFE, portanto considerando que as mesmas se encontram em relicitação entende-se que não é o momento para propor tal medida.

39. Além do mais, para as concessões que entraram com o pedido de de readaptação e otimização ("repactuação") do Contrato de Concessão, em atendimento à Portaria MT nº 848/2023, informa-se que os processos estão sendo tratados no âmbito da Superintendência de Concessão da Infraestrutura – SUCON, portanto recomenda-se que a mesma seja informada da proposta de padronização da apuração do Fator D, para que seja considerado nos processos em andamento.

(Destques acrescidos)

3.6. Observa-se que, conforme o artigo 27 da Resolução ANTT nº 5.950/2021, o contrato de concessão pode ser alterado unilateralmente pela ANTT ou por acordo entre as partes, com previsão de um desconto de reequilíbrio em termos aditivos para inclusão, alteração ou reprogramação de obras ou serviços, desde que o contrato esteja vigente. No presente caso, o início da concessão deu-se em 20/01/2020 e o prazo é de 30 (trinta) anos. Além disso, deve-se consignar que há anuência da Concessionária por meio da Carta ECC-GAC-1266-2024 (SEI nº 26660104) juntamente com a Declaração de Veracidade das informações prestadas (SEI nº 26660109), bem como será preservado o objeto originalmente ajustado.

3.7. Além disso, cabe esclarecer que a padronização do procedimento não demandará apuração de valores, uma vez que a sua aplicação se dará apenas em apurações verificadas após sua implementação, bem como não acarretará reequilíbrio econômico-financeiro da Tarifa de Pedágio do Contrato, conforme esclarecido no Parecer Referencial nº 00014/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 25755794)", *in verbis*:

3.8.

57. Chamam atenção as disposições da Cláusula Quarta, referente ao valor, na qual é estabelecido que a alteração mencionada na subcláusula 1.1 não resulta em apuração de valores. Igualmente relevante é a Cláusula Quinta, sobre o equilíbrio econômico-financeiro, pela qual as partes reconhecem que a alteração prevista neste termo aditivo não gera a necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro da Tarifa de Pedágio do Contrato do Edital de Concessão nº 001/2019, uma vez que mantém inalterada a previsão de aplicabilidade dos Fatores D e A.

CLÁUSULA QUARTA DO VALOR

4.1 A alteração do que trata a subcláusula 1.1 não enseja apuração de valores.

CLÁUSULA QUINTA DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO

5.1 As PARTES reconhecem que a alteração objeto deste TERMO ADITIVO não enseja reequilíbrio econômico-financeiro da Tarifa de Pedágio do Contrato do Edital de Concessão nº 001/2019, por manter inalterada a previsão de aplicabilidade do Fator D e A.

58. Sobre tais disposições, colhe-se da NOTA INFORMATIVA 401 (24737951), o que "Por se tratar de alteração textual com a finalidade de padronizar um procedimento não há a necessidade de apuração de valores, uma vez que a sua aplicação se dará apenas em apurações verificadas após sua implementação, conforme descrito no item 48 da análise realizada na Nota Técnica SEI nº 3988/2024/COGIP/GEGIR/SUOD/DIR/ANTT (SEI nº 23557202)". Citamos o item .

mencionado:

48. Ademais, faz-se necessário deixar claro que as alterações propostas somente terão efeito nas novas apurações de Fator D, após a formalização do Termo Aditivo, referentes às obras que ainda não foram executadas e obras de estoque de melhorias, se houver tal previsão no Contrato de Concessão.

59. Relativamente à Cláusula Quinta, a NOTA INFORMATIVA 401 (24737951) registra que a alteração proposta não acarreta reequilíbrio econômico-financeiro da Tarifa de Pedágio do Contrato do Edital de Concessão nº 001/2019.

3.9. O Parecer Referencial nº 00014/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 25755794) apontou, ainda, as seguintes recomendações:

55. Como verificado no texto da Minuta de Termo Aditivo, o objeto é a alteração das "notas das Tabelas II e III integrantes do Anexo 5 do Contrato do Edital de Concessão nº 001/2019, com vistas a padronizar a metodologia de apuração do Desconto e Acréscimo de Reequilíbrio - Fatores D e A das obras e serviços da Frente de Ampliação de Capacidade e Manutenção de Nível de Serviço e Melhorias do Programa de Exploração da Rodovia - PER".

56. Para compreensão do instrumento analisado, é importante ter em conta a cláusula segunda - Do Escopo, segundo a qual o termo aditivo tem como objetivo específico ajustar a redação da nota explicativa (1) das Tabelas II e III do Anexo 5 do Contrato do Edital de Concessão nº 001/2019, para que fique compatível com a nota explicativa (2). Entretanto, destaca que este termo aditivo não tem a finalidade de alterar os itens das Tabelas II e III no que se refere às tipologias, percentuais, unidades e aplicabilidade dos Fatores D e A. Além disso, a alteração mencionada só produzirá efeitos nas apurações dos Fatores D e A que ocorrerem após a assinatura deste termo aditivo.

[...]

61. Percebe-se que há diferenças entre o título da Tabela II no texto original e na proposta de alteração carreada na minuta. A diferença está na supressão da expressão "e Manutenção de Nível de Serviço". Sendo erro material ou não, importante é recomendar que a área técnica atente para essa diferença, justificando-a ou corrigindo-a.

62. É importante anotar que a eleição de critérios de cálculo para as tabelas que compõem o resultado final do Desconto de Reequilíbrio, via Fator D, decorrem de análise de conveniência e oportunidade e de critérios técnicos a cargo da Administração da Agência. Portanto, seu conteúdo escapa da competência desse órgão de consultoria jurídica, razão pela qual os apontamentos apresentados nesse Parecer assentam-se em aspectos formais do procedimento. Ademais, segundo o enunciado 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, o órgão de assessoramento deve evitar posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade.

3.10. As recomendações foram atendidas conforme Relatoria à Diretoria 655 (SEI 26853578), tendo em vista a realização da correção apontada no item 61 supracitado, na minuta de Termo Aditivo (SEI nº 25905192), assim como o aprimoramento do texto da nota das Tabelas II e III integrantes do Anexo 5 do Contrato do Edital de Concessão nº 01/2019.

3.11. Ao final, o Parecer Referencial nº 00014/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 25755794) opinou pela regularidade jurídica do termo aditivo, desde que atendidas as recomendações, as quais, como foi demonstrado, devidamente acolhidas.

3.12. Dessa forma, verifica-se que a padronização da metodologia de apuração do Desconto de Reequilíbrio -Fator D e A é juridicamente possível e trará mais razoabilidade, proporcionalidade e equilíbrio, de modo a melhorar o serviço público prestado.

3.13. Diante do exposto e considerando as manifestações técnicas e jurídicas contidas nos autos, cujos argumentos ora são adotados e passam a integrar este ato, nos termos do art. 50, inciso VIII, § 1º, da Lei nº 9.784, de 1999, adotam-se como razão de decidir as considerações técnicas acostadas aos autos, no Parecer Referencial nº 00014/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 25755794), na Nota Técnica SEI nº 3988/2024/COGIP/GEGIR/SUOD/DIR/ANTT (SEI nº 23557202) e no Relatório à Diretoria 655 (SEI nº 26853578), justificando-se a celebração do **TERMO ADITIVO** ao [Contrato do Edital de Concessão nº 01/2019](#).

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Com estas considerações, **VOTO** no sentido de **Aprovar** a celebração do Quarto Termo Aditivo ao Contrato referente ao Edital nº 01/2019, entre a ANTT e a CONCESSIONÁRIA ECOVIAS DO CERRADO S.A., conforme minuta de Termo Aditivo (SEI nº 27255605) e minuta de Deliberação (SEI nº 27255766)., visando alterar as notas das Tabelas II e III integrantes do Anexo 5 do Contrato do Edital de Concessão nº 01/2019, com vistas a padronizar a metodologia de apuração do Desconto e Acréscimo de Reequilíbrio - Fatores D e A das obras e serviços da Frente de Ampliação de Capacidade e Manutenção de Nível de Serviço e Melhorias do Programa de Exploração da Rodovia - PER.

Brasília, 11 de novembro de 2024.

(assinado eletronicamente)

GUILHERME THEO SAMPAIO
Diretor



Documento assinado eletronicamente por **GUILHERME THEO RODRIGUES DA ROCHA SAMPAIO, Diretor**, em 11/11/2024, às 15:24, 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.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **27254960** e o código CRC **520C59A6**.