



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLL

RELATORIA: DLL

TERMO: À votação da Diretoria Colegiada

NÚMERO: 61/2023

OBJETO: 6º Termo Aditivo. Alteração PER - Ampliação de Capacidade na Região Metropolitana de São Paulo - RMSP. CCR RioSP. Contrato de Concessão relativo ao Edital nº 03/202

ORIGEM: Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUROD)

PROCESSO (S): 50500.043213/2022-87

PROPOSIÇÃO PF/ANTT: Parecer n. 00309/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº14071026), de 19/10/2022, e DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00256/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº14071036), de 24/10/2022 e Parecer n. 00164/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº17587702), de 29/06/2023, e DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00191/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 17587707), de 29/06/2023

ENCAMINHAMENTO: APROVAR A CELEBRAÇÃO DO SEXTO TERMO ADITIVO AO CONTRATO DE CONCESSÃO DO EDITAL Nº 03/2021.

1. DO OBJETO

1.1. Trata-se de proposta de 6º Termo Aditivo, a ser firmado entre a ANTT e a Concessionária do Sistema Rodoviário Rio - São Paulo S.A - CCR Rio/SP, com relação especificamente a alteração do PER, no item 3.2.1.1, letra "F", que trata das Obras de Ampliação de Capacidade na Região Metropolitana de São Paulo - RMSP, bem como, inclusão de excepcionalidade quanto ao atendimento da classe I-A para o trecho, a alteração do item 3.2.5.1, que traz os Parâmetros Técnicos da Classe da Rodovia e do item 3.2.1.3, que traz o quadro Resumo, para considerar a solução alternativa de implantação de faixas adicionais apresentada pela Concessionária em substituição à implantação de faixas reversíveis no km 217+940 ao km 231+000 da BR-116/SP - Região Metropolitana de São Paulo (RMSP).

2. DOS FATOS

2.1. A Concessionária protocolou no dia 09/05/2022, o requerimento RS-ADC-0026/2022 (11242793), apresentando o Projeto Funcional de Implantação de faixas reversíveis km 217+940 e o km 231+000 - Guarulhos/SP, em atenção ao item 3.2.1.1 do PER - alínea F "Ampliação de Capacidade na região Metropolitana de São Paulo - RMSP", referente ao conjunto de obras previstas entre os km 204+700 e km 231+440 da BR-116/SP, para análise e apreciação da ANTT.

2.2. Em 13/5/2022, foi proferido o despacho GECON (11266931), consignando que o projeto apresentado deveria obedecer às disposições da cláusula 7.9 do Contrato de Concessão, referentes as normas, manuais e regulamentações vigentes como também observar a legislação ambiental e as orientações dos órgãos ambientais e, no caso de ser incluída no projeto outra obrigação prevista no PER, seria necessário informar a Gerência de Gestão Contratual Rodoviária (GECON) para fins de acompanhamento, ressaltando a necessidade de verificação de atendimento dos parâmetros técnicos do PER.

2.3. A Gerência de Engenharia Rodoviária (GEENG), no Parecer nº 274/2022/CPROJ/GEENG/SUROD/DIR (11371781), advertiu que a Concessionária necessitava revisar e complementar a documentação, a fim de que pudesse ser confirmada a viabilidade técnica da solução de engenharia alternativa ao proposto no PER, cientificando, ao final, a GECON e a Gerência de Fiscalização de Infraestrutura e Operação Rodoviária (GEFOP).

2.4. No Despacho CPROJ/GEENG (11556164), de 30/05/2022, ressaltou-se que a Concessionária apresentou solução diferente do PER, que prevê a implantação de sistema de faixa reversível no canteiro central com a utilização de barreiras móveis e, por ter reflexos no Contrato celebrado e na operação do trecho da BR-116/SP, encaminhou os autos à GECON e GEFOP para ciência e manifestação.

2.5. Assim, foi reapresentado o projeto pela Concessionária e, nas análises subsequentes, a GEENG reputou que não havia óbices à solução alternativa apresentada pela Concessionária no Parecer nº 526/2022/CPROJ/GEENG/SUROD/DIR (13530974).

2.6. Em seguida, no Parecer nº 377/2022/CPROJ/GEENG/SUROD/DIR (1216268), a GEENG entendeu que restou pendente a apresentação de esclarecimentos acerca do Projeto Funcional como solução alternativa à implantação de Faixas Reversíveis no trecho entre o km 217+940 ao km 231+000 da BR-116/SP, na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), encaminhado pela CCR Rio/SP, identificando a necessidade de consultar a Procuradoria Federal da ANTT, por se tratar de possível alteração do PER, de modo que o órgão consultivo, analisando os quesitos apresentados pela área técnica, respondeu-os com o Parecer nº 00309/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (14071026), o seguinte:

Por derradeiro, e para não nos fazermos deveras repetitivos, com base nos fundamentos expostos, em especial os constantes dos itens 11, 13, 14 e 15 da presente manifestação, respondemos aos quesitos formulados da seguinte forma:

I - Em se tratando alteração permitida pela alínea F do subitem 3.2.1.1 do PER e, ainda, de

proposição superior à prevista no mesmo instrumento, devidamente analisada e aprovada pela área técnica, é possível permitirmos que a Concessionária implemente tal solução sem que para isso seja necessária a avaliação dos custos da alteração proposta em relação à solução de faixa reversível prevista?

Resposta: Com base na estrutura contratual da matriz de riscos, em especial com esteio na subcláusulas 22.1.8 e 22.1.9 do contrato de concessão, e partido do pressuposto em tese de que a proposição da concessionária é tecnicamente superior ao parâmetro mínimo previsto no PER, é possível que a concessionária implemente tal solução sem a necessidade de avaliação dos custos da alteração proposta em relação à solução de faixa reversível por parte da ANTT. **Recomenda-se, todavia, que a própria decisão deixe claro à concessionária que a adoção de saída alternativa acatada será realizada por sua conta e risco, não cabendo reequilíbrio econômico-financeiro do contrato com a sua utilização para fins de cumprimento do PER.**

II - É correto o entendimento de que, por tratar-se não de alteração contratual, mas sim de possibilidade de alteração previamente recepcionada pelo PER é dispensável a formalização por meio de termo aditivo?

Resposta: Pelo previsto no item 3.2.1, "F", do PER, podemos depreender que a decisão da ANTT favoravelmente à adoção de solução técnica alternativa para melhoria do nível de serviço não demanda a celebração de termo aditivo, tendo em conta que é mera decorrência do que já está expressamente previsto no PER, qual seja decisão da própria ANTT em deferir ou não o pleito formulado, a menos que o acolhimento da solução demande, como consequência técnica, algum grau de adaptação dos parâmetros de desempenho constantes atualmente do PER.

2.7. Em 8/11/2022, a GEENG constatou no Despacho 14198564) que, em análise conclusiva do Projeto Funcional, a proposta de solução apresentada pela Concessionária CCR RioSP, do ponto de vista de engenharia, é superior qualitativamente ao nível mínimo de serviço exigido pelo PER.

2.8. Por sua vez, a GEFOP, se manifestou no Despacho (14311866), informando que não foram percebidas implicações, além das mencionadas no DESPACHO COROD/SP 14271983), no cumprimento dos parâmetros de desempenho estabelecidos para a prestação dos serviços operacionais, bem como que o atendimento aos parâmetros por parte da concessionária deverá ser objeto das fiscalizações exercidas pela COROD/SP, a qual aplicará os instrumentos regulatórios cabíveis em caso de constatação de irregularidades.

2.9. Em 6/12/2022, a GECON, no Despacho nº 14518523, asseverou:

10. Portanto, entende-se que o mérito contratual de se aceitar ou não a nova solução é resultado da avaliação técnica dessa Gerência que deverá considerar principalmente se a solução técnica alternativa melhora o nível de serviço da rodovia, bem como não implique em consequências negativas, como a exposição aos usuários em risco de segurança viária, o que poderia comprometer a funcionalidade da proposta.

11. Com relação ao segundo questionamento: "extensão da faixa adicional proposta para a pista sul, a qual não contempla a integralidade dos segmentos previsto no PER para as faixas reversíveis", o Contrato de Concessão dispõe que eventual inexecução resulta na aplicação do Fator de Desconto da Tarifa (Fator D).

12. Dessa forma, caso a GEENG acolha os argumentos da Concessionária para implantar o projeto em extensão menor do que o previsto em Contrato, haverá o afastamento da aplicação de penalidade, entretanto será aplicado o Fator D até o final do contrato da extensão não executada, como medida de reequilíbrio contratual.

[...] 15. No que se refere ao último questionamento: alterações no posicionamento das agulhas do sistema free flow previsto no item 3 do Anexo 14 do Contrato de Concessão, conforme indicado nos Anexos 1 e 2 do presente despacho, para este caso específico entendemos que em primeiro lugar é necessário que a GEENG verifique se há inviabilidade técnica de seguir o que foi previsto no Contrato. Caso seja constatada a inviabilidade técnica, por envolver mudança da tarifa estabelecida originalmente, o tema será direcionado para avaliação da Gerência de Gestão e Fiscalização Econômico-Financeira de Rodovias (GEGEF).

2.10. Em resposta ao aludido despacho (14518523), a GEENG, no Despacho nº14944826, concluiu o seguinte:

VI - CONCLUSÃO

14. Diante do exposto, não vislumbramos óbice à solução alternativa para implantação de Faixas Adicionais no trecho da BR-116/SP do km 217,940 ao km 231,000, em substituição às Faixas Reversíveis previstas no item "3.2.2.1 Obras de Ampliação de Capacidade" do Programa de Exploração da Rodovia (PER), da Concessionária do Sistema Rodoviário Rio - São Paulo S.A. - CCR RioSP.

[...] 5. Assim, ressaltamos que, nos aspectos de engenharia, a solução é melhor tecnicamente do ponto de vista de ampliação do nível de serviço e da capacidade de tráfego, sendo, portanto, considerado por esta Gerência como viável, oportuno e pertinente a proposta apresentada pela Concessionária.

[...] 13. Assim, acerca da proposta da Concessionária CCR RioSP de adição de 2 (duas) novas faixas adicionais, permanecendo 3 (três) faixas de rolamento fixas por sentido, em substituição às faixas reversíveis, esta Gerência conclui de forma reiterada que, do ponto de vista de engenharia, a solução é factível, viável, oportuna e pertinente.

14. Além disso, quando comparada com a proposta original do PER, a solução de faixas adicionais é superior do ponto de vista de ampliação do nível de serviço e da capacidade de tráfego, ou seja, é demonstrado na proposta a vantajosidade da proposta ao Usuário da Rodovia e a Administração Pública, indo a favor dos princípios da administração pública, como da finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, interesse público e eficiência, previsto na Lei nº 9.784/1999.

2.11. Com efeito, em 13/1/2023, a GECON, no Despacho (14991730), ratificou que com o posicionamento da Procuradoria, de que o tema em questão não envolve alteração de encargos e equilíbrio econômico-financeiro da concessão, é imperioso que a GEENG assegure que a solução a ser implantada pela Concessionária disposta no projeto não é inferior ao previsto no PER, sem nenhuma exceção.

2.12. Portanto, por intermédio do Despacho (15018202), a GEENG frisou que caso seja necessário, futuramente, a realização de obras de ampliação da capacidade no trecho rodoviário da RMSP, a CCR RioSP deverá realizar as suas expensas, sem que isso enseje recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão.

2.13. A Concessionária foi devidamente informada das conclusões exaradas por esta Agência Reguladora, nos termos do Ofício SEI nº 4618/2023/GECON/SUROD/DIR-ANTT(15420391), a qual **manifestou sua concordância com os argumentos expendidos, confirmando que está disposta a aceitar os riscos relativos à ampliação de capacidade no segmento homogêneo.**

2.14. Assim, por meio da Nota Técnica nº 2899/2023/GECON/SUROD/DIR-ANTT(16820542), a área técnica se manifestou pelo deferimento do pleito e pela viabilidade técnica e contratual da proposta apresentada pela Concessionária, entendendo que a solução alternativa se mostra superior tecnicamente a originalmente prevista no instrumento contratual, sendo conveniente, oportuno, vantajoso e de interesse público tal alteração.

2.15. Diante disso, a Minuta do Termo Aditivo (16785635) foi submetida à Concessionária CCR RioSP, nos termos do Ofício SEI nº 15830/2023/GECON/SUROD/DIR-ANTT, sendo que, conforme Carta RS-ADC-0725/2023 (16928458), a concessionária anuiu com todos os termos da minuta.

2.16. Posteriormente, a COGIC apresentou nova minuta de termo aditivo (17070267), com objetivo de, unicamente, atribuir numeração ao instrumento contratual, mantendo inalteradas as disposições constantes do documento (16785635).

2.17. Nesse condão, a matéria foi analisada pela SUROD, que se manifestou na NOTA TÉCNICA SEI Nº 3401/2023/COGIC/GEGEF/SUROD/DIR-ANTT(1729657), apresentando a análise da minuta de 6º Termo Aditivo a ser firmado entre a ANTT e a Concessionária CCR RioSP acerca de alterações no PER relativas as obras de Ampliação de Capacidade - Ampliação de Capacidade na Região Metropolitana de São Paulo - RMSP do Programa de Exploração da Rodovia - PER, e encaminhando os autos do processo à PF-ANTT visando a sua chancela.

2.18. A PF-ANTT se manifestou pela possibilidade de celebração do aditivo nos termos propostos, por meio do PARECER n. 00164/2023/PF-ANTT/PGF/AGU(17587702) e DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00191/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (17587707).

2.19. Em seguida, foi elaborado RELATÓRIO À DIRETORIA Nº 316/2023 (17590597), juntamente com minuta de Deliberação (17590549), e os autos foram então encaminhados à Diretoria Colegiada para deliberação da proposta do 6º Termo Aditivo.

2.20. São os fatos. Passa-se, a seguir, à análise processual.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. De início, cabe ressaltar que alternativa à obra de implantação de Faixas Reversíveis do km 217+940 ao km 231+000 da BR-116/SP na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), prevista no item 3.2.1 do PER, decorrentes do presente Termo Aditivo, será realizada por conta e risco da concessionária proponente, não cabendo reequilíbrio econômico-financeiro do contrato com a sua utilização para fins de cumprimento do PER.

3.2. Destaca-se a estrutura contratual da matriz de riscos, em especial com esteio nas subcláusulas 22.1.8 e 22.1.9 do contrato de concessão, e tendo em vista que a proposta de alteração da solução prevista no PER partiu de pedido e interesse da Concessionária, entende-se como adequada a minuta de Termo Aditivo apresentada que aloca o risco da realização de alternativa à concessionária.

3.3. Dessa forma, atingido gatilho de tráfego e necessitando futuramente de obras de ampliação da capacidade no trecho rodoviário da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), a Concessionária deverá implementar às suas expensas a solução de faixa adicional reversível de tráfego originalmente prevista no Programa de Exploração da Rodovia-PER, contemplando a desobstrução das áreas necessárias, desde que se mostre uma alternativa de ampliação de capacidade viável após análise e aprovação da área técnica responsável, sem que isso enseje recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão, tal obrigação fica evidenciada na cláusula 2.2 da minuta de termo aditivo (17070267), proposta pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUROD).

3.4. Cabe, ainda, salientar que esta ANTT acatou a solicitação e decidiu fazer as alterações necessárias no Contrato e no PER apenas após análise conclusiva do Projeto Funcional pela competente Gerência de Engenharia Rodoviária-GEENG, materializada por meio do Despacho (14198564), que em análise conclusiva do Projeto Funcional atestou que a proposta de solução apresentada pela Concessionária CCR RioSP, do ponto de vista de engenharia, é superior qualitativamente ao nível mínimo de serviço exigido pelo PER.

3.5. Ademais o Programa de Exploração da Rodovia (PER) é claro ao permitir que, no caso em tela, após análise, que a ANTT possa aprovar eventuais limitações para o atendimento das características descritas na Ampliação de capacidade na Região Metropolitana de São Paulo - RMSP (alínea F), sobretudo no que se refere ao enquadramento à Classe I-A. Ainda mais, o mesmo dispositivo quis permitir que uma eventual novação pudesse ser implementada:

3.2 FRENTE DE AMPLIAÇÃO DE CAPACIDADE, MELHORIAS E MANUTENÇÃO DE NÍVEL DE SERVIÇO

3.2.1 Obras de Ampliação de Capacidade e Melhorias

3.2.1.1 Obras de Ampliação de Capacidade

(...)

F. Ampliação de capacidade na Região Metropolitana de São Paulo - RMSP

(...)

Qualquer limitação física pontual para o atendimento destas características ao longo do trecho especificado deverá ser submetido à análise e aprovação prévia da ANTT.

A concessionária poderá propor à ANTT alternativas técnicas para melhoria do nível de serviço em um determinado segmento homogêneo, sendo certo que a solução de funcionalidade mínima aceita será de reversibilidade de faixas, cujo parâmetros de desempenho estão estabelecidos no âmbito do item 3.2.1.2 Sistema de Reversão de Faixas de Rolamento.

3.6. Logo, percebendo que a solução mínima possível de ser aceita seria a de reversibilidade de faixas, outras soluções técnicas comprovadamente superiores a trazida no PER podem ser recepcionadas por esta ANTT.

3.7. A área técnica se manifestou pelo deferimento do pleito e pela viabilidade técnica e contratual da proposta apresentada pela Concessionária, por meio da Nota Técnica nº 2899/2023/GECON/SUOD/DIR/ANTT16820542), entendendo que a solução alternativa se mostra superior tecnicamente a originalmente prevista no instrumento contratual, sendo conveniente, oportuno, vantajoso e de interesse público tal alteração.

3.8. A Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT), elaborou o PARECER n. 00164/2023/PF-ANTT/PGF/AGU 17587702), de 29/06/2023, e DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00191/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (17587707) que concluiu *pela possibilidade de celebração do aditivo proposto:*

23. Diante do exposto, e levando em conta que os autos parecem suficientemente instruídos, ressalvado uma vez mais que nossa análise foge dos aspectos eminentemente técnicos que envolvem a alteração contratual ora promovida, concluímos pela possibilidade de celebração do aditivo nos termos propostos.

3.9. Assim, diante do farto conjunto que compõe as manifestações técnicas e a análise jurídica supramencionadas, fica evidenciado que a solicitação para implementação de alternativa à obra de implantação de Faixas Reversíveis do km 217+940 ao km 231+000 da BR-116/SP na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), prevista no item 3.2.1 do PER, mostrou-se razoável devido superioridade da solução técnicas e relação a inicialmente a trazida no PER podendo ser recepcionada por esta ANTT

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante todo o exposto, considerando as manifestações técnicas e jurídicas contidas nos autos, VOTO por aprovar a celebração do sexto termo aditivo ao Contrato de Concessão do Edital nº 03/2021, entre a ANTT e a CONCESSIONÁRIA DO SISTEMA RODOVIÁRIO RIO - SAO PAULO S.A, nos moldes da minuta final de termo aditivo anexa aos autos (SEI nº 17070267), com o objetivo de alterar do Programa de Exploração da Rodovia (PER), no que tange a letra F do item 3.2.1.1, que trata das Obras de Ampliação de Capacidade na Região Metropolitana de São Paulo - RMSP, e devido à excepcionalidade quanto ao atendimento da classe I-A para o trecho, também serão alterados o item 3.2.5.1, que traz os Parâmetros Técnicos da Classe da Rodovia e item 3.2.1.3, que traz o quadro Resumo, para considerar a solução alternativa de implantação de faixas adicionais apresentada pela Concessionária em substituição à implantação de faixas reversíveis no km 217+940 ao km 231+000 da BR-116/SP - Região Metropolitana de São Paulo (RMSP).

Brasília, 06 de julho de 2023.

LUCIANO LOURENÇO DA SILVA
Diretor



Documento assinado eletronicamente por **LUCIANO LOURENÇO DA SILVA, Diretor**, em 06/07/2023, às 11:43, 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, informando o código verificador **17653576** e o código CRC **E2EF7FA2**.