

RELATORIA: DMV

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 068/2017

OBJETO: REALIZAÇÃO DE ESTUDOS DE PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES ENTRE O DISTRITO FEDERAL E OS MUNICÍPIOS DO ENTORNO SUL, ENVOLVENDO ANÁLISE APROFUNDADA DE ALTERNATIVAS DE TRANSPORTE DE MASSA QUE CONSIDEREM OS MODOS RODOVIÁRIO E FERROVIÁRIO, E POSTERIOR ELABORAÇÃO DO ESTUDO DE VIABILIDADE TÉCNICA, ECONÔMICA E AMBIENTAL DA ALTERNATIVA MAIS ADEQUADA; E PELA ARTICULAÇÃO COM O MINISTÉRIO DAS CIDADES PARA CAPTAÇÃO DE RECURSOS NECESSÁRIOS À CONTRATAÇÃO DO PROJETO.

ORIGEM: GEART/SUEXE/ANTT

PROCESSO(s): 50500.215424/2015-07


PROPOSIÇÃO PRG: NOTA Nº 02090/2017/PF-ANTT/PGF/AGU

PROPOSIÇÃO DAL: PELA REALIZAÇÃO DOS ESTUDOS

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

I - DAS PRELIMINARES

Trata-se de processo administrativo instaurado para contratação de instituição especializada para o desenvolvimento dos estudos de planejamento de sistemas de transportes mais adequado do ponto de vista técnico, econômico, ambiental e institucional para o serviço de transporte público coletivo de passageiros entre o Distrito Federal e os municípios de Luziânia, Valparaíso de Goiás, Cidade Ocidental e Novo Gama.



II – DOS FATOS

Desde o segundo semestre de 2013, o Governo de Goiás e o GDF vinham buscando subsídios para a implementação de sistema BRT (Bus Rapid Transit) entre o Distrito Federal e os municípios goianos do Entorno Sul.

Tendo em vista que naquele período encontrava-se em execução a implantação de um sistema BRT na BR-040 para a melhoria da qualidade do sistema de transporte urbano do Distrito Federal, a proposta dos dois governos seria aproveitar a infraestrutura que hoje se encontra em funcionamento e integrá-la a um outro sistema BRT que atenderia aos municípios de Valparaíso de Goiás, Cidade Ocidental, Luziânia e Novo Gama, já que a referida rodovia federal constitui também eixo de ligação entre o DF e essas cidades do entorno sul.

Neste sentido, em 21/07/2014 foi publicada no DOU a Portaria nº 387 do Ministério das Cidades (MCID), de 18/07/2014 (fl. 318), que divulgou a seleção, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – Pacto da Mobilidade, da carta proposta apresentada pelo Governo do Estado de Goiás ao referido órgão do Governo Federal (fl. 320-329) cujo objeto é a “Consolidação dos projetos funcionais de trânsito, transporte e geométrico, e elaboração do projeto básico de engenharia, incluindo estudos ambientais e tecnologias integradas por CCO, destinados à implantação do sistema de transporte coletivo de passageiros padrão BRT que interligará os municípios de Luziânia, Valparaíso, Cidade Ocidental e Novo Gama, ao Distrito Federal, mediante requalificação da BR-040, incluindo melhorias de segurança e mobilidade incorporadas ao empreendimento denominado BRT Entorno Sul – Luziânia a Divisa GO-DF”.

Da mesma forma, foi aprovada pelo MCID, através da Portaria Nº406, de 21/07/2014, a carta proposta do DF (fl. 330-336) referente aos projetos do BRT para o Entorno Sul, no trecho da BR-040 localizado no DF, entre Santa Maria e a Divisa DF-GO, em complementação à infraestrutura atualmente que atende os usuários de transporte público urbano do DF.

De acordo com o escopo dos projetos, ambos são complementares e devem ser gerenciados de forma conjunta para a obtenção de um sistema integrado que atenda o eixo Entorno Sul – Brasília. Os valores aprovados dos projetos sob responsabilidade dos Governos de Goiás e do Distrito Federal foram, respectivamente, R\$15.000.000,00 e R\$ 2.500.000,00.

Uma vez garantidos os recursos, a próxima etapa seria a elaboração de Termo de Referência para a contratação dos estudos e projetos almejados.

No entanto, embora a finalidade destes projetos tenha impacto direto nas atribuições da ANTT, a Agência até então não havia participado das tratativas. Na área de influência do projeto pleiteado pelos citados governos, além da licitação dos serviços de transporte semiurbano de passageiros entre o Distrito Federal e municípios do Entorno, bem como as tratativas de gestão compartilhada entre os sistemas de transporte urbano e semiurbano do Distrito Federal e Entorno, a ANTT possuía em curso mais três atividades de grande



repercussão, nas quais não se previa interfaces importantes com o projeto do sistema BRT nos moldes dos projetos aprovados pelo MCID:

- A Implantação do Sistema de Monitoramento Automatizado da Operação dos Serviços de Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros – MONITRIIP;
- A concessão rodoviária do trecho da BR-040 entre Brasília/DF e Juiz de Fora/MG, já licitada, que também coincide com o trecho em que se pretende implantar o BRT Entorno Sul – Luziânia a Divisa GO-DF;
- A participação da ANTT, como apoio técnico-consultivo, nos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental necessários para a outorga da exploração do serviço público de transporte regular de passageiros no trecho ferroviário Brasília-DF a Luziânia-GO.

Dessa forma, considerando a atribuição desta Agência de “harmonizar sua esfera de atuação com a de órgãos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios encarregados do gerenciamento de seus sistemas viários e das operações de transporte intermunicipal e urbano”, conforme define § 2º do artigo 22 da Lei 10.233/2001, a Diretoria da ANTT solicitou ao Ministério das Cidades, por meio do Ofício nº 730/2014/DG/ANTT (fl. 17), auxílio para viabilizar a participação formal da ANTT nas tratativas junto à Caixa Econômica Federal - CEF, órgão responsável pela liberação dos recursos à execução do projeto, de forma a garantir sua participação no desenvolvimento do trabalho.

Em resposta à ANTT, o Ministério das Cidades, por meio do Ofício nº 649/2014/SNTMU/CIDADES (fl. 15), informou que enviou o Ofício nº 650/2014/SNTMU/CIDADES (fl. 16) à CEF requisitando que, no uso de suas atribuições como agente mandatário, formalizasse a participação da ANTT na idealização do empreendimento.

Neste sentido, a ANTT, por meio de representantes da Superintendência de Transportes de Passageiros (SUPAS) e Superintendência de Exploração da Infraestrutura Rodoviária (SUINF), passou a participar de reuniões com o Governo de Goiás e GDF com o objetivo de discutir questões relacionadas com a elaboração do Termo de Referência para a contratação dos projetos necessários à sua implantação.

Após várias reuniões, detalhadas na Nota Técnica nº 51/2016/GEROT/SUPAS (fl. 350-360), a SUPAS/ANTT, por meio de orientação da DAL (Diretoria Ana Lira), sugeriu em reunião realizada em 24/03/2015 (fl. 65-73) que o estudo fosse desmembrado em duas etapas, com contratações separadas:

- a) estudos iniciais de planejamento de transportes, para indicação da alternativa mais adequada;
- b) projeto básico da solução indicada, cuja contratação dar-se-á após a conclusão dos estudos da primeira etapa.



Esta proposta foi aprovada por todos os presentes. Assim, a ANTT se comprometeu a concluir uma minuta inicial de Termo de Referência para contratação da primeira parte dos estudos e submetê-la aos presentes na reunião para julgamento e apresentação de contribuições.

Em 25/05/2015, em reunião ocorrida na ANTT, na qual participaram representantes do MCID, GDF e Governo de Goiás, foi apresentado o conteúdo de uma primeira proposta do Termo de Referência (fl. 110-121) com as contribuições encaminhadas por todos os entes envolvidos (fl. 94-107). Nesta reunião os participantes aprovaram o conteúdo do Termo de Referência.

Em 28/08/2015 foi consolidado o levantamento de preços de mercados para servir de base para a contratação (fl. 149-181).

Posteriormente, foi realizada no MCID reunião que envolveu representantes do GDF, ANTT e Governo de Goiás (fl. 293-316), na qual discutiu-se os trâmites necessários para a operacionalização conjunta dos recursos do GDF e Goiás para a realização dos estudos, e formalização dos documentos, que considera também as atribuições dos entes envolvidos, e envio à Caixa Econômica Federal. Dessa forma, a gerência desses recursos seria unificada e estaria sob responsabilidade do Governo de Goiás, providência esta que foi efetivada.

Em reunião ocorrida em 25/09/2015 a ANTT ratificou o interesse na participação do processo como apoio técnico-consultivo no processo, sem poder de deliberação. Além disso, a Agência informou que o contrato para realização do EVTEA do trem Luziânia-Brasília havia sido cancelado pela SUDECO. Neste sentido, com o objetivo de preencher essa lacuna, a ANTT declarou ainda que já havia aberto um chamamento público para a realização de um Procedimento de Manifestação de Interesses – PMI com o objetivo de elaborar o referido EVTEA.

Assim, a primeira versão do Termo de Referência do Estudo de Planejamento de Transportes entre o Distrito Federal e o Entorno Sul foi adaptada de modo que se considerasse as informações provenientes do estudo da PMI, nos cenários onde se avalia a inclusão do trem Luziânia-Brasília no sistema de transportes em escopo (fl. 293), e não mais o estudo da SUDECO. No entanto, caso fracassasse o processo de chamamento, a Agência sugeriu que fosse realizado um aditivo no estudo do Entorno Sul para contemplar as informações técnicas da alternativa ferroviária. Logo em seguida, a ANTT encaminhou a primeira versão do Termo de Referência com esta alteração.

Em 08/09/2016, a ANTT recebeu do MCID e-mail que solicitou a cada signatário do acordo (ANTT, MCID, GDF e GOIÁS) uma avaliação jurídica do Termo de Compromisso proposto, para posterior validação jurídica da CAIXA e realização dos próximos trâmites.

Em 24/11/2016, a SUPAS encaminhou ao Ministério das Cidades o Parecer nº 01908/2016/PF-ANTT/PGF/AGU (fl. 362-365) que aprova o referido Termo de Compromisso. Esse

Parecer foi validado pela Diretoria em despacho de 07/11/2016 (fl. 365), que também solicitou à SUPAS que considerasse no Termo de Referência todos os estudos técnicos e de custos necessários à avaliação do trecho ferroviário Brasília – Luziânia como alternativa ao sistema de transportes no Entorno Sul.

Em 13/12/2016, em reunião realizada no MCID, foi discutida a proposta da ANTT de alteração do escopo do Termo de Referência emitidas pela Agência, tendo em vista a não realização de EVTEA para implantação do transporte ferroviário de passageiros entre Luziânia e Brasília por meio de PMI, cujo cancelamento foi formalizado na Deliberação ANTT nº 103, de 24 de Maio de 2017. Tal proposta contemplaria a inclusão de estudos técnicos complementares para a avaliação das alternativas ferroviárias, sendo aceita pelos participantes da equipe.

No entanto, em 30/12/2016 foi publicada Portaria MCID nº 633, de 29 de dezembro de 2016, que tornou insubsistente a seleção dos empreendimentos constantes na relação apresentada no seu Anexo, dentre as quais constam as cartas propostas aprovadas os projetos escopo das Portarias MCID nº 387 e nº 406 (fl. 318-319), cujos recursos seriam utilizados para a contratação do projeto em tela.

Apesar deste cancelamento a ANTT concluiu as adaptações para a consolidação da segunda versão do Termo de Referência (fl. 376-392) e a realização de uma nova pesquisa de mercado (fl. 393-437), conforme acordado.

Juntamente com as propostas de custos, as empresas consultoras apontaram uma série de aspectos a serem avaliados pela área técnica da SUPAS que podem subsidiar melhorias no TR e redução dos custos. Essas considerações, no entanto, ainda não foram avaliadas pela SUPAS com vista à melhoria da segunda versão do Termo de Referência.

Por meio do Despacho nº 61/2017/GEROT/SUPAS, a SUPAS solicitou à SUEXE articulação institucional com o MCID e governos de Goiás e do Distrito Federal para retomada das tratativas visando contratação do estudo de planejamento de transportes do entorno sul do Distrito Federal, o que foi feito em reunião realizada em 10/06/2017, momento em que foram levantadas duas formas de captar subsídios para a realização dos estudos, a saber:

a) Revogar a portaria que tornou o projeto insubsistente. Nesta modelagem, Goiás seria o gerente do projeto, tendo a atuação da ANTT restrita a consultoria técnica para a aprovação dos produtos;

b) Criar um processo novo para a realização do estudo, a partir de recurso específico destinado à ANTT. Neste caso a ANTT seria protagonista na gerência e acompanhamento do projeto.

Para definição da melhor solução a ser dada ao caso, foi consenso na reunião a necessidade de uma articulação que envolvesse a Diretoria da ANTT e o Ministro das Cidades.

Por meio do PARECER nº 01908/2016/PF-ANTT/PGF/AGU (fls. 363/364), a Procuradoria-Geral analisou a minuta do Anexo ao Termo de Compromisso e recomendou apenas a retificação do cargo do representante legal da ANTT para *Diretor Geral*, com esteio no artigo 33 do Anexo I do Decreto nº 4.130/2002.

Dessa forma, tendo em vista a indicação, no Despacho DG de fl. 365, para a realização da segunda versão do TR, e considerando o andamento das tratativas com o MCID, que devem evoluir a partir do envolvimento da Diretoria da ANTT e do Ministro das Cidades, a SUEXE entende necessária uma definição sobre a ratificação ou não da diretriz a ser seguida. Neste sentido, apresentou subsídios técnicos para auxiliar a deliberação desta Diretoria.

De acordo com os antecedentes históricos relatados, a diretriz definida para a contratação do estudo em escopo das Cartas Propostas do GDF e Governo de Goiás foi a contratação de dois estudos, em separado: primeiramente, a contratação de estudos de planejamento de transportes e de viabilidade para a definição da alternativa de sistema tronco-alimentador para o transporte entre Distrito Federal e municípios do Entorno Sul; em seguida, a contratação de projeto básico da solução apontada no estudo anterior. Tal diretriz, aprovada pela pelos demais entes envolvidos no processo.

Partindo dessa diretriz foram analisados vários desdobramentos que ensejariam diferentes alternativas de condução desse processo, apresentadas a seguir:

- Alternativa 1: Concepção de sistema tronco-alimentador a partir da expansão do BRT do Distrito Federal, sem a alternativa ferroviária.

- Alternativa 2: Concepção de sistema tronco-alimentador a partir de estudos de traçados para implantação de transporte ferroviário, sem a expansão do BRT do DF.

- Alternativa 3: Contratação de estudo de planejamento de transportes do entorno sul e EVTEA da solução de transporte definida, que necessita de estudos complementares de transporte ferroviário (consiste na primeira versão do TR apresentado no processo nº 50500.215424/2015-07);

- Alternativa 4: Estudos completos de alternativas de modos de transporte ferroviário e rodoviário para indicação da melhor opção, para a qual seria elaborado Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (consiste na segunda versão do TR apresentado no processo nº 50500.215424/2015-07).

As alternativas 1 e 2 se diferenciam das alternativas 3 e 4 pelo fato do primeiro grupo já partir de uma solução previamente estabelecida. Enquanto a alternativa 1 define o BRT como sistema tronco de transporte de massa, a alternativa 2 aponta a solução ferroviária.

Por outro lado, as alternativas 3 e 4 consideram uma etapa prévia, qual seja, um estudo que confrontasse as alternativas rodoviárias e ferroviárias, a partir do qual foi indicada a opção que melhor se adequasse à realidade da região. A diferença é que a alternativa 3 necessita

de estudos complementares da alternativa ferroviária enquanto a alternativa 4 contempla todos os requisitos para a elaboração de um estudo completo.

A alternativa 1 é bastante semelhante à opção apresentada inicialmente pelo GDF e Governo de Goiás, aprovada pelo MCID, porém reprovada pela ANTT em 2014.

A alternativa 2, por sua vez, vinha sendo desenvolvida pela SUDECO, com o acompanhamento da ANTT. Antes da intervenção da ANTT nos estudos do BRT, ambos os estudos (BRT e Trem) vinham sendo gerenciados de forma alijada. A ANTT entendeu que tal fato geraria um processo de trabalho contraproducente, tendo em vista o gasto maior de custo e tempo necessários ao desenvolvimento de soluções de transporte e mobilidade distintas para uma mesma região, nas quais a Agência vinha participando, cujas implantações conjuntas, se concebidas individualmente, podem se tornar incompatíveis.

Essas incompatibilidades se mostram ainda mais claras quando confrontamos com os princípios de análise de sistemas de transportes amplamente utilizados em processos de planejamento de transporte. Neste caso, vale destacar o trabalho de Manheim¹, que pontua nove princípios de análise de sistemas de transportes, dos quais destaca-se seis que se relacionam intrinsecamente com o tema abordado neste documento:

- a) As atividades de transportes devem ser tratadas como um sistema formado pelos seguintes componentes: a) as pessoas e bens transportados; b) os veículos que os transportam; e c) as redes através das quais os veículos se deslocam;
- b) Todos os movimentos através de um sistema de transporte devem ser considerados;
- c) Os movimentos devem ser considerados de sua origem inicial ao seu destino final;
- d) Todos os modos de transporte devem ser considerados;
- e) O transporte não é um fim em si mesmo;
- f) Existe um espectro de impactos diretos e indiretos de transportes relevantes para a escolha entre sistemas e políticas alternativas.

Neste sentido, os sistemas devem funcionar em regime de máxima eficiência, considerando-se, na análise, todos os modos de transporte possíveis, o nível de demanda, o alcance dos veículos disponíveis dentro da rede composta por trechos (rodovias e ferrovias) e nós (terminais de integração), e os pontos de origem e destino identificados no sistema.

¹ Manheim, Marvin L.. *Fundamentals of Transportation Systems Analysis*. Volume 1: Basic Concepts. Massachusetts: MIT Press, 1979.

Além disso, vale ressaltar a existência de duas correntes técnicas entre os vários entes envolvidos que são distintas e geram um processo de trabalho não efetivo: a corrente que defende a implantação do sistema de transporte ferroviário e aquele que defende a implantação do transporte rodoviário, como o BRT. A manutenção desses estudos em separado dificulta uma análise comparativa entre as alternativas para obtenção daquela de melhor custo-efetividade. Dessa forma, defende-se a realização dos estudos de forma integrada, conforme alternativas 3 e 4 citadas acima.

Tendo em vista que à época já se encontrava em andamento o estudo de viabilidade do trem Brasília-Luziânia pela SUDECO, a ANTT sugeriu a aplicação da alternativa 3, pois essa proposta reduziria os custos do estudo contratado e possibilitaria a complementação pelo estudo da SUDECO. Com o cancelamento do projeto contratado pela SUDECO, a ANTT abriu chamamento público para a realização de um Procedimento de Manifestação de Interesses – PMI com o objetivo de elaborar o referido EVTEA. No entanto, o PMI não se desenvolveu e, dessa forma, a alternativa 3 ficou inviável.

O histórico relatado ressalta as incertezas geradas pelo desenvolvimento de dois projetos complementares de cronograma independentes. Além de acarretar maiores custos de contratação do que a contratação de um estudo único, o tempo provavelmente será maior, tendo em vista os riscos inerentes a dois cronogramas independentes.

Ademais, encontra-se em andamento na SUPAS a adaptação de um plano de outorga, aprovado pela Audiência Pública nº 04/2015, para licitação dos serviços de transporte interestadual semiurbano de passageiros entre o Distrito Federal e o Entorno, com vistas a favorecer a integração entre o serviço referido e o sistema de transporte urbano do Distrito Federal, conforme escopo da Iniciativa Estratégica da ANTT “Outorga dos Serviços de Transporte Rodoviário Semiurbano Interestadual de Passageiros entre o DF e seu entorno”. Quanto maior for possível a agregação de estudos relativos a planejamento de transportes e mobilidade urbana de uma mesma região, tanto menor serão as incertezas geradas em tempo, prazo e qualidade dos produtos finais.

Note-se que as alternativas 3 e 4 possuem o mesmo objetivo, qual seja, a análise de alternativas de sistemas tronco-alimentadores considerando cenários em que os componentes tronco são rodoviários ou ferroviários. A alternativa 4, por outro lado, reduz as incertezas da alternativa 3.

Por fim, é importante citar que os estudos objeto desta análise não se sobrepõem aos estudos referentes à Iniciativa Estratégica citada, tendo em vista os horizontes de implantação de ambos os projetos e a possibilidade de flexibilização da outorga atualmente em concepção pela SUPAS ao objeto concebido no estudo de planejamento do entorno sul, conforme já vinha sendo considerado desde o início das tratativas.



III – DA PROPOSIÇÃO FINAL

Considerando o exposto, voto no sentido de propor à Diretoria Colegiada da ANTT que delibere por:

- a) Realizar estudos de planejamento de transportes entre o Distrito Federal e os municípios do Entorno Sul, envolvendo análise comparativa aprofundada de alternativas de transporte em massa de passageiros que considerem os modos rodoviário, incluindo o BRT, e ferroviário, e posterior elaboração do estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental da alternativa mais adequada; e
- b) Promover articulação com instituições competentes, sobretudo com o Ministério das Cidades para captação de recursos necessários à contratação do projeto.
- c) Adicionalmente, designo a SUEXE a responsável pela articulação institucional junto ao Ministério das Cidades e a outras instituições pertinentes para viabilizar a contratação dos estudos; e a SUPAS a responsável técnica pela condução, pela ANTT, dos estudos envolvidos.

Brasília, 25 de julho de 2017


MARCELO VINAUD PRADO
Diretor

ENCAMINHAMENTO:

À Secretaria Geral, para prosseguimento.

Em, 25 de julho de 2017

Ass: *Priscilla Nunes de Oliveira*

Priscilla Nunes de Oliveira

Matrícula SIAPE nº 2.127.612

Assessora - DMV