



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO VISTA

RELATORIA: DAP

TERMO: VOTO-VISTA À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 04/2020

OBJETO: PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO QUE AUTORIZA A 5ª REVISÃO ORDINÁRIA, 9ª REVISÃO EXTRAORDINÁRIA E O REAJUSTE DA CONCESSIONÁRIA DE RODOVIA MINAS GERAIS GOIÁS S.A. (ECO050)

ORIGEM: SUROD

PROCESSO (S): 50500.365909/2019-66

PROPOSIÇÃO PRG: PARECER n. 00251/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (3673285)

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

**1. DAS PRELIMINARES**

1.1. Trata-se de proposta acerca da 5ª Revisão Ordinária e 9ª Revisão Extraordinária, bem como do Reajuste da Tarifa Básica de Pedágio (TBP) da Concessionária de Rodovia Minas Gerais Goiás S.A. - ECO050, com a finalidade de restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão relativo ao Edital nº 001/2013.

1.2. Os procedimentos de revisão e reajuste atendem ao disposto no Contrato de Concessão relativo ao Edital nº 001/2013 e aditivos, bem como aos normativos da ANTT: Resolução nº 675, de 04/08/2004 (alterada pela Resolução nº 5.172, de 25/08/2016, e pela Resolução nº 5.859, de 03/12/2019); Resolução nº 1.187, de 09/11/2005 (alterada pela Resolução nº 2.554, de 14/02/2008); Resolução nº 3.651, de 07/04/2011 (alterada pelas Resoluções nº 4.339, de 29/05/2014, nº 4.727, de 26/05/2015, e nº 5.859, de 03/12/2019); e Resolução nº 5.850, de 16/07/2019, visando o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, incluindo os efeitos decorrentes da revisão do Programa de Exploração da Rodovia (PER).

**2. DOS FATOS**

2.1. A matéria vem à apreciação da Diretoria, para autorização da 5ª Revisão Ordinária e 9ª Revisão Extraordinária, bem como do Reajuste da Tarifa Básica de Pedágio (TBP) da Concessionária de Rodovia Minas Gerais Goiás S.A. - ECO050, visando ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, incluindo os efeitos decorrentes da revisão do Programa de Exploração da Rodovia (PER).

2.2. A proposta de reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão foi apresentada pela Concessionária, por meio das cartas ECO050-GAC-0127-2019 (SEI 2048129), de 25/11/2019, e ECO050-GAC-0008-2020 (SEI 2440509), de 09/01/2020.

2.3. Em cumprimento ao disposto no artigo 38, inciso XIII, do Regimento Interno da ANTT (Resolução nº 5.888, de 12/05/2020), a Superintendência de Infraestrutura Rodoviária - SUROD apreciou a matéria, segundo o que se segue.

2.4. As análises correspondente às obras, serviços, Verba de Segurança no Trânsito e demais obrigações estabelecidas no PER foi realizada, preliminarmente, pela Gerência de Fiscalização e Investimentos de Rodovias (GEFIR), por meio das Notas Técnicas nº 157/2020/GEFIR/SUINF/DIR (SEI 2444744), de 17/01/2020, e nº 569/2020/GEFIR/SUINF/DIR (SEI 2686779), de 13/02/2020, constantes no Processo SEI nº 50500.415136/2019-76.

2.5. Após manifestação da Concessionária, a análise complementar da GEFIR foi realizada, por intermédio da Nota Técnica nº 1382/2020/GEFIR/SUINF/DIR (SEI 134323), de 08/04/2020, constante no Processo SEI nº 50500.025152/2020-12.

2.6. A análise do Fator D foi procedida no Parecer nº 166/2020/GEFIR/SUINF/DIR (SEI 2826584), de 03/03/2020, encaminhado, por meio do Despacho GEFIR (SEB241994), de 05/03/2020, referente à meta do 6º ano concessão (período de 08/01/2019 a 07/01/2020).

2.7. A análise do Fator Q foi realizada, preliminarmente, por meio do Parecer nº 148/2020/GEFIR/SUINF/DIR (SEI 735282), de 19/02/2020, e da NOTA TÉCNICA SEI Nº 2119/2020/GEFIR/SUINF/DIR (SEI 3427111), de 19/05/2020. Como resultado dessas análises, tem-se a revisão do Fator Q, referente às concessionárias ECOPONTE e ECO050, para o ano de 2019, consoante o entendimento disposto no PARECER n. 00169/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, para a aplicação de uma das condicionantes do Indicador de Acidentes.

2.8. As análises do equilíbrio econômico-financeiro, bem como dos demais itens da revisão, foi realizada pela Gerência de Gestão Econômico-Financeira (GEGEF), antiga GEREFE, por meio da Nota Técnica SEI Nº 212/2020/GEREF/SUINF/DIR (SEI 92582), de 28/02/2020 e, posteriormente, após manifestação da concessionária, por meio da Nota Técnica nº 1101/2020/GEREF/SUINF/DIR (SEI 3036705), de 04/05/2020.

2.9. Em seguida, após o encaminhamento do Fator Q apurado pela GEFIR (SEI 427111), foram elaboradas as Notas Técnicas SEI Nº 2375/2020/GEGEF/SUROD/DIR (SEI 00801), de 02/06/2020, e nº 4033/2020/GEGEF/SUROD/DIR (SEI 014567), de 14/09/2020, todas constantes nesses autos.

2.10. Conforme previsto no inciso II, artigo 5º, da Resolução ANTT nº 675/2004, os resultados preliminares acerca das revisões e do reajuste foram encaminhados à Concessionária, por meio do

2.11. Em resposta, a Concessionária encaminhou as Cartas nº ECO050-GAC-0083-2020 (SEI 2993041), e nº ECO050-GAC-0080-2020 (SEI 2993088), ambas de 13/03/2020.

2.12. Adicionalmente, por meio do Ofício SEI nº 8625/2020/GEREF/SUINF/DIR-ANTT (SEI 3334070), de 04/05/2020, retificado, por meio do Ofício SEI nº 10446/2020/GEGEF/SUROD/DIR-ANTT (SEI 3525789), de 02/06/2020, a Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade (SEAE) do Ministério da Economia (ME) foi informada dos procedimentos das referidas revisões e reajuste, em atendimento à Portaria do Ministério da Fazenda (atual Ministério da Economia) nº 150/2018.

2.13. A análise jurídica da presente revisão foi realizada pela Procuradoria Federal junto à ANTT - PF/ANTT, por meio do PARECER n. 00251/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 3373285), de 18/06/2020, tendo por objeto os seguintes itens: i) verba de aparelhamento da Polícia Rodoviária Federal - PRF; ii) inclusão de novos investimentos; e iii) Fator Q. Ao final, concluiu pela legitimidade do prosseguimento do feito, com as seguintes recomendações:

I - Quanto à verba de aparelhamento da Polícia Rodoviária Federal - PRF: abertura de processo administrativo, com vistas a excluir sua previsão, para os próximos anos do contrato de concessão, por meio da celebração de termo aditivo;

II - Quanto ao Fator Q: reiteração da recomendação constante no PARECER n. 00169/2020/PF-ANTT/PGF/AGU sobre a competência da Diretoria colegiada dessa Agência para deliberar, na esfera administrativa, quanto à interpretação da legislação, bem como sobre os casos omissos, conforme art. 11, inciso XVII, do Regimento Interno da ANTT, inclusive no tocante à incidência do art. 24 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro e no art. 2º, parágrafo único, inciso XII, da Lei nº 9.784, de 1999, indicando as seguintes orientações:

- que não seja promovida revisão em processos anteriores já concluídos, se pautados em orientação geral diversa à época;
- que adote com uniformidade esse entendimento jurídico para todos os demais contratos de concessão que contenham previsão de incidência do Fator Q em moldes idênticos ao caso em apreço;
- que, em havendo divergência pontual com outro contrato de concessão, seja submetida a esta Procuradoria eventual dúvida jurídica na aplicação dessa interpretação; e
- que seja dada transparência e publicidade ao entendimento a ser firmado, propondo-se a edição de súmula administrativa, conforme art. 106, inciso III, do Regimento Interno dessa Agência.

2.14. A Procuradoria assegurou não haver decisão judicial ou do Tribunal de Contas da União que impeçam o prosseguimento do processo (COTA n. 05371/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 3673277)). Ademais, informou que não há qualquer decisão arbitral, que impeça a revisão contratual em pauta (DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00152/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 3673299)).

2.15. Por sua vez, os presentes autos foram distribuídos, mediante sorteio, em 07/07/2020, ao Diretor Weber Ciloni, para análise e proposição em Reunião de Diretoria.

2.16. Após análise preliminar, em vista das recomendações exaradas pela PF-ANTT, o Diretor-Relator restituiu os autos à SUROD, solicitando esclarecimentos adicionais em relação ao Fator Q, sua aplicabilidade nos contratos de concessão e avaliação de alternativas de escalonamento dos efeitos financeiros de sua aplicação (DESPACHO DWE 3759369).

2.17. Além disso, solicitou ainda informações quanto à inclusão dos custos administrativos referentes aos investimentos de EVTEA Catalão/GO e EVTEA Cristalina/GO, bem como seu enquadramento como excepcionalidade (DESPACHO DWE 3759405).

2.18. Por fim, reiterou a necessidade de avaliação das possíveis alternativas de escalonamento, tendo em vista a ordem de grandeza dos percentuais apurados no âmbito da Nota Técnica SEI 2119/2020/GEFIR/SUINF/DIR (SEI 3427111) (DESPACHO DWE 3964254).

2.19. Importante registrar que os autos foram remetidos à Superintendência de Tecnologia da Informação - SUTEC, com a finalidade de elucidar questões relacionadas à possibilidade de ocorrência de gastos em duplicidade com o item *links* de comunicação (DESPACHO DWE 3759432).

2.20. Assim, por meio do Despacho GEGEF4099444, de 16/09/2020, a SUROD apresentou a síntese dos cenários possíveis de serem considerados na 5ª Revisão Ordinária e 9ª Revisão Extraordinária da ECO050 (com e sem a aplicação do Fator Q), a fim de fornecer à Diretoria os subsídios necessários à tomada de decisão.

2.21. Concluídas as diligências requeridas à adequada instrução processual, o Diretor Weber Ciloni submeteu o processo à 875ª Reunião de Diretoria Colegiada, propondo, por meio do VOTO DWE nº 120/2020 (SEI 4183035), a aprovação da 5ª Revisão Ordinária, 9ª Revisão Extraordinária e Reajuste da Tarifa Básica de Pedágio da Concessionária Minas Gerais Goiás S/A, **com a aplicação do fator Q no percentual de 0% (zero por cento)**, por julgar que a modelagem deste instrumento contratual apresenta incompletudes, sendo necessária sua revisão pela ANTT.

2.22. O Voto do Diretor-Relator acompanhou as análises e os resultados apresentados na Nota Técnica nº 1101/2020/GEREF/SUINF/DIR (SEI 3036705) e Relatório à Diretoria SEI nº 306/2020 (SEI 3279179), cuja síntese dos valores obtidos com a composição da Tarifa de Pedágio Quilométrica (TBP/km) da concessionária está disposta abaixo:

Composição da Tarifa	5ª RO e 9ª RE
TBP quilométrica contratual	R\$ 0,04534
Impacto de eixos suspensos na TBP contratual	6,93%
TBP quilométrica acumulada nos FCMs	R\$ 0,00525
TBP quilométrica contratual com impacto de eixos suspensos	R\$ 0,04848
Fator D	5,68532%
Fator Q	0%
Fator X	0
Fator C	-0,41427
IRT fevereiro/2020 <sup>1</sup>	1,55127

<sup>1</sup>A variação do IPCA no período de fevereiro/2019 a fevereiro/2020 foi de 4,01%, com vigência no período de 12/04/2020 a 11/04/2021.

2.23. As Tarifas Básicas para cada uma das praças de pedágio na categoria 1 de veículos, antes e após o arredondamento, consideradas encontram-se dispostas no Quadro comparativo a seguir:

Praças	Tarifas		4ª RO e 8ª RE <sup>1</sup>		5ª RO e 9ª RE <sup>1</sup>		Variação	
	TCP	Tarifa	Arred	Tarifa	Arred	Tarifa	Arred	
Praça 1	86,30	6,39084	6,40	6,40965	6,40	0,29%	0,00%	
Praça 2	93,10	6,90741	6,90	6,94734	6,90	0,58%	0,00%	
Praça 3	70,60	5,19816	5,20	5,16822	5,20	-0,58%	0,00%	
Praça 4	54,40	3,96751	4,00	3,88725	3,90	-2,02%	-2,50%	
Praça 5	76,90	5,67675	5,70	5,66638	5,70	-0,18%	0,00%	
Praça 6	55,30	4,03588	4,00	3,95842	4,00	-1,92%	0,00%	
Média							-0,64%	-0,42%

<sup>1</sup>Tarifa de Pedágio = TCP\*TBP contrato\*(1-D-Q)\*(IRT-X)+TCP\*TBP FCM\*(IRT-X)+C

2.24. Com o intuito de ampliar o debate quanto à aplicação do Fator Q na presente revisão tarifária, haja vista os possíveis cenários apresentados pela SUROD (com e sem a aplicação do Fator Q), resolvi pedir vistas do processo, a fim de esclarecer este ponto específico antes de a matéria ser apreciada em definitivo pelo Colegiado.

### 3. DA ANÁLISE PROCESSUAL DO FATOR Q

3.1. Inicialmente, antes de adentrar à análise, cumpre transcrever as disposições contratuais, relativas ao Fator Q e ao cálculo da tarifa de pedágio:

**"Tarifa de Pedágio = TBP x (1-D-Q) x (IRT-X) + C**

Onde:

Tarifa de pedágio: tarifa a ser efetivamente cobrada dos usuários.

**TBP (Tarifa Básica de Pedágio):** equivalente ao valor indicado na Proposta, de R\$ 3,28442 (três reais e vinte e oito mil, quatrocentos e quarenta e dois centésimos de milésimos de real), correspondente ao valor básico para a categoria 1 de veículos.

**D (Fator D):** redutor ou incrementador da TBP, utilizado como mecanismo de aplicação do Desconto de Reequilíbrio relativo ao não atendimento aos Parâmetros de Desempenho, ao atraso e a inexecução das obras e serviços da Frente de Melhorias, ou como Acréscimo de Reequilíbrio no caso de antecipação na entrega de obras, conforme previsto no Anexo 5.

**Q (Fator Q):** incrementador da Tarifa Básica de Pedágio, utilizado como acréscimo em razão do atendimento ao indicador de qualidade previsto no Anexo 7.

**IRT:** índice de reajustamento para atualização monetária do valor da TBP e de outras variáveis definidas no Contrato, calculado com base na variação do IPCA entre novembro de 2013 e dois meses anteriores à data-base de reajuste da Tarifa de Pedágio ou de qualquer das variáveis, conforme a seguinte fórmula:  $IRT = IPCA_i / IPCA_o$  (onde:  $IPCA_o$  significa o número-índice do IPCA do mês de novembro de 2013, e  $IPCA_i$  significa o número-índice do IPCA de dois meses anteriores à data-base de reajuste da Tarifa de Pedágio ou de qualquer das variáveis).

**X (Fator X):** redutor do reajuste da Tarifa de Pedágio, revisto na forma da subcláusula 17.4.6, referente ao compartilhamento, com os usuários do Sistema Rodoviário, dos ganhos de produtividade obtidos pela Concessionária.

**C (Fator C):** redutor ou incrementador da TBP, utilizado como mecanismo de reequilíbrio do Contrato aplicável sobre eventos que gerem impactos exclusivamente na receita e nas verbas indicadas, conforme a metodologia prevista no Anexo 6." (grifo nosso)

3.2. Adicionalmente, compete apresentar o disposto na cláusula 17.4:

**"17.4 Revisão Ordinária da Tarifa Básica de Pedágio**

17.4.1 É a revisão anual da Tarifa Básica de Pedágio, realizada pela ANTT previamente ao reajuste, com o objetivo de incluir os efeitos de ajustes previstos neste Contrato, mediante aplicação do Fator Q, Fator C, Fator D e Fator X.

**17.4.2 O Fator Q terá o valor atribuído mediante a verificação dos indicadores de qualidade previstos no Anexo 7.**

**17.4.3 O Fator Q será revisto, quinzenalmente, pela ANTT, de modo a assegurar os parâmetros de qualidade do Sistema Rodoviário, não gerando qualquer reequilíbrio econômico-financeiro ao Contrato.**

17.4.4 O Fator C será calculado e aplicado conforme a metodologia prevista no Anexo 6.

17.4.5 O Fator D será calculado conforme os critérios indicados na subcláusula 21.6 e no Anexo 5.

17.4.6 O Fator X, cujo valor será igual a O (zero) até o final do 5º (quinto) ano do Prazo da Concessão, será revisto, quinzenalmente, pela ANTT, com base em estudos de mercado por ela realizados, de modo a contemplar a projeção de ganhos de produtividade do setor rodoviário brasileiro, não gerando qualquer reequilíbrio econômico-financeiro ao Contrato." (grifo nosso)

3.3. A cláusula 1.1.1 do Contrato de Concessão da ECO050 define o FATOR Q como sendo:

"(xxi) Fator Q: redutor ou incrementador da Tarifa Básica de Pedágio, utilizado como mecanismo de aplicação de desconto por não atendimento aos indicadores de qualidade previstos no Anexo 7

ou, conforme o caso, como acréscimo em razão do atendimento desses mesmos indicadores.”

3.4. A metodologia de aferição do Indicador de Qualidade encontra-se disposta na subcláusula 1.3 do Anexo 7, cujo cômputo é composto de duas parcelas: uma referente ao Indicador de Disponibilidade da Rodovia (ID) e outra relacionada ao Indicador do Nível de Acidentes (IS), as quais são aferidas para um determinado período, vejamos:

$$\text{Fator Q} = \text{ID}_t + \text{IA}_t$$

Onde:

ID: Indicador de Disponibilidade da Rodovia;

IA: Indicador do Nível de Acidentes com vítimas na Rodovia;

(t): Período de mensuração dos Indicadores de Qualidade da Rodovia.

3.5. No que tange ao início da aferição dos Indicadores ID e IA, cumpre destacar, respectivamente, o disposto nas subcláusulas 1.4 e 1.5 do Anexo 7, vejamos:

1.4 A aferição do Indicador de Disponibilidade da rodovia terá início a partir da primeira revisão ordinária da tarifa após o início do 6º (sexto) ano da Data da Assunção, com aplicação na revisão ordinária após o início do 7º (sétimo) ano da Data da Assunção.

1.4.1 Até o início da aferição do Indicador de Disponibilidade, o valor do indicador será equivalente a 0 (zero) para fins de cálculo do Fator Q.

1.5 A Aferição do Indicador do Nível de Acidentes terá início a partir do início da cobrança da Tarifa de Pedágio pela Concessionária, com sua aplicação prevista na revisão ordinária que se seguir ao decurso de 24 (vinte e quatro) meses contados do início da cobrança de Tarifa de Pedágio.

3.6. Cumpre ressaltar que a subcláusula 3.1 do Anexo 7 estipula que IA tem como objeto aferir a variação do nível de acidentes da rodovia em comparação a outras rodovias concedidas, de modo a incrementar a Tarifa Básica de Pedágio – TBP, de acordo com a melhora na segurança viária. Assim dispõe a subcláusula 3.1 do Anexo 7:

3.1 O Indicador do Nível de Acidentes com vítimas na rodovia tem por objeto aferir a variação no nível de acidentes da rodovia em comparação a outras rodovias concedidas, **incrementando a Tarifa Básica de Pedágio de acordo com a melhora propiciada nas condições de segurança dos usuários.** (grifo nosso)

3.7. A regra contratual prevê ainda três condicionantes que devem ser observadas:

I - o indicador do nível de acidentes da concessionária no ano ( $IS_{\text{Lote}}$ ) não pode ser maior que o menor índice histórico de acidentes observado ( $IS_{\text{LoteMin}}$ );

II - a variação do indicador do nível de acidentes da concessionária ( $\Delta IS_{\text{Lote}}$ ) deve ser maior do que a variação média do indicador do nível de acidentes das rodovias concedidas ( $\Delta IS_{\text{Concessões}}$ ); e

III - a variação do indicador do nível de acidentes da rodovia não pode ser igual ou inferior à variação do indicador nos anos anteriores (subcláusula 3.7, do Anexo 7).

3.8. Tecidas essas considerações acerca do arcabouço contratual estabelecido, passa-se à análise das tratativas promovidas nos autos, em relação à aplicação do Fator Q na revisão/reajuste em curso.

3.9. Inicialmente, verifica-se que a SUROD procedeu à aplicação da metodologia do Fator Q) no âmbito do processo nº 50500.014950/2020-19. Preliminarmente, a área técnica, por meio do Parecer nº 148/2020/GEFIR/SUINF/DIR (SEI 698448), de 19/02/2020, sugeriu a aplicação do **Fator Q no percentual de 0%** (zero por cento) para o ano de 2019, por considerar que a Concessionária não atendeu a condição imposta pela terceira condicionante, qual seja, aquela disposta no item 3.7 do Anexo 7.

3.10. Comunicada do resultado da apuração, a ECO050 apresentou suas considerações e requereu, à ANTT, a retificação do Parecer, de modo a possibilitar a inclusão do Fator Q no processo de revisão tarifária em curso (Carta ECO050-GAC 0071/2020 (Documento SEI nº 2914990), de 06/03/2020 e Carta ECO050-GAC 0092/2020 (Documento SEI nº 3077446), de 20 de março de 2020).

3.11. Em sua documentação, a ECO050 argumentou que a Agência, em análise pretérita, considerou para as concessionárias da 3ª Etapa do Programa de Concessões de Rodovias, a aferição e cálculo do Fator Q, que culminou no incremento da Tarifa Básica de Pedágio para as concessionárias MSVIA, Concebra e Via040.

3.12. Após análise, consubstanciada na Nota Técnica SEI nº 1220/2020/GEFIR/SUINF/DIR (3095712), a GEFIR apontou uma contradição em relação ao disposto na subcláusula 3.7 do Anexo 7, pois segundo aquela unidade técnica, "mesmo com a maior diminuição possível de acidentes em um ano (100%), a concessionária não teria direito ao incremento da tarifa de pedágio por meio do Fator Q", o que gera uma "contradição entre o objetivo buscado por esse fator e sua metodologia de aplicação prescrita no contrato".

3.13. Ao final, por considerar presentes aspectos de natureza jurídica e que exorbitam sua área de atuação, a GEFIR submeteu a questão à apreciação superior, com sugestão de consulta prévia à Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT).

3.14. A Coordenação de Instrução Processual (CIPRO) elaborou consulta à PF-ANTT, indagando que se a sentença lógica extraída da interpretação literal da subcláusula 3.7 do Anexo 7 ao Contrato de Concessão apresente conflito com o fim a que se destina a aplicação do Fator Q, existe óbice jurídico que impeça a área técnica da ANTT de afastar o elemento que provoca a contradição no dispositivo contratual?

3.15. Em resposta, a Procuradoria Federal junto à ANTT emitiu o PARECER n. 00169/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (Documento SEI nº 3415789) e assim concluiu:

"58. Em se tratando de uma interpretação da cláusula contratual ou de um item do anexo do contrato de concessão, não seria necessário no caso impor a sua aplicação à celebração de termo aditivo, e tampouco à edição de norma regulamentar. Recomendável, contudo, que a interpretação proposta seja submetida à Diretoria colegiada dessa Agência, no âmbito da competência de deliberar, na esfera administrativa, quanto à interpretação da legislação e sobre os casos omissos, conforme art. 11, XVII, do Regimento Interno aprovado pela Resolução ANTT nº 5.810, de 03 de maio de 2018.

59. Com fulcro no art. 24 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, e no art. 2º, parágrafo único, XII, da Lei nº 9.784, de 1999, recomenda-se desde já: 1. que não seja promovida revisão em processos anteriores já concluídos, se pautados em orientação geral diversa à época; 2. que adote com uniformidade esse entendimento jurídico para todos os demais contratos de concessão que contenham previsão de incidência do Fator Q em moldes idênticos ao caso em apreço; 3. que, em havendo divergência pontual com outro contrato de concessão, seja submetida a esta Procuradoria eventual dúvida jurídica na aplicação dessa interpretação; 4. que seja dada transparência e publicidade ao entendimento a ser firmado, propondo-se edição de súmula administrativa, conforme art. 106, III, do Regimento Interno dessa Agência.

[...]

77. Pelo exposto, conclui-se por responder ao questionamento da CIPRO nos seguintes termos:

1) *Caso a sentença lógica extraída da interpretação literal da cláusula 3.7 do Anexo 7 ao Contrato de Concessão Edital nº 01/2013 apresente conflito com o fim a que se destina a aplicação do Fator Q, existe óbice jurídico que impeça a área técnica da ANTT de afastar o elemento que provoca a contradição no dispositivo contratual?*

*Não há óbice jurídico em se promover uma interpretação teleológica da cláusula contratual em apreço, desde que atendidas as recomendações que constam nos parágrafos 58 e 59 desta manifestação.*

2) *Em caso positivo, Resolução da ANTT pode afastar o elemento previsto na cláusula 3.7 do Anexo 7 que causa o conflito descrito no expediente? Questionamento prejudicado.*

78. *Para além das respostas aos questionamentos acima, recomenda-se que sejam observadas disposições contratuais previstas nos contratos da ECO 050 (18.4.2 (i) e 18.4.5) e em outros contratos de concessão rodoviária com redações semelhantes, no tocante à revisão quinzenal do Fator Q e do Fator X, de forma a assegurar a atualidade dos parâmetros de qualidade do Sistema Rodoviário e a contemplar a projeção de ganhos de produtividade do setor rodoviário brasileiro."*

3.16. Ou seja, a PF-ANTT afirmou que não há óbice jurídico em se promover uma interpretação teleológica da cláusula contratual em apreço, desde que atendidas algumas recomendações.

3.17. Pois bem, pacificada a questão associada à interpretação da subcláusula 3.7 do Anexo 7, a GEFIR, por meio da NOTA TÉCNICA SEI Nº 2119/2020/GEFIR/SUINF/DIR (SEI 2111), de 19/05/2020, efetuou a revisão dos valores do Fator Q para o ano de 2019 e sugeriu sua aplicação de -8,68%, salientando que, apesar de os valores terem sinal negativo, isso indica um aumento da Tarifa Básica de Pedágio.

3.18. A área técnica concluiu que a ECO050 obteve o melhor desempenho histórico em termos de redução do índice de acidentes, no biênio 2018/2019.

3.19. Sobre essa interpretação, o Diretor-Relator por meio do Despacho DWE4022620, apresentou análise acerca da aplicação dos itens contratuais referentes às três condicionantes estabelecidas, afirmando, no tocante à condicionante da cláusula 3.7 do Anexo 7, que "a aplicação realizada pela área técnica nos termos do "melhor percentual de variação", ainda que validada pela PF-ANTT, não parece ser a mais adequada, mostrando-se extremamente benéfica para a concessionária além de não promover o resultado que se busca na terceira condicionante".

3.20. Assim, asseverou pela existência de incongruências na metodologia que impedem que o Fator Q reflita realmente o que se espera de um indicador de qualidade de serviços prestados, ressaltando a necessidade de se estabelecer método de conferência dos dados fornecidos pela concessionária, com vista a prover confiabilidade aos números a serem usados na análise, vejamos:

*"Perante a instrução técnica realizada até o momento pela SUROD, esta DWE extrai da completude dos autos, fundamentalmente no que se refere ao fator "Q", não haver controvérsias com relação a aplicação do item 3.6 do anexo 07 do Contrato de Concessão Edital nº 001/2013 cuja análise aponta para o cumprimento das condicionantes primárias por parte da ECO050. Quadro abaixo. Esse entendimento é orientado tanto pelo Parecer 148/2020/GEFIR/SUINF (2698448), de 18/02/2020, como pelo descrito na Carta ECO050-GAC-0092-2020, de 20/03/2020.*

Concessão	2018/2019						Acréscimo tarifário?
	$\Delta IS(\text{Lote}) \geq \Delta IS(\text{Concessões})$			$IS_1(\text{Lote}) \geq IS_1(\text{Lote}_{\min})$			
	$\Delta IS(\text{Lote})$	$\Delta IS(\text{Concessões})$	$\Delta IS(\text{Lote}) \geq \Delta IS(\text{Concessões})$	$IS_1(\text{Lote})$	$IS_1(\text{Lote}_{\min})$	$IS_1(\text{Lote}) \geq IS_1(\text{Lote}_{\min})$	
ECO050	-0,25	-0,07	Não	51,20	53,21	Não	Sim
ECOPONTE	-0,28		Não	25,40	26,00	Não	Sim

*Afastadas as dúvidas sobre aplicação das duas primeiras condicionantes, restou divergências no que tange a interpretação da terceira e última condicionante - Item 3.7, Anexo 07 do Contrato de Concessão Edital nº 001/2013. E neste ponto discordamos frontalmente da interpretação registrada pela Concessionária nos autos por meio da Carta ECO050-GAC-0092-2020, excerto abaixo:*

10. Este critério estabelece que a redução de acidentes do ano de aferição deve ser o melhor resultado histórico já obtido pela Concessionária se comparadas as variações de acidentes ano após ano.

*Ao contrário, parece sim que a terceira condicionante, trecho abaixo, buscou primordialmente motivar as Concessionárias a superar todos os outros resultados obtidos anteriormente ainda que positivos no que se refere a redução de acidentes, ou seja, buscar uma redução, em pontos percentuais, contínua e cada vez superior ao apresentado anteriormente.*

3.7 **A Concessionária não fará jus ao incremento da Tarifa Básica de Pedágio caso a variação do Indicador do Nível de Acidentes da rodovia seja igual ou inferior à variação do indicador nos anos anteriores.**

Esse entendimento coaduna com a busca diuturna em se oferecer um serviço de qualidade aos usuários dos trechos Rodoviários Federais concedidos.

Importa dizer que ponto percentual é a diferença, em valores absolutos, entre duas porcentagens. O sinal no presente caso deve ser atribuído como positivo (+) para o aumento no nível de acidentes e negativo (-) para um percentual que denota a redução desse índice.

Dito isto, o fato é que uma redução de 25 pontos percentuais (-25%) no índice de acidentes apurada no biênio 2018/2019 não suplanta sequer o aumento de 30 pontos percentuais (+30%) do primeiro biênio. Ainda que relevante, não alcança o montante capaz de sobrepujar o valor de acréscimo já registrado, logo não atende a terceira condicionante prevista contratualmente.



Entendemos, deste modo, que a aplicação realizada pela área técnica nos termos do “melhor percentual de variação”, ainda que validada pela PF-ANTT, não parece ser a mais adequada, mostrando-se extremamente benéfica para a concessionária além de não promover o resultado que se busca na terceira condicionante. Na lógica de tal entendimento um percentual de redução igual a 3 pontos percentuais (-3%), desprezando-se as demais condicionantes, também poderia representar o “melhor resultado histórico já obtido pela concessionária”.

O caminho lógico para o tema ora em discussão deve ser a elaboração de Resolução que especificará formalmente o posicionamento desta ANTT sobre o tema, ao tempo que extinguirá interpretações divergentes e clareará o procedimento de avaliação e aplicação do fator “Q”. A edição desse marco regulatório atende ao informado na ata de repostas aos pedidos de esclarecimentos do Edital de Concessão nº 001/2013, bem como submete o processo como um todo ao devido procedimento de controle e participação social.

#### **Cláusula 18.4.2. do Contrato de Concessão**

Pergunta 17: Com relação ao Fator Q (indicador de qualidade: disponibilidade e nível de acidentes), a Cláusula 18.4.2 do Contrato prevê que o Fator Q será revisado quinquenalmente pela ANTT, “de modo a assegurar os parâmetros de qualidade do Sistema Rodoviário”. Diante disso, pergunta-se: quais critérios serão utilizados para a revisão por parte da ANTT?

Resposta:

A revisão do Fator Q será objeto de resolução específica e será submetida a Processo de Participação e Controle Social adotado pela ANTT.

Este instrumento permitirá que a avaliação do fator “Q” reflita realmente o que se espera de um indicador de qualidade de serviços prestados, abarcando itens já reconhecidos como relevantes pela área técnica no Parecer 148/2020/GEFIR/SUINF (2698448), de 18/02/2020. Dentre outros, citamos: cumprimento dos parâmetros de atendimento médicos de emergência e de socorro mecânico, aspectos relativos as condições de pavimento e filas em praças de pedágio.

Na mesma esteira, deverá ser ponderada em favor das Concessionárias somente a diminuição no índice de acidentes resultante efetivamente de ações promovidas por estas empresas. Nesta linha a comprovação documental de tal atuação se mostra indispensável, inclusive no que tange a ações ou campanhas de segurança de trânsito. Evitamos aqui atribuir de maneira indevida à Concessionária diminuição de acidentes por reflexo de itens já contemplados no rol de obrigações contratuais, dentre estes a instalação de controladores de velocidade, ou de outras excepcionalidades que possam ter influência direta ou indireta na redução do número de acidentes.

Além do mais, há que ficar estabelecido método de auditoria dos dados fornecidos pela concessionária buscando-se não somente imprimir confiabilidade aos números a serem usados na análise, mas também impedir que um eventual acréscimo tarifário não seja sustentado somente em relatórios fornecidos pela parte interessada.

O Diretor aponta a necessidade de elaboração de Resolução que especificará formalmente o posicionamento desta ANTT sobre o tema, ao tempo que extinguirá interpretações divergentes e clareará o procedimento de avaliação e aplicação do fator “Q”. A edição desse marco regulatório atende ao informado na ata de repostas aos pedidos de esclarecimentos do Edital de Concessão nº 001/2013, bem como submete o processo como um todo ao devido procedimento de controle e participação social.”

3.21. Com a devida vênia, discordo do entendimento do Diretor-relator, pelas seguintes razões.

3.22. Primeiro, porque o órgão competente, no caso a PF-ANTT, pacificou a interpretação jurídica a ser conferida à subcláusula 3.7 do anexo 7, ao dispor que não há óbice jurídico em se promover uma interpretação teleológica da cláusula contratual em apreço.

3.23. Segundo, não se deve deixar de aplicar o fator Q, pelo simples fato de o resultado mostrar-se benéfico à concessionária, como apontado pelo ilustre Diretor-Relator. Ora, a Agência deve preservar o estrito cumprimento do contrato de concessão, sob pena de comprometer a segurança jurídica e a estabilidade regulatória, tão importantes para atrair investimentos do setor privado e propiciar melhoria do serviço concedido aos usuários da rodovia.

3.24. Terceiro, o fato de a ANTT utilizar dados de acidentes provenientes da concessionária, não significa que a apuração do fator Q deve ser prejudicada.

3.25. Quarto, eventuais aprimoramentos na metodologia do fator Q devem ser efetuados, por meio da revisão quinquenal, o que não foi feito pela ANTT até o momento. Assim, não me parece razoável deixar de aplicar o referido fator no presente caso, vez que os dispositivos contratuais referentes à sua aplicação encontram-se vigentes, gerando expectativas no setor regulado, cuja frustração, sem justificativa, tende a gerar incerteza e insegurança jurídica no setor regulado.

3.26. Por último, não se deve desprezar o fato de que a ANTT, em revisões anteriores, decidiu pela aplicação do fator Q, quando cabível. Mudar esse entendimento, sem a devida comprovação de erro ou equívoco, não me parece ser a decisão regulatória mais adequada.

3.27. **Ante o exposto, proponho ao Colegiado que aplique o Fator Q no percentual de -8,68%, apurado na NOTA TÉCNICA SEI N° 2119/2020/GEFIR/SUINF/DI8427111), conforme a metodologia contratual vigente.**

3.28. Contudo, não se deve desprezar a necessidade de se aperfeiçoar a metodologia do Fator Q, diante dos apontamentos efetuados pelo Diretor-Relator.

3.29. Sob este aspecto, o contrato de concessão prevê a revisão do fator Q, a cada 5 (cinco) anos, visando assegurar os parâmetros de qualidade da rodovia, notadamente em relação às condições de segurança dos seus usuários, conforme dispõe as cláusulas 18.4.2, inciso i e 1.7 do Anexo 7:

"(i) O Fator Q será revisto, quinquenalmente, pela ANTT, de modo a assegurar os parâmetros de qualidade do Sistema Rodoviário, não gerando qualquer direito a reequilíbrio econômico-financeiro."

[...]

ANEXO 7

[...]

1.7 Os parâmetros de aferição do Indicador de Qualidade serão revistos pela ANTT a cada 5 (cinco) anos, nos termos do Contrato."

3.30. Assim, avaliando detidamente as análises realizadas, coaduno com o entendimento do Diretor-Relator e julgo ser imprescindível que a ANTT promova a revisão do fator Q.

3.31. Nesse sentido, importante registrar que a SUROD, por meio da NOTA TÉCNICA SEI N° 3863/2020/GERER/SUROD/DIR (SEI 3947370), de 28 de agosto de 2020, se pronunciou favoravelmente à inclusão do tema na Agenda Regulatória.

3.32. **Desta forma, proponho ao Colegiado que determine à SUROD a adoção das providências necessárias à revisão da modelagem do Fator Q, nos termos previsto no contrato de concessão, visando ao estabelecimento de metodologia mais aderente aos objetivos pretendidos.**

3.33. Por seu turno, cumpre destacar que, ao acolher a proposta de aplicação do Fator Q na revisão ora em análise, é importante avaliar alternativas de escalonamento dos efeitos financeiros de sua aplicação, tendo em vista a ordem de grandeza do valor apurado, qual seja, de -8,68%.

3.34. Sob essa perspectiva, cumpre registrar o disposto na subcláusula 3.8, do anexo 7, do contrato de concessão, vejamos:

"3.8 Se da aplicação do Indicador do Nível de Acidentes da Rodovia resultar acréscimo superior a 3% (três por cento) sobre o valor da Tarifa Básica de Pedágio, o acréscimo poderá, a critério da ANTT, alternativamente à sua aplicação no valor da tarifa Básica de Pedágio, ser computado na aplicação do Fator C nos anos posteriores, buscando evitar grandes oscilações tarifárias."

3.35. Assim, uma vez que o Fator Q apurado no presente caso é superior a 3%, deve-se avaliar sua aplicação sem causar grandes oscilações tarifárias.

3.36. Portanto, visando evitar grandes oscilações tarifárias, à luz da subcláusula 3.8 do Anexo 7, vislumbra-se duas alternativas:

I - não aplicar o Fator Q na presente revisão e computá-lo na aplicação do Fator C nos anos posteriores, quando poderá ser discutido o parcelamento dessa aplicação, uma vez que o próprio Fator C dispõe dessa metodologia de parcelamento do montante da conta C (nos termos da subcláusula 2.3 do Anexo 6); ou

II - aplicar o Fator Q limitado a 3% na presente revisão e computar o restante na aplicação do Fator C nos anos posteriores, quando, novamente, poderá ser discutido o parcelamento dessa aplicação, uma vez que o próprio Fator C dispõe dessa metodologia de parcelamento do montante da conta C (nos termos da subcláusula 2.3 do Anexo 6).

3.37. Com o objetivo de identificar a melhor alternativa, deve-se estimar o aumento da receita da concessionária, para cada alternativa elencada. Para isto, considerou-se a mesma taxa de juros da presente revisão, isto é, de 12,81%, bem como a projeção de tráfego do ano 7. Os resultados são apresentados da Tabela abaixo.

Simulação da receita tarifária – Variando somente a aplicação do Fator Q	
Fator Q de -3% e o restante via Fator C na próxima revisão	Fator Q de 0% e restante via Fator C na próxima revisão
R\$ 247,9 milhões	R\$ 248,8 milhões

3.38. Com base nos resultados da simulação realizada, constata-se que a antecipação na aplicação de parte do Fator Q na presente revisão, implica em uma receita menor, logo, uma tarifa de pedágio menor.

3.39. **Pelo exposto, com o objetivo de evitar grandes oscilações, proponho ao colegiado a aplicação do Fator Q, limitado a 3% na presente revisão, de modo a considerar o restante na aplicação do Fator C nos anos posteriores.**

3.40. Deste modo, apresentam-se, a seguir, os Resultados da 5ª Revisão Ordinária e da 9ª Revisão Extraordinária com a aplicação escalonada do Fator Q:

Composição da Tarifa de pedágio Quilométrica (TBP/km)

Composição da Tarifa	5ª RO e 9ª RE
TBP quilométrica contratual	R\$ 0,04534
Impacto de eixos suspensos na tarifa contratual	6,93%

TBP quilométrica acumulada nos FCMS	R\$ 0,00525
TBP quilométrica contratual com impacto de eixos suspensos	R\$ 0,04848
Fator D	5,68532%
<b>Fator Q</b>	<b>-3,00%<sup>2</sup></b>
Fator X	0
Fator C	-0,41427
IRT fevereiro/2020 <sup>1</sup>	1,55127

[1] A variação do IPCA no período de fevereiro/2019 a fevereiro/2020 foi de 4,01%, com vigência no período de 12/04/2020 a 11/04/2021.

[2] Aplicação parcial do Fator Q - nos termos da subcláusula 3.8 do anexo 7 do contrato de concessão.

3.41. A partir dessa composição tarifária e dos Trechos de Cobertura das Praças de Pedágio (TCP), calcularam-se as Tarifas Básicas para cada uma das praças de pedágio na categoria 1 de veículos, antes e após o arredondamento, conforme mostrado no Quadro comparativo a seguir:

Praças de Pedágio	TCP	4ª RO e 8ª RE <sup>1</sup>		5ª RO e 9ª RE <sup>1</sup>		Variação	
		Tarifa (R\$)	Arred (R\$)	Tarifa (R\$)	Arred (R\$)	Tarifa	Arred
Praça 1	86,30	6,39084	6,40	6,60436	6,60	3,34%	3,12%
Praça 2	93,10	6,90741	6,90	7,15739	7,20	3,62%	4,35%
Praça 3	70,60	5,19816	5,20	5,32751	5,30	2,49%	1,92%
Praça 4	54,40	3,96751	4,00	4,00999	4,00	1,07%	0,00%
Praça 5	76,90	5,67675	5,70	5,83987	5,80	2,87%	1,75%
Praça 6	55,30	4,03588	4,00	4,08318	4,10	1,17%	2,50%
<b>Média</b>						<b>2,43%</b>	<b>2,28%</b>

<sup>1</sup>Tarifa de Pedágio = TCP\*TBP contrato\*(1-D-Q)\*(IRT-X)+TCP\*TBP FCM\*(IRT-X)+C

3.42. Deste modo, tem-se que a média das variações nas tarifas de pedágio reajustadas e arredondadas nas praças de pedágio da Concessão, para a categoria 1 de veículos, correspondeu a um percentual positivo de 2,28%, em relação às tarifas aprovadas na revisão anterior.

3.43. Cumpre dizer que o atraso na vigência das referidas revisões e reajuste, inicialmente previsto para 12 de abril de 2020, deverá ser reequilibrado na próxima Revisão Ordinária.

#### 4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

3.44. Diante do exposto, VOTO por:

- a) **APROVAR** a 5ª Revisão Ordinária, 9ª Revisão Extraordinária e Reajuste da Tarifa Básica de Pedágio Concessionária Minas Gerais Goiás S/A (Eco 050), visando à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, e do reajuste que alteram os valores das tarifas de pedágio nas Praças de Pedágio de Ipameri (P1), Campo Alegre de Goiás (P2), Araguari (P3), Araguari (P4), Uberaba (P5) e Delta (P6), nos termos da minuta de Deliberação DAP 4313542.
- b) **DETERMINAR** SUOD que adote as providências necessárias à revisão da modelagem do Fator Q, nos termos previstos no contrato de concessão.

Brasília, 21 de outubro de 2020.

**ALEXANDRE PORTO MENDES DE SOUZA**

DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **ALEXANDRE PORTO MENDES DE SOUZA**, Diretor, em 27/10/2020, às 17:14, 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 **4313516** e o código CRC **01A360E5**.

Referência: Processo nº 50500.365909/2019-66

SEI nº 4313516

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)