



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO

RELATORIA: ELISABETH BRAGA

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 149/2019

OBJETO: PROPOSTA DE RESOLUÇÃO QUE REGULAMENTA AS REVISÕES QUINQUENAIS

ORIGEM: SUEXE

PROCESSO(S): 50501.299381/2018-39

PROPOSIÇÃO PRG: NOTA Nº 00073/2019/PF-ANTT

PROPOSIÇÃO DEB: PELA ABERTURA DE AUDIÊNCIA PÚBLICA

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

1. DAS PRELIMINARES

Versa o presente processo sobre a proposta de Resolução que visa dispor sobre os procedimentos e critérios de alteração contratual no âmbito das revisões quinquenais das concessões de rodovias federais reguladas pela ANTT, em decorrência de inclusão, exclusão, alteração e reprogramação de obras e serviços.

2. DOS FATOS

Os longos prazos de contratos de concessão rodoviária, aliados à dinâmica socioeconômica de um país com dimensões continentais como o Brasil, justificam eventuais alterações no cômputo de investimentos previstos originalmente nos instrumentos contratuais, como inclusão, exclusão e reprogramação de obras e serviços.

Adicionalmente, a ANTT vem sendo constantemente questionada pelos órgãos de controle acerca de possíveis problemas referentes à alteração contratual, notadamente quanto à inclusão de investimentos nas concessões sem a demonstração de critérios objetivos para tanto.

Dessa forma, torna-se necessária a concepção de um procedimento com critérios pré-estabelecidos que subsidie tais alterações nos contratos de concessão, com o intuito de padronizar e sistematizar a análise nos casos avaliados.

Neste sentido, inicialmente, a ANTT constituiu dois Grupos de Trabalho, por meio das Portarias nº 416 e 417, de 12 de setembro de 2017, com os seguintes objetivos, respectivamente: “estudar a definição de uma metodologia de verificação da viabilidade de inclusão de obras não previstas nos contratos de concessão de infraestrutura”; e “disciplinar, padronizar e aperfeiçoar os procedimentos para formalização de alterações contratuais de concessões de infraestrutura”.

Na sequência, com o objetivo de prosseguir com os encaminhamentos apontados pelos referidos grupos de trabalho, foi constituído um novo GT, criado pela Portaria ANTT nº 239, de 19 de junho de 2018 (cuja composição foi alterada pela Portaria nº 102, de 5 de abril de 2019), com os seguintes objetivos:

- a) estabelecer critérios de alteração de contratos de concessões de rodovias federais reguladas pela ANTT; e
- b) desenvolver e implementar uma metodologia multicritério de avaliação da capacidade técnica e financeira das Concessionárias para a execução de novos investimentos previamente às suas inclusões nos Contratos de Concessão de infraestrutura.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

Conforme amplamente dissertado na NOTA TÉCNICA SEI Nº 571/2019/SUEXE/DIR (doc. SEI 0122279), cujos argumentos foram reiterados no RELATÓRIO À DIRETORIA SEI Nº 61/2019 (doc. SEI 0128162), o processo de revisão contratual, objeto destes autos, refere-se à revisão quinquenal tratada na Resolução nº 675/2004, no que diz respeito à inclusão, exclusão, alteração e reprogramação de obras e serviços do PER.

Quanto à delimitação do referido objeto, extrai-se o seguinte do já citado RELATÓRIO À DIRETORIA:

"Sobre o escopo definido, vale ressaltar que as alterações das obrigações do PER, relativas às obras e serviços, em períodos distintos daqueles previstos nas revisões quinquenais, bem como outros aspectos das revisões quinquenais que não estão relacionados às obras e serviços, serão tratados em outras resoluções da ANTT. No entanto, propõe-se harmonizar o disposto em outras resoluções da ANTT, que tratam das alterações do PER, com os procedimentos propostos no presente

trabalho."

Nestes termos, propõe-se que não seja analisada proposta de revisão quinquenal, nas seguintes hipóteses:

- a) quando existente decisão da Diretoria propondo ao Poder Concedente a decretação de caducidade da concessão;
- b) que se refira a inclusões e alterações de obras e serviços nos contratos de concessão de rodovias com início previsto nos últimos 5 (cinco) anos do prazo de vigência do ajuste; ou
- c) que se refira a obras e serviços que tenham sido objeto de Termos de Ajustamento de Conduta – TAC.

Portanto, afastados tais óbices, sendo hipótese válida de revisão quinquenal, conforme resumido no RELATÓRIO À DIRETORIA SEI N° 61/2019, a análise da respectiva proposta dar-se-á com a observância das seguintes etapas:

1. Levantamento de necessidades e Instauração do processo

Propõe-se que no período que precede a apresentação da proposta de revisão quinquenal pela concessionária, a superintendência competente promova o levantamento preliminar de necessidades relativas à concessão objeto de revisão, considerando o interesse público e as obrigações previstas no contrato de concessão objeto de revisão.

2. Proposta de revisão quinquenal

Caberá a concessionária apresentar a proposta de alteração do PER, no âmbito das revisões quinquenais, no prazo máximo de 20 (vinte) meses antes da data da revisão ordinária do ano respectivo, contemplando o levantamento preliminar de necessidades realizado pela superintendência competente ou justificando, nos casos de discordância quanto às necessidades apontadas.

Com o objetivo de harmonizar os tempos de análise da alteração contratual no âmbito da revisão quinquenal com a tempestividade de sua aprovação, definiu-se as informações e documentos mínimos que a proposta deverá conter.

Destaca-se que na avaliação das propostas de alterações do PER que impactem em aumento de valor referente à obras e serviços (inclusões e alterações) propõe-se utilizar o Método Multicritério para qualificação da concessionária e indicação da ordem de prioridades relativa às obras e serviços.

Propõe-se não aplicar esse Método Multicritério para as reprogramações e exclusões de obras e serviços. No entanto, definiu-se as hipóteses para aprovação dessas alterações:

A proposta de exclusão de obras e serviços deverá ser fundamentada na inviabilidade técnica ou socioambiental da sua execução tal qual definida no PER;

A proposta de reprogramação de obras e serviços, em se tratando de postergação de obras e serviços previstas no PER, deve ser fundamentada por necessidade técnica ou socioambiental de sua execução nos termos do cronograma físico financeiro definido no PER;

A proposta de reprogramação de obras e serviços, em se tratando de antecipação de obras e serviços do contrato, deverá demonstrar a ausência de prejuízo para o cumprimento das demais obrigações previstas no PER, além da comprovação de ausência de impedimento para início da obra.

Requisitos para admissão da proposta de revisão quinquenal

Propõe-se que a análise das alterações do PER propostas na revisão quinquenal, à exceção dos processos de exclusão e reprogramação de obras e serviços, deve ser precedida de uma verificação de requisitos que conferirão à concessionária uma primeira qualificação para a revisão quinquenal. Assim, a proposta de revisão quinquenal deve ser acompanhada da declaração de cumprimento desses requisitos, quais sejam:

regularidade econômico-financeira;

adesão às melhores práticas de atuação responsiva, nos termos de regulamentação específica;

inexistência de penalidades decorrentes de decisão administrativa definitiva e não pagas, ressalvados os casos de suspensão judicial;

inexistência de TAC em andamento com obrigações descumpridas;

Caso a concessionária não cumpra os requisitos no prazo previsto na Resolução, a superintendência competente apresentará proposta à Diretoria da ANTT de arquivamento preliminar do processo de revisão quinquenal.

3. Método Multicritério

Qualificação

Na avaliação das propostas de alterações do PER, relativas às inclusões e alterações de obras e serviços, além da exigência dos requisitos mencionados anteriormente, propõe-se qualificar a concessionária por meio da utilização de Método Multicritério, que considera o nível de execução contratual e o perfil de risco financeiro.

A execução contratual reflete a performance de cumprimento contratual e contempla o grau de cumprimento da execução de obras e serviços obrigatórios, obras condicionadas ao volume de tráfego, quando houver, obras e serviços não obrigatórios, considerando ainda a previsão de obras e serviços para todo o período da concessão.

O perfil de risco financeiro reflete a capacidade financeira da concessionária e indica graus de riscos em caso de aumento de obrigações.

A avaliação da qualificação da concessionária à luz do Método Multicritério proposto parte da obtenção de uma Nota que será confrontada com uma escala de níveis de qualificação, categorizadas em N1, N2, N3 e N4.

O credenciamento da concessionária à inclusão de obras e serviços depende do nível de sua

qualificação. Ou seja, quanto maior a Nota da qualificação, mais alto é o nível enquadrado e, consequentemente, maiores são os investimentos permitidos para inclusão no PER.

Resalta-se que não será admitida a inclusão ou alteração de obras e serviços no âmbito da revisão quinzenal quando a qualificação do Método Multicritério indicar nível N4.

Indicação das prioridades de obras e serviços

A indicação da ordem de prioridade das obras e serviços deve levar em conta a pertinência e a essencialidade dos investimentos, aderentes ao interesse público.

Para a análise da ordem de prioridade para a inclusão ou alteração de obra e serviço deverá ser aplicado o Método Multicritério, que considera os seguintes parâmetros:

- a) complexidade de desapropriação;
- b) complexidade do licenciamento ambiental;
- c) influência da obra ou serviço na fluidez do tráfego;
- d) influência da obra ou serviço na melhoria da segurança viária;
- e) capacidade de indução da obra ou serviço de desenvolvimento regional;
- f) tratamento de pontos críticos de travessia e pedestres;
- g) acessibilidade ao tráfego local.

Uma vez que as obras e serviços são priorizados, torna-se necessário o agrupamento desses investimentos, respeitando a ordem de classificação. Esse agrupamento será feito com base no impacto acumulado na Tarifa Básica de Pedágio - TBP, em relação ao impacto total da carteira de obras e serviços. Esse agrupamento indica que os grupos com maiores notas são investimentos com maior pertinência ao interesse público, haja vista que as notas de cada obra e serviço são baseadas em critérios técnicos relacionados a fatores que buscam refletir as necessidades da sociedade, que serão validadas e atualizadas na etapa de consulta pública.

4. Atualização e Complementação da Proposta de Revisão Quinquenal

Após a análise pela superintendência competente, a proposta de Revisão Quinquenal será reapresentada pela concessionária, com a atualização de todos os documentos e informações apresentados na proposta inicial (projetos funcionais, cronogramas, previsão de impactos na TBP, ficha técnica, etc), em adequação ao resultado da aplicação do Método Multicritério.

5. Análise das Contribuições da Audiência Pública

A proposta atualizada e aprovada pela ANTT das alterações do PER será submetida à audiência pública para validação, pela sociedade, das inclusões, exclusões, alterações ou reprogramação das obras e serviços.

As contribuições recebidas na audiência pública, relacionadas com as alterações e inclusões de obras e serviços serão analisadas sempre com base nos resultados de aplicação do Método Multicritério.

Em casos excepcionais, motivadamente, poderá se alterar a ordem de prioridade das obras e serviços, fundamentada em subsídios colhidos na audiência pública ou por outros fatores não considerados no Método.

Em até noventa dias após a audiência pública, a superintendência competente reavaliará o cumprimento dos requisitos, quando couber, e encaminhará à Diretoria a proposta de revisão quinzenal adequada ao resultado da audiência pública.

6. Deliberação e Recomposição do Equilíbrio Econômico Financeiro do Contrato

Propõe-se que a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro de todas as obras e serviços propostos na revisão quinzenal, somente poderá ser realizada na revisão ordinária subsequente à conclusão da obra ou serviço.

Da mesma forma, os custos relacionados às inclusões e alterações de obras e serviços somente serão reequilibrados na revisão subsequente à conclusão da obra, exceto os custos referentes à desapropriação e licenciamento ambiental, os quais serão considerados para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato na revisão ordinária subsequente à aprovação, pela ANTT, da prestação de contas, respeitados os procedimentos definidos em regulamentação específica.

Outro aspecto a ser destacado refere-se ao valor das obras e serviços estimados com base nos projetos funcionais, considerados para estimar o impacto na TBP na proposta de revisão quinzenal. Tendo em vista as incertezas inerentes a esses projetos, admitir-se-ão diferenças de até 30% entre esses valores estimados e aqueles obtidos com base nos respectivos projetos executivos aprovados, ficando por conta e risco da concessionária eventuais excedentes verificados após a conclusão da obra ou serviço. Ou seja, serão desconsiderados os valores eventualmente maiores, para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

No que se refere à aplicabilidade das inovações, são propostas regras de transição, nos seguintes termos:

"Por fim, destaca-se que, como não havia regra anterior, que condicionava a aprovação da revisão quinzenal aos requisitos e às regras de qualificação, foi estabelecido o prazo de vinte e quatro meses para exigência do cumprimento desses requisitos e utilização da qualificação prevista no Método Multicritério, considerando esse prazo para adequação dos processos de trabalho pelos atores envolvidos após a mudança.

No entanto, propõe-se aplicar, imediatamente à vigência da Resolução, o Método Multicritério para estabelecer a ordem de prioridades para inclusão ou alteração das obras e serviços.

Ainda, com intuito de melhorar a qualidade do serviço prestado pelas concessionárias de rodovias, propõe-se que após sessenta meses da vigência da Resolução considere-se parâmetros de qualificação mais rigorosos"

Tratando-se de proposta de inovação normativa de caráter regulatório, exigível a respectiva Análise de Impacto Regulatório, nos termos do art. 3º da Deliberação nº 85, de 23 de março de 2016, o que foi devidamente providenciado e registrado na NOTA TÉCNICA SEI Nº 580/2019/SUEXE/DIR (doc. SEI 0124125).

Concluídas as tarefas do Grupo de Trabalho, sugeriu-se, também, a realização de processo de participação e controle social - PPCS, na modalidade de Audiência Pública, nos termos do art. 2º, IV, "b", da Resolução ANTT nº 5.624/2017.

Submetidos os autos à análise da Procuradoria Federal junto à ANTT, sobreveio a manifestação favorável à proposição, consubstanciada na NOTA n. 00073/2019/PF-ANTT/PGF/AGU (doc. SEI 0162701):

1. Versam os presentes autos acerca de proposta de resolução que busca normatizar as revisões quinquenais das concessões para exploração da infraestrutura rodoviária. Referida proposta resulta do Grupo de Trabalho conduzido no âmbito da Superintendência Executiva - SUEXE, porém, composta por equipe multidisciplinar oriunda da própria SUEXE, da SUINF e desta Procuradoria, conforme Portaria nº 239, de 19 de junho de 2018 e Portaria DG nº 102 de 05 de abril de 2019 (SEI 50501.299381/2018-39 / pg. 312).
2. Pela documentação acostada aos autos, sobretudo memórias de reunião, bem como a documentação acostada ao NUP 00773.000598/2019-12 (processo Sapiens), observa-se que houve intensa participação deste órgão no âmbito do assessoramento jurídico, ocasião em que questões de legalidade foram discutidas e incorporadas à minuta de resolução proposta.
3. Ademais, importante ressaltar que, após a conclusão do processo de participação e controle social - PPCS, a proposição tende a sofrer várias alterações e será objeto de nova análise jurídica.
4. Diante desse quadro, manifestamos favoravelmente ao prosseguimento da proposta com a submissão dos autos à deliberação da Diretoria, nos termos da minuta de deliberação acostada aos autos (documento SEI nº 0128276).

Do exposto, tendo em conta as manifestações (técnica e jurídica) contidas nos autos, cujos argumentos adoto, entendo presentes os requisitos para submissão ao processo de participação e controle social - PPCS, na modalidade de Audiência Pública, da proposta de resolução que busca normatizar as revisões quinquenais das concessões para exploração da infraestrutura rodoviária.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

Diante do exposto, considerando a instrução técnica e jurídica apresentada, **VOTO** por aprovar a submissão ao processo de participação e controle social - PPCS, na modalidade de Audiência Pública, da proposta de resolução que busca normatizar as revisões quinquenais das concessões para exploração da infraestrutura rodoviária, nos termos da anexa minuta de deliberação.

Brasília, 29 de abril de 2019.

À **Secretaria Geral**, para prosseguimento.

ELISABETH BRAGA
DIRETORA



Documento assinado eletronicamente por **ELISABETH ALVES DA SILVA BRAGA, Diretora**, em 29/04/2019, às 09:44, 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 **0214623** e o código CRC **7031944B**.

Referência: Processo nº 50501.299381/2018-39

SEI nº 0214623

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