



NOTA TÉCNICA SEI Nº 5836/2023/GEGIR/SUROD/DIR/ANTT

Interessado: SUROD/ANTT - ABCR - Concessionárias de Rodovias Federais.

Referência: Processo nº 50500.183176/2022-49

Assunto: Pleito de Reequilíbrio Econômico-Financeiro - Proposta de Metodologia para a Quantificação dos Efeitos da Pandemia da COVID-19 sobre o Preço dos Insumos de Obras Rodoviárias - Contratos de Concessão de Rodovias Federais.

## I. INTRODUÇÃO

1. A presente Nota Técnica trata de análise e manifestação técnica, contratual e regulatória, acerca da pertinência e mérito do pleito de reequilíbrio econômico-financeiro e a proposta de metodologia para a quantificação dos efeitos da Pandemia do Coronavírus (COVID-19) e da Guerra entre a Rússia e a Ucrânia sobre o preço dos insumos das obras rodoviárias, realizadas pelas Concessionárias de Rodovias Federais, e que foi protocolado pela entidade representativa Melhores Rodovias do Brasil - ABCR (Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias), mediante as Cartas Ct - 039/22 (SEI nº 13317231), Ct - 010/23 (SEI nº 18909307), Ct - 033/23 (SEI nº 17446495) e Ct - 042/23 (SEI nº 13317231), de 12/09/2022, 22/02/2023, 20/06/2023 e 25/08/2023 respectivamente.

2. Por último, na Carta Ct - 042/23 (SEI nº 13317231), a ABCR solicita o seguinte:

### V. Pedidos

*Diante do exposto, a ABCR reforça a necessidade de que a ANTT analise o teor das Cartas n. 39/2022 e n. 33/2023 anteriormente enviadas à Agência (e que também seguem anexas à presente), com o intuito de reexaminar as considerações constantes do Despacho n. 17529196, da GERER.*

*No ensejo, encaminha-se novamente o Estudo Econômico e de Engenharia elaborado pelas consultorias Vallya e Barufi contendo a proposta preliminar de metodologia para a quantificação dos efeitos da pandemia de Covid-19 sobre o preço dos insumos rodoviários devidamente atualizado e com ajustes numéricos, em virtude da recente publicação dos dados SICRO até abril/2023, ocorrida após o envio da Carta n. 33/2023.*

*Ainda, esta Associação encaminha Estudo Complementar, elaborado pela consultoria Vallya, a fim de afastar a hipótese de possível compensação dos desequilíbrios econômico-financeiros sofridos pelas concessionárias com uma eventual queda superveniente no preço dos insumos rodoviários.*

*Igualmente, requer-se que o Processo n. 50500.183176/2022-49, que trata das Cartas n. 39/2022 e 10/2023, e o Processo n. 50500.176443/2023-11, que trata da Carta n. 33/2023, passem a tramitar em conjunto, para fins de organização processual e tendo em vista que ambos possuem o mesmo objeto*

3. Assim, a presente avaliação técnica se aterá as atribuições conferidas a esta Gerência de Gestão de Investimentos Rodoviários - GEGIR, delineados no art. 25 da [Resolução ANTT nº 5.977/2022](#), a saber:

Art. 25. À Superintendência de Infraestrutura Rodoviária possui a seguinte estrutura:

[...]

II - Gerência de Gestão de Investimentos Rodoviários, à qual compete: (Redação dada pela [Resolução 6019/2023/DG/ANTT/MT](#))

a) realizar a gestão, acompanhamento, controle, análise e encaminhamento de propostas de inclusão, exclusão, antecipação, postergação, reprogramação e alteração de investimentos e dos parâmetros técnicos e de desempenho de serviços operacionais dos contratos de concessão rodoviária; (Redação dada pela [Resolução 6019/2023/DG/ANTT/MT](#))

[...]

§ 1º Vinculadas à Gerência de Gestão de Investimentos Rodoviários, encontram-se: (Redação dada pela [Resolução 6019/2023/DG/ANTT/MT](#))

[...]

II - A Coordenação de Gestão de Investimentos propostos para serem Incluídos nos Contratos de Concessão, à qual compete: (Redação dada pela [Resolução 6019/2023/DG/ANTT/MT](#))

a) instruir, analisar, propor e acompanhar os processos de revisões extraordinárias nos contratos de concessão rodoviária, relativos aos investimentos e custos operacionais; (Redação dada pela [Resolução 6019/2023/DG/ANTT/MT](#))

[...]

d) analisar a pertinência e propor a conclusão de mérito e a repercussão de valor de pleitos de reequilíbrio econômico nos contratos de concessão rodoviária, relativo aos investimentos; (Redação dada pela [Resolução 6019/2023/DG/ANTT/MT](#))

e) analisar a pertinência e propor a conclusão de mérito e de valor de pleitos de reequilíbrio econômico nos contratos de concessão rodoviária, decorrentes de fato de força maior, caso fortuito, fato da Administração, fato do príncipe ou alteração unilateral do contrato pelo Poder Concedente; (Redação dada pela [Resolução 6019/2023/DG/ANTT/MT](#))

f) avaliar e propor o entendimento acerca das repercussões econômicas acerca de alterações de encargos e riscos da matriz dos contratos de concessão rodoviária, relativo aos investimentos e custos operacionais; e (Redação dada pela [Resolução 6019/2023/DG/ANTT/MT](#))

[...]

IV - A Coordenação de Gestão de Informações e Passivos Regulatórios de Investimentos, à qual compete: (Redação dada pela [Resolução 6019/2023/DG/ANTT/MT](#))

a) instruir, analisar, propor e acompanhar os pleitos de controvérsias de processos judiciais, auditorias e arbitrais dos contratos de concessão rodoviária, relativo aos investimentos e custos operacionais; (Redação dada pela [Resolução 6019/2023/DG/ANTT/MT](#))

b) promover a gestão dos contratos de concessão rodoviária, realizando as análises pertinentes de cumprimento, demandando subsídios das demais áreas da Superintendência, quando necessário; (Redação dada pela [Resolução 6019/2023/DG/ANTT/MT](#))

[...]

e) avaliar e propor minuta de termo aditivo dos contratos de concessão rodoviária, relativo a alteração de investimentos e custos operacionais; (Redação dada pela [Resolução 6019/2023/DG/ANTT/MT](#))

f) compilar o histórico e montar banco de dados de decisões de méritos de pleitos recorrentes dos contratos de concessão rodoviária, relativos aos investimentos e custos operacionais; (Redação dada pela [Resolução 6019/2023/DG/ANTT/MT](#))

g) compilar precedentes, jurisprudências e entendimentos técnicos relativos a conclusão de análise de pleitos de investimentos e custos operacionais, e propor súmulas; (Acrescentada pela [Resolução 6019/2023/DG/ANTT/MT](#))

## II. OBJETIVO

4. A presente Nota Técnica tem como principais objetivos avaliar a pertinência e o mérito do pleito de reequilíbrio econômico-financeiro da Tarifa Básica de Pedágio - TBP, e propor os encaminhamentos as unidades organizacionais competentes, a fim de melhor instruir o processo e avaliar de forma macro o pedido, além do propiciar a assertiva e eficiente tomada de decisão das instâncias superiores pertinentes desta Agência.

5. Assim, serão verificados os dispositivos regulamentares, contratuais e legais que se enquadram no pedido, bem como os mecanismos e procedimentos para promover, se for o caso, a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro da TBP.

6. Além disso, será objeto de avaliação preliminar a metodologia de reequilíbrio proposta pela ABCR, bem como será encaminhado para avaliação das respectivas unidades técnicas, haja vista que a metodologia se relaciona com várias áreas de conhecimento.
7. Ademais, o evento que ensejou o aumento dos custos e preços de insumos e serviços de obras que está sendo objeto de avaliação é a Pandemia da COVID-19, bem como a Guerra entre a Rússia e a Ucrânia, eventos estes que foram considerados no pleito da ABCR como caso fortuito ou força maior, consolidando a álea contratual econômica extraordinária para fins de aplicação da teoria da imprevisão.
8. Ou seja, a análise aqui não poderá ser utilizada como paradigma para outros eventos que ensejaram ou ensejarem aumento de preços de insumos da construção civil e rodoviária, como, por exemplo, crises econômicas, alteração de política de preços, como da Petrobrás, ou qualquer outro tipo de evento que incorra em variação de preço de insumo, e que já foi refutado pela ANTT ou que não seja considerado como força maior ou caso fortuito.
9. Portanto, a análise se aterá sobre o efeito financeiro nos preços e custos dos insumos e serviços de obras de engenharia rodoviária, no âmbito dos Contratos de Concessão de Rodovias Federais, devido em primeiro momento a Pandemia da COVID-19 (a partir de março de 2020), e, em segundo plano, na Guerra entre a Rússia e a Ucrânia (a partir de fevereiro de 2022).
10. Por fim, apesar de estar relacionado com o tema, destaca-se que não é objetivo da presente Nota Técnica avaliar aspectos jurídicos e outras matérias não afetas a esta GEGIR.

### III. HISTÓRICO

11. A tabela a seguir apresenta histórico processual das principais correspondências encaminhadas nos autos do presente processo:

Tabela 1 - Histórico Processual

ITEM	DOCUMENTO	SEI	DATA	DESCRIÇÃO
1	EMAIL	13317188	12/09/2022	Encaminha a carta CT – 039/22
2	Carta Ct - 039/22	13317231	12/09/2022	Variação extraordinária do preço de insumos, seus impactos sobre as concessões de rodovias e a necessidade de busca de soluções regulatórias pela ANTT.
3	Anexo da Carta Ct - 039/22	13317299	12/09/2022	Ref.: Memorando/Variação extraordinária do preço de insumos
4	Anexo - Relatório	13317332	12/09/2022	ANÁLISE DO COMPORTAMENTO DE PREÇOS DE INSUMOS BÁSICOS DA CADEIA DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA DE RODOVIAS
5	DESPACHO ASSAD	13317339	12/09/2022	Variação extraordinária do preço de insumos, seus impactos sobre as concessões de rodovias e a necessidade de busca de soluções regulatórias pela ANTT
6	DESPACHO SUROD	13457292	20/08/2022	para conhecimento e devidas providências a Carta CT - 039/22 (SEI nº 13317231), a qual trata de Variação extraordinária do preço de insumos, seus impactos sobre as concessões de rodovias e a necessidade de busca de soluções regulatórias pela ANTT.
7	DESPACHO GERER	13468791	20/08/2022	Relatório ABCR - Variação extraordinária do preço de insumos, seus impactos sobre as concessões de rodovias e a necessidade de busca de soluções regulatórias pela ANTT.
8	DESPACHO SUROD	14130450	31/10/2022	Variação extraordinária do preço de insumos, seus impactos sobre as concessões de rodovias e a necessidade de busca de soluções regulatórias pela ANTT.
9	DESPACHO GERER	14132434	31/10/2022	Relatório ABCR - Variação extraordinária do preço de insumos, seus impactos sobre as concessões de rodovias e a necessidade de busca de soluções regulatórias pela ANTT.
10	DESPACHO SUROD	14276808	16/11/2022	Encaminhe-se o assunto à ASSAD, para conhecimento dos termos do Despachos GERER SEI nº 13468791 e 14132434, contendo as manifestações técnicas acerca do pleito em questão, disponíveis no âmbito desta Superintendência.
11	OFÍCIO SEI Nº 35361/2022/GAB-DG/DIR-ANTT	14355108	16/11/2022	Sobre o assunto, encaminhamos o Despacho SUROD (SEI 14276808), de 16 de novembro de 2022, elaborado pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária - SUROD, bem como os Despachos GERER (SEI 13468791 e 14132434), emitidos pela Gerência de Regulação Rodoviária - GERER, contendo as manifestações técnicas acerca do pleito em questão
12	EMAIL ASSAD	14366779	17/11/2022	De ordem, encaminho o OFÍCIO SEI Nº 35361/2022/GAB-DG/DIR-ANTT
13	RECEBIDO DO EMAIL ENVIADO	14369004	17/11/2022	RECIBO DE REGISTRO
14	DESPACHO ASSAD	14369076	17/11/2022	Em restituição, após a expedição do OFÍCIO SEI Nº 35361/2022/GAB-DG/DIR-ANTT.
15	DESPACHO SUROD	14386843	18/11/2022	Sobre o assunto, de ordem, encaminho os presentes autos a essa Gerência para fins de simples ciência da expedição do Ofício (SEI nº 14355108) 35361/2022/GAB-DG/DIR-ANTT, conforme descrito no Despacho ASSAD nº 14369076.
16	PROCESSO ANEXADO	--	14/03/2023	50500.067376/2023-36
17	Carta Ct - 010/23	18909307	22/02/2023	Variação Extraordinária do preço dos insumos, seus impactos sobre as concessões de rodovias e a necessidade de busca de soluções regulatórias pela ANTT
18	DESPACHO ASSAD	15960322	14/03/2023	Após anexarmos o processo nº 50500.067376/2023-36, o qual trata sobre a Carta nº 010/23, oriunda da Associação Brasileira de Concessionária de Rodovias - ABCR, encaminhamos os autos para conhecimento e providências decorrentes.
19	DESPACHO SUROD	15977172	16/03/2023	Trata-se do Despacho ASSAD (SEI nº 15960322), de 14 de março de 2023, que após anexar o processo nº 50500.067376/2023-36, o qual trata sobre a Carta nº 010/23, oriunda da Associação Brasileira de Concessionária de Rodovias - ABCR, encaminho os autos para conhecimento e providências decorrentes.
20	DESPACHO GERER	17529196	26/06/2023	Relatório ABCR - Variação extraordinária do preço de insumos, seus impactos sobre as concessões de rodovias e a necessidade de busca de soluções regulatórias pela ANTT.
21	OFÍCIO SEI Nº 20214/2023/SUROD/DIR-ANTT	17532385	20/07/2023	serve o presente para encaminhar os termos do Despacho GERER, de 26/06/2023 (SEI nº 17529196), elaborado pela Gerência de Regulação Rodoviária - GERER/SUROD, pelo qual propõe solicitação a essa Associação para que apresente elementos mais específicos para que se possa analisar e avaliar melhor o encaminhamento a ser dado, nos termos da orientação da Procuradoria da ANTT mencionada no Despacho em questão.
22	CARTA Ct – 033/23	17446495	20/06/2023	Proposta preliminar de metodologia para a quantificação dos efeitos da pandemia de Covid-19 sobre o preço dos insumos rodoviários
23	RECEBI ELETRONICO DE PROTOCOLO CGDOC	17699544	06/07/2023	Requerimento preço dos insumos rodoviários
24	DESPACHO ASSAD	17699559	21/06/2023	Proposta preliminar de metodologia para a quantificação dos efeitos da pandemia de Covid-19 sobre o preço dos insumos rodoviários
25	DESPACHO SUROD	17699578	23/06/2023	assunto, encaminhe-se os autos à Gerência de Gestão Contratual Rodoviária (GECON) para fins de ciência e adoção das providências subsequentes.
26	DESPACHO GECON	17699654	03/07/2023	Observamos que esse estudo apresentado à esta Agência por meio da Carta Ct – 039/2022 (SEI nº 13317231), de 12/09/2022, está sendo sendo tratado no Processo nº 50500.183176/2022-49, e, neste sentido, para fins de melhor organização processual, sugerimos que a Carta Ct – 033/23 (SEI nº 17446495) da ABCR seja movida e juntada ao Processo nº 50500.183176/2022-49 para prosseguimento das análises pelas unidades organizacionais competentes da Superintendência de Infraestrutura Rodoviária - SUROD.
27	E-MAIL GERER	17699686	03/07/2023	Proposta Preliminar de Metodologia para a Quantificação dos Efeitos da Pandemia de Covid-19 sobre o Preço dos Insumos Rodoviários.
28	E-MAIL SUROD	17894076	20/07/2023	Relatório ABCR - Variação extraordinária do preço de insumos, seus impactos sobre as concessões de rodovias e a necessidade de busca de soluções regulatórias pela ANTT.

29	COMPROVANTE DE CONFIRMAÇÃO DE RECEBIMENTO DO OFÍCIO 20214/2023	17963516	26/07/2023	ENC: Relatório ABCR - Variação extraordinária do preço de insumos, seus impactos sobre as concessões de rodovias e a necessidade de busca de soluções regulatórias pela ANTT.
30	SOLICITAÇÃO DE ACESSO	17908786	21/27/2023	Solicitação de acesso a processo administrativo
31	RECIBO ELETRÔNICO	17968418	21/07/2023	Solicitação Acesso
32	OFÍCIO SEI Nº 27152/2023/SUOD/DIR-ANTT	18300706	17/08/2023	Pedido de Acesso ao Processo Administrativo nº 50500.183176/2022-49
33	EMAIL SUOD	18305506	17/08/2023	Disponibilização de Acesso aos Processos Administrativos nº 50500.183176/2022-49 no Sistema SEI
34	CARTA ABCR Ct – 048/23	18543461	25/08/2023	Resgata o teor das Cartas n. 39/2022 e n. 33/2023, e apresenta, ainda, análises complementares aos estudos técnicos submetidos à apreciação da ANTT   Efeitos da pandemia de Covid-19 sobre o preço dos insumos rodoviários
35	ESTUDO ECONÔMICO E DE ENGENHARIA	18543470	15/08/2023	AVALIAÇÃO DO COMPORTAMENTO DE PREÇOS DE INSUMOS DE CONSTRUÇÃO E SERVIÇOS RODOVIÁRIOS DURANTE O PERÍODO DA PANDEMIA
36	ESTUDO COMPLEMENTAR	18543483	15/08/2023	Impactos do COVID-19 nos insumos das obras
37	DESPACHO GEGIR	18623971	03/07/2023	Proposta preliminar de metodologia para a quantificação dos efeitos da pandemia de Covid19 sobre o preço dos insumos rodoviários
38	E-MAIL ABCR	18645552	29/08/2023	Envio das Cartas - Efeitos da pandemia de Covid-19 sobre o preço dos insumos rodoviários

#### IV. REFERÊNCIAS CONTRATUAIS E NORMATIVAS

12. Apresenta-se a seguir as referências contratuais e normativas a serem consideradas na análise:

- [Lei nº 14.133/2021](#): Lei de Licitações e Contratos Administrativos;
- [Lei nº 10.233/2001](#): Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte - CONIT, a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, e dá outras providências;
- [Lei nº 8.987/1995](#): Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências;
- [Lei nº 8.666/1993](#): Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências;
- [Contratos de Concessão de Rodovias Federais](#) e respectivos Programas de Exploração da Rodovias - PERs, Anexos e Termos Aditivos;
- [Resolução ANTT nº 5.976/2022](#): Aprova o Regimento Interno da ANTT;
- [Resolução ANTT nº 5.977/2022](#): Dispõe sobre a estrutura organizacional da ANTT;
- [Resolução ANTT nº 6.000/2022](#): Aprova a segunda norma do Regulamento das Concessões Rodoviárias, relativa a bens, obras e serviços, aplicável aos contratos de concessão de exploração de infraestrutura rodoviária sob competência da ANTT;
- [Resolução ANTT nº 5.954/2021](#): Estabelece a metodologia para o cálculo dos impactos causados pela pandemia de Coronavírus (COVID-19) e para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro no âmbito dos contratos de concessão de infraestrutura rodoviária sob competência da ANTT em razão desse evento;
- [Resolução ANTT nº 5.950/2021](#): Aprova a primeira norma do Regulamento das Concessões Rodoviárias, relativa às diretrizes gerais aplicáveis aos contratos de concessão de infraestrutura rodoviária, sob competência da ANTT;
- [Resolução ANTT nº 5.850/2019](#): Estabelece os procedimentos a serem observados pela ANTT para o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de rodovias;
- [Resolução ANTT nº 3.651/2011](#): Aprova a metodologia de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de rodovias federais concedidas, em decorrência de novas obras e serviços;
- [Resolução ANTT nº 1.187/2005](#): Dispõe sobre os procedimentos de execução de obras e serviços pelas concessionárias nas rodovias federais reguladas pela ANTT;
- [Resolução ANTT nº 675/2004](#): Dispõe sobre as revisões ordinárias, extraordinárias e quinquenais do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos das concessões rodoviárias federais;
- [Instrução Normativa ANTT nº 19/2023](#): Dispõe sobre a inspeção, por Organismo de Inspeção Acreditado - OIA, de projetos, orçamentos e obras de engenharia no âmbito dos Contratos de Concessão de Rodovias e Ferrovias Federais;
- [Instrução Normativa ANTT nº 18/2023](#): Disciplina o procedimento do reajuste e das revisões ordinárias e extraordinárias no âmbito dos contratos de concessão de exploração de infraestrutura rodoviária sob gestão da ANTT;
- [Manual de Análise de impacto Regulatório e Avaliação de Resultado Regulatório](#) da ANTT (2020);
- Demais regulamentos pertinentes desta Agência.

#### V. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

13. Inicialmente, cabe mencionar que, mesmo não sendo objeto da presente análise, o aumento de preço de insumo asfáltico, devido a mudança da política de preços da Petrobras, foi avaliado no bojo do processo nº 50500.046122/2015-74 e nº 50500.166359/2015-71, sendo que, naquela ocasião, foram indeferidos os pedidos da ABCR e de diversas Concessionárias de Rodovias, a exceção da Empresa Concessionária de Rodovias do Sul S.A. (ECOSUL), devido a especificidade da matriz de risco contratual.

14. Ainda, no âmbito do processo nº 50500.308898/2019-17, foi instaurado o processo devido ao Aviso nº 187- GP/TCU, do Tribunal de Contas da União - TCU, enviado para acompanhar as questões referentes ao impacto das elevações de preço do material betuminoso, utilizado para revestimento asfáltico, sobre as tarifas de pedágio das rodovias federais exploradas em regime de concessão.

15. Além disso, temos que, em diversos procedimentos arbitrais em curso, como os Procedimentos Arbitrais nº 24595/PFF (Contrato do Edital de Concessão nº 004/2013 - CONCEBRA), nº 24957/2019/PFF (Contrato do Edital de Concessão nº 005/2013 - BR-163/MS - Concessionária de Rodovia Sul-Matogrossense S.A. - MSVIA), nº 23932/GSS/PFF (Contrato do Edital de Concessão nº 006/2013 - Concessionária BR 040 S.A. - VIA040) e nº 23960/GSS/PFF (Contrato do Edital de Concessão nº 003/2013 - BR-163/MT - Concessionária Rota do Oeste S.A. - CRO), conforme pode ser verificado no site <https://portal.antt.gov.br/web/guest/arbitragem>, o pleito de reequilíbrio devido ao aumento de preço de insumo asfáltico, devido a mudança da política de preços da Petrobras, também está sendo discutido, não sendo objeto da presente análise.

16. Ademais, apesar de não se referir ao aumento de insumos da construção rodoviária, esclarecemos que no seio do processo nº 50500.020044/2021-26, foi

avaliado pelas unidades organizacionais competentes da ANTT a Proposta de Resolução para estabelecer diretrizes de metodologia de cálculo de desequilíbrio decorrente dos efeitos extraordinários da Pandemia da COVID-19, em virtude da redução de tráfego de veículos, que culminou na [Resolução ANTT nº 5.954/2021](#).

17. Finalmente, além do pleito da ABCR tratado no bojo do presente processo nº 50500.183176/2022-49, devido a conexão com o tema, serão avaliados também os pleitos apresentados no âmbito dos processos nº 50500.173903/2023-41 e nº 50500.130430/2023-97 pela Concessionária das Rodovias Integradas do Sul S.A. - CCR ViaSul (Contrato do Edital de Concessão nº 001/2018 - BR-101/290/386/448/RS) e pela Concessionária Ecovias do Araguaia S.A. (Contrato do Edital de Concessão nº 01/2021 - BR-153/414/080/TO/GO), relativos respectivamente aos custos decorrentes do aumento exponencial e extraordinário dos preços dos insumos básicos da construção e dos serviços de infraestrutura rodoviária.

## VI. ANÁLISE TÉCNICA

### VI.A. MOTIVAÇÃO

18.

19. O presente pleito e análise técnica é motivado pelo aumento dos custos e preços de insumos e serviços de obras rodoviárias em decorrência dos efeitos deletérios da Pandemia da COVID-19, declarada em 11/03/2020 pela Organização Mundial da Saúde - OMS, e da Guerra entre a Rússia e a Ucrânia que acontece no leste do continente europeu.

20. Assim, conforme exposto anteriormente, a ABCR, no bojo do presente processo nº 50500.183176/2022-49, e as Concessionárias CCR ViaSul e Ecovias do Araguaia, no âmbito dos processos nº 50500.173903/2023-41 e nº 50500.130430/2023-97, apresentaram pleitos relativos respectivamente aos custos decorrentes do aumento exponencial e extraordinário dos preços dos insumos básicos da construção e dos serviços de infraestrutura rodoviária.

21. Com isso, de largada, analisaremos os efeitos da Pandemia da COVID-19, que assolou o Brasil, e todo o mundo, entre 2020 e 2023, sendo evidenciado este fato, a título de exemplo, nas leis e normativos da ANTT relacionados abaixo:

- [Lei nº 13.979/2020](#): Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus responsável pelo surto de 2019;
- [Decreto nº 10.277/2020](#): Institui o Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19;
- [Decreto Legislativo nº 6/2020](#): Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18/03/2020;
- [Resolução ANTT nº 5.879/2020](#): Dispõe sobre a flexibilização de prazos para cumprimento de obrigações contratuais e regulatórias, em razão da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus, no âmbito da infraestrutura e serviço de transporte ferroviário de cargas e do transporte rodoviário de cargas e de passageiros, e dá outras providências;
- [Portaria ANTT nº 127/2020](#): Estabelecer as medidas de prevenção e redução do risco de contágio do Coronavírus (COVID-19), no âmbito das unidades da ANTT;
- [Portaria ANTT nº 516/2021](#): Estabelecer as medidas de prevenção e redução do risco de contágio do Coronavírus (COVID-19), no âmbito das unidades da ANTT.

22. Num segundo momento exploraremos o advento da Guerra entre a Rússia e a Ucrânia, iniciada em 22/02/2022, que afetou principalmente os custos dos insumos asfálticos, sendo estes 2 (dois) episódios que foram considerados, tanto pela ABCR, quanto pelas Concessionárias, como ocorrências de caso fortuito ou força maior, consolidando área contratual econômica extraordinária para fins de aplicação da teoria da imprevisão.

23. Com isso, esta Gerência entende que a ABCR e algumas Concessionárias de Rodovias apresentaram informações, dados, documentos e demais evidências que motivam e fundamentam adequadamente a apresentação e a análise técnica, contratual, econômica, regulatória e jurídica, do pleito de reequilíbrio econômico-financeiro da TBP.

### VI.B. PREVISÃO DE ALOCAÇÃO DE RISCO E REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO

#### VI.B.i. Legal

24. A manutenção do equilíbrio econômico-financeiro é premissa básica dos Contratos Administrativos, e logicamente é o balizador da justa relação entre o regulador e o ente regulado, no caso de Contratos de Concessão.

25. Este princípio fundamental dos Contratos Administrativos encontra amparo legal, principalmente, no art. 37, inciso XXI, da [Constituição Federal de 1988](#), *in verbis*:

*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

[...]

*XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Grifo nosso)*

26. Ainda, temos que a [Lei nº 8.666/1993](#), em seu art. 58, §§ 1º e 2º, estabelece como condição essencial nos Contratos Administrativos a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, *in verbis*:

*Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:*

*I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;*

[...]

*§ 1º As cláusulas econômico-financeiras e monetárias dos contratos administrativos não poderão ser alteradas sem prévia concordância do contratado.*

*§ 2º Na hipótese do inciso I deste artigo, as cláusulas econômico-financeiras do contrato deverão ser revistas para que se mantenha o equilíbrio contratual.*

[...]

*Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:*

[...]

*II - por acordo das partes:*

[...]

*d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando área econômica extraordinária e extracontratual.*

[...]

Art. 66. O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas conseqüências de sua inexecução total ou parcial.

[...]

Art. 124. Aplicam-se às licitações e aos contratos para permissão ou concessão de serviços públicos os dispositivos desta Lei que não conflitem com a legislação específica sobre o assunto. **(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994) (Grifo nosso)**

27. Ademais, temos que a [Lei nº 8.987/1995](#), em seus arts. 9º e 10º, também estatui sobre os requisitos do equilíbrio econômico-financeiro nos contratos de concessão, *in verbis*:

Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

III - concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegadas pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado

[...]

**Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.**

[...]

**§ 2º Os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro.**

§ 3º Ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a apresentação da proposta, quando comprovado seu impacto, implicará a revisão da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso.

**§ 4º Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração.**

[...]

**Art. 10. Sempre que forem atendidas as condições do contrato, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro.**

[...]

**XI - aos critérios para o cálculo e a forma de pagamento das indenizações devidas à concessionária, quando for o caso;**

[...]

Art. 18. O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e

[...]

**VIII - os critérios de reajuste e revisão da tarifa;**

[...]

Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:

[...]

**IV - ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas;**

[...]

Art. 29. Incumbe ao poder concedente:

[...]

**V - homologar reajustes e proceder à revisão das tarifas na forma desta Lei, das normas pertinentes e do contrato ; (Grifo nosso)**

28. Ainda, a [Lei nº 10.233/2001](#), em seu art. 24, inciso VI, também trata deste tema, a saber:

Das Atribuições da Agência Nacional de Transportes Terrestres

Art. 24. Cabe à ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais:

[...]

**V – editar atos de outorga e de extinção de direito de exploração de infra-estrutura e de prestação de serviços de transporte terrestre, celebrando e gerindo os respectivos contratos e demais instrumentos administrativos;**

**VI – reunir, sob sua administração, os instrumentos de outorga para exploração de infra-estrutura e prestação de serviços de transporte terrestre já celebrados antes da vigência desta Lei, resguardando os direitos das partes e o equilíbrio econômico-financeiro dos respectivos contratos;**

**VII – proceder à revisão e ao reajuste de tarifas dos serviços prestados, segundo as disposições contratuais, após prévia comunicação ao Ministério da Fazenda;**

[...]

Art. 28. A ANTT e a ANTAQ, em suas respectivas esferas de atuação, adotarão as normas e os procedimentos estabelecidos nesta Lei para as diferentes formas de outorga previstos nos arts. 13 e 14, visando a que:

[...]

**II – os instrumentos de concessão ou permissão sejam precedidos de licitação pública e celebrados em cumprimento ao princípio da livre concorrência entre os capacitados para o exercício das outorgas, na forma prevista no inciso I, definindo claramente:**

[...]

**b) limites máximos tarifários e as condições de reajustamento e revisão;**

[...]

Art. 35. O contrato de concessão deverá refletir fielmente as condições do edital e da proposta vencedora e terá como cláusulas essenciais, ressalvado o disposto em legislação específica, as relativas a: **(Redação dada pela Lei nº 12.815, de 2013)**

[...]

**VIII – critérios para reajuste e revisão das tarifas; (Grifo nosso)**

29. Já a [Lei nº 11.079/2004](#), indica que os Contratos de Concessão devem indicar a matriz de riscos ordinários e extraordinários, a saber:

DOS CONTRATOS DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

Art. 5º As cláusulas dos contratos de parceria público-privada atenderão ao disposto no [art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#), no que couber, devendo também prever:

**I – o prazo de vigência do contrato, compatível com a amortização dos investimentos realizados, não inferior a 5 (cinco), nem superior a 35 (trinta e cinco) anos, incluindo eventual prorrogação;**

**II – as penalidades aplicáveis à Administração Pública e ao parceiro privado em caso de inadimplemento contratual, fixadas sempre de forma proporcional à gravidade da falta cometida, e às obrigações assumidas;**

**III – a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária; (Grifo nosso)**

30. Por fim, a [Lei nº 14.133/2021](#) (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), aduz no art. 124 que os Contratos poderão ser alterados para

reestabelecer o reequilíbrio econômico-financeiro, a saber:

Art. 115. O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, e cada parte responderá pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.

[...]

Art. 124. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica a seus objetivos;

b) quando for necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

II - por acordo entre as partes:

a) quando conveniente a substituição da garantia de execução;

b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou do serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;

c) quando necessária a modificação da forma de pagamento por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado e vedada a antecipação do pagamento em relação ao cronograma financeiro fixado sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;

**d) para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em caso de força maior, caso fortuito ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução do contrato tal como pactuado, respeitada, em qualquer caso, a repartição objetiva de risco estabelecida no contrato. (Grifo nosso)**

31. Assim, caso a matriz de risco contratual seja afetada, por evento imprevisível ou superveniente, em caso de força maior ou caso fortuito, esta Gerência entende que deve ocorrer a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro da TBP, de modo a manter as condições originais da equação econômico-financeira da concessão.

32. Neste sentido, a manutenção do equilíbrio contratual é uma garantia à Concessionária, conforme determina a Lei nº 8.987/1995 (Lei Geral das Concessões).

33. Isto posto, temos que o aumento dos valores dos custos dos insumos de obras de engenharia rodoviária, que gere alteração extraordinária e extrema, deve ser reequilibrado e refletido na TBP, ou até mesmo ser indenizado por outro mecanismo, tendo respaldo legal.

## VI.B.ii. Regulamentar

34. Considerando o disposto na [Resolução ANTT nº 675/2004](#), é possível considerar as repercussões na TBP, para fins de reequilíbrio econômico-financeiro e indenização devido fato de força maior ou caso fortuito, conforme ocorrência prevista em Contrato de Concessão, via Revisão Extraordinária, a saber:

Art. 2º Nas revisões ordinárias serão consideradas:

[...]

III - as repercussões decorrentes de inexecuções, antecipações e postergações de obras e serviços previstos nos cronogramas anuais do Programa de Exploração da Rodovia. (Redação dada pela [Resolução 5172/2016/DG/ANTT/MTPA](#))

a) antecipações e postergações autorizadas ou inexecuções de obras e serviços previstos nos cronogramas anuais do Programa de Exploração;

b) alterações no Programa de Exploração por inclusão, exclusão ou alterações de obras e serviços, autorizados pela ANTT, em caráter excepcional ou em regime de emergência.

**Art. 2º-A. Nas revisões extraordinárias serão consideradas as repercussões:** (Redação dada pela [Resolução 5859/2019/DG/ANTT/MI](#))

**I - decorrentes, única e exclusivamente, de fato de força maior, caso fortuito, fato da Administração, fato do príncipe ou alteração unilateral do contrato pelo Poder Concedente, em caráter emergencial, ou da ocorrência de outras hipóteses previstas expressamente no contrato de concessão;** (Acrescentado pela [Resolução 5859/2019/DG/ANTT/MI](#))

**II - que resultem, comprovadamente, em alteração dos encargos da concessionária, ou que comprometa ou possa comprometer a solvência da Concessionária e/ou continuidade da execução/prestação dos serviços previstos neste Contrato** (Acrescentado pela [Resolução 5859/2019/DG/ANTT/MI](#))

Art. 2º-B Nas revisões quinquenais serão consideradas as repercussões decorrentes de modificações por: alteração, inclusão, exclusão, antecipação ou postergação de obras ou serviços, com o objetivo de compatibilizar o PER com as necessidades apontadas por usuários, concessionária e corpo técnico da ANTT, decorrentes da dinâmica do Sistema Rodoviário. (Acrescentado pela [Resolução 5172/2016/DG/ANTT/MTPA](#))

Parágrafo único. Quinquenalmente, a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato deverá ser submetida ao Processo de Participação e Controle Social a fim de garantir o direito de manifestação de todos os interessados. (Acrescentado pela [Resolução 5172/2016/DG/ANTT/MTPA](#))

Art. 2º-C A inclusão de obras ou serviços não previstos no PER, será efetuada conforme a Metodologia de Reequilíbrio Econômico-Financeiro dos novos investimentos e serviços dos Contratos de Concessão de Rodovias Federais, aprovada pela [Resolução nº 3.651, de 7 de abril de 2011](#). (Acrescentado pela [Resolução 5172/2016/DG/ANTT/MTPA](#)) (Grifo nosso)

35. A [Resolução ANTT nº 1.187/2005](#), que foi revogada a pouco tempo pela [Resolução ANTT nº 6.000/2022](#) (segunda norma do Regulamento de Concessões Rodoviárias - RCR 2), também tratava da Revisão Extraordinária da TBP dos Contatos de Concessão de Rodovias, da seguinte forma:

### DAS ALTERAÇÕES DO PROGRAMA DE EXPLORAÇÃO

Art. 20 A ANTT promoverá reavaliações dos contratos de concessão, no que se refere a obras e serviços, a cada cinco anos, contados regressivamente de seus respectivos termos finais, de forma a analisar eventuais ajustes necessários à prestação do serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, sempre preservando o equilíbrio econômico-financeiro. (Redação dada pela [Resolução 2554/2008/DG/ANTT/MT](#))

Art. 21. As propostas de alteração no Programa de Exploração, apresentadas pela Concessionária, deverão conter Projeto Básico, suas justificativas e avaliação dos custos e benefícios, considerados os requisitos indicados no Anexo IV desta Resolução.

Parágrafo único. Após autorizada pela ANTT a alteração no Programa de Exploração, a concessionária deverá apresentar Projeto Executivo, cujo custo de elaboração será considerado em futura revisão.

Art. 22. Os acréscimos de obras serão incluídos no Programa de Exploração com seus valores globais, decorrentes de seus projetos executivos, convertidos para a data-base da proposta inicial.

Art. 23. As repercussões econômico-financeiras serão consideradas em:

I - revisões ordinárias, realizadas anualmente na forma de regulamentação específica, nos casos de:

a) antecipações e postergações autorizadas ou inexecuções de obras e serviços previstos nos cronogramas anuais do Programa de Exploração;

b) modificações no Programa de Exploração por inclusão, exclusão ou alteração de obras e serviços, autorizadas pela ANTT, em caráter excepcional ou em regime de emergência; e

II - revisão de reavaliação, realizada a cada cinco anos, nos termos do artigo 20.

III - revisão extraordinária, nos demais casos previstos em lei, contrato e Resoluções da ANTT. (Grifo nosso)

36. Ademais, temos a [Instrução Normativa ANTT nº 18/2023](#), editada recentemente pela Agência, que esclarece que a Revisão Extraordinária consolidará os impactos econômico-financeiros dos eventos de desequilíbrio, a saber:

### REVISÕES EXTRAORDINÁRIAS

Art. 12. A revisão extraordinária será processada a qualquer momento, de ofício por iniciativa da Superintendência de Infraestrutura Rodoviária - SUROD, ou mediante requerimento da concessionária, nas hipóteses admitidas no contrato de concessão e na Resolução nº 675, de 4 de agosto de 2004.

§ 1º O processo de revisão extraordinária consolidará os impactos econômico-financeiros dos eventos de desequilíbrio já apurados e definitivamente decididos nos respectivos

37. Finalmente, a última versão da Minuta (SEI nº 17070029) da terceira norma do Regulamento de Concessões Rodoviárias - RCR 3, tramitada no âmbito do processo nº 50500.030241/2021-53, está sendo mantido o entendimento de se processar eventos de caso fortuito ou força maior por meio de Revisão Extraordinária da TBP, a saber:

*Revisão tarifária extraordinária*

*Art. 152. A revisão extraordinária será processada de ofício por iniciativa da Superintendência competente ou mediante apresentação de pleito da concessionária e nela serão considerados exclusivamente as repercussões de eventos de desequilíbrio não passíveis de análise em revisão ordinária e revisão quinzenal.*

*§ 1º A revisão extraordinária será processada a qualquer tempo quando, cumulativamente, forem atendidos os seguintes requisitos:*

*1 – houver interesse público relevante para alterações unilaterais ou consensuais do contrato de concessão, inclusive para inclusão, alteração, exclusão ou reprogramação previstos no contrato de concessão, ou emergencialidade em razão de evento decorrente de caso fortuito, força maior, fato do príncipe ou fato da administração;*

38. Portanto, da mesma conclusão anterior, temos que, caso a matriz de risco contratual seja afetada, por evento imprevisível ou superveniente, em caso de força maior ou caso fortuito, deve ocorrer a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro da TBP, de modo a manter as condições originais da equação econômico-financeira.

39. Neste sentido, a manutenção do equilíbrio contratual é uma garantia à Concessionária, conforme preconiza a [Resolução ANTT nº 675/2004](#), ainda em vigor.

40. Isto posto, temos que o aumento dos valores dos insumos, que gere alteração extraordinária e extrema, pode ser reequilibrado e refletido na TBP, via Revisão Extraordinária, tendo respaldo legal.

### VI.B.iii. Contratual

41. Abaixo, apresentamos dos modelos de Contratos de Concessão de acordo com a modelagem cada etapa do Programa de Concessões de Rodovias Federais - PROCROFE, que abordam sobre reequilíbrio econômico-financeiro, a saber:

- **2ª Etapa - Fase I - Contrato do Edital de Concessão nº 004/2007 (BR-101/RJ) :**

**RISCOS DA CONCESSÃO**

*Riscos da Concessionária*

**4.1 A Concessionária assume integral responsabilidade por todos os riscos inerentes à Concessão**

[...]

**4.4 A Concessionária assumirá integralmente, para todos os efeitos, o risco decorrente de danos na rodovia que derivem de causas, que deveriam ser objeto de seguro, conforme Capítulo III, do Título V, do Edital de Leilão.**

**4.5 A Concessionária assumirá integralmente, para todos os efeitos, o risco pela variação nos custos dos seus insumos, mão-de-obra e financiamentos.**

[...]

**CLÁUSULAS ECONÔMICO-FINANCEIRAS**

**Equilíbrio Econômico-Financeiro do Contrato**

[...]

**6.2 O equilíbrio econômico-financeiro deste Contrato constitui princípio fundamental do regime jurídico da Concessão.**

**6.3 É pressuposto básico da equação econômica e financeira que as partes mantenham o permanente equilíbrio entre os encargos da Concessionária e as receitas da Concessão, expresso no valor da Tarifa Básica de Pedágio, ressalvado o disposto no Capítulo IV deste Contrato.**

[...]

**6.7 Sempre que atendidas as condições do Contrato de Concessão, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro.**

[...]

**Revisão da Tarifa Básica de Pedágio**

**6.34 Com a finalidade de assegurar, em caráter permanente, a preservação do inicial equilíbrio econômico-financeiro do Contrato, a Tarifa Básica de Pedágio será alterada pelas regras de revisão, previstas na legislação, no Edital, neste Contrato e na forma da regulamentação da ANTT.**

[...]

**6.37 A Tarifa Básica de Pedágio será revista para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos da Concessionária e a retribuição dos usuários da Rodovia, expressa no valor da Tarifa Básica de Pedágio, observado o disposto no Título V, Capítulo I, Seção I do Edital, para mais ou para menos, com a finalidade de manter o equilíbrio econômico-financeiro inicial do Contrato de Concessão, nos seguintes casos:**

[...]

**c) sempre que ocorrências supervenientes, decorrentes de força maior, caso fortuito, fato da Administração ou de interferências imprevistas resultem, comprovadamente, em variação extraordinária nos custos da Concessionária que lhe proporcione enriquecimento ou empobrecimento injustificado;**

[...]

**Revisão Ordinária**

**6.40 Revisão Ordinária é a revisão da Tarifa Básica de Pedágio a ser realizada por ocasião dos reajustes tarifários para inclusão dos efeitos de ajustes previstos neste Contrato, conforme disposto em regulamentação da ANTT.**

**Revisão Extraordinária**

**6.41 Revisão Extraordinária é a revisão da Tarifa Básica de Pedágio para incorporação dos efeitos decorrentes de fato de força maior, ocorrência superveniente, caso fortuito ou fato da Administração que resultem, comprovadamente, em alteração dos encargos da Concessionária.**

**Revisão Quinzenal**

**6.42 Revisão Quinzenal é a revisão que será realizada a cada 5 (cinco) anos, com intuito de reavaliar o PER em relação a sua compatibilidade com as reais necessidades advindas da dinâmica da Rodovia, nos termos da regulamentação da ANTT. (Grifo nosso)**

- **3ª Etapa - Fase III - Contrato do Edital de Concessão nº 001/2013 (BR-050/GO/MG):**

**18 Tarifa de Pedágio**

[...]

**18.4 Revisão Ordinária da Tarifa Básica de Pedágio**

**18.4.1 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**

[...]

**18.5 Revisão Extraordinária da Tarifa Básica de Pedágio**

**18.5.1 É a revisão da Tarifa Básica de Pedágio decorrente de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro da Concessão em razão das hipóteses estabelecidas na subcláusula 21.2, quando cabíveis.**

[...]

**21 Alocação de Riscos**

[...]

**21.1 Com exceção das hipóteses da subcláusula 21.2, a Concessionária é integral e exclusivamente responsável por todos os riscos relacionados a Concessão, inclusive, mas sem**

limitação, pelos seguintes riscos:

[...]

**21.1.6 custos excedentes relacionados as obras e aos serviços objeto da Concessão, exceto nos casos previstos na subcláusula 21.2 abaixo;**

**21.1.7 custos para execução dos serviços previstos nas Frentes de Recuperação e Manutenção, Ampliação e Manutenção do Nível de Serviço, Conservação e Serviços Operacionais de todas as Obras de Ampliação de Capacidade e Melhorias da Frente de Ampliação e Manutenção do Nível de Serviço;**

**21.1.8 custos necessários para implantação dos contornos em trecho urbano conforme a extensão prevista no PER e respectivas melhorias, com exceção dos custos de desapropriação e da eventual necessidade de implantação de Obras de Artes Especiais, observado o disposto na subcláusula 10.3.3;**

[...]

**21.1.16 caso fortuito e força maior que possam ser objeto de cobertura de seguros oferecidos no Brasil à época de sua ocorrência;**

[...]

21.2 A Concessionária não é responsável pelos seguintes riscos relacionados a Concessão, cuja responsabilidade é do Poder Concedente:

[...]

**21.2.4 caso fortuito ou força maior que não possam ser objeto de cobertura de seguros oferecidos no Brasil a época de sua ocorrência;**

[...]

21.2.17 OS custos necessários para implantação das Obras obrigatórias em Trechos Urbanos da Frente de Ampliação e Manutenção do Nível de Serviço que ultrapassem a extensão indicada no PER, assim como os custos de desapropriação e da eventual necessidade de implantação das Obras de Artes Especiais, observado o disposto na subcláusula 10.3.3;

[...]

22 Recomposição do Equilíbrio Econômico-Financeiro

22.1 Cabimento da Recomposição

22.1.1 Sempre que atendidas as condições do Contrato e mantida a alocação de riscos nele estabelecida, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro.

22.1.2 A Concessionária somente poderá solicitar a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro nas hipóteses previstas na subcláusula 21.2 acima.

22.1.3 A ANTT poderá efetuar a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro quando cabível nos termos da lei e nas hipóteses previstas neste Contrato.

22.2 Procedimento para Pleito de Recomposição pela Concessionária

22.2.1 O procedimento para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro por meio de revisão dar-se-á conforme estabelecido em resolução da ANTT

22.1.2 A Concessionária somente poderá solicitar a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro nas hipóteses previstas na subcláusula 21.2 acima.

22.1.3 A ANTT poderá efetuar a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro quando cabível nos termos da lei e nas hipóteses previstas neste Contrato.

22.2 Procedimento para Pleito de Recomposição pela Concessionária

22.2.1 O procedimento para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro por meio de revisão dar-se-á conforme estabelecido em resolução da ANTT. (Grifo nosso)

• **4ª Etapa - Fase II - Contrato do Edital de Concessão nº 003/2021 (BR-116/101/RJ/SP):**

19 Tarifa de Pedágio

[...]

19.8 Revisão Ordinária

19.8.1 Revisão Ordinária é a revisão anual realizada pela ANTT por ocasião do reajuste tarifário, observando-se as hipóteses de incidência e os procedimentos previstos na regulamentação da ANTT, com o objetivo de incluir os efeitos de ajustes previstos neste Contrato, mediante aplicação do Fator C, do Fator D, do Fator A e do Fator E, das adequações previstas no Fluxo de Caixa Marginal e da compensação do Desconto de Usuário Frequente.

[...]

19.9 Revisão Quinquenal

19.9.1 A Revisão Quinquenal é a revisão realizada a cada 5 (cinco) anos, com o objetivo de adequar o Contrato à dinâmica do Sistema Rodoviário, observando as hipóteses de incidência e os procedimentos previstos na regulamentação da ANTT

[...]

19.10 Revisão Extraordinária

19.10.1 A Revisão Extraordinária é a revisão realizada extraordinariamente, observando-se as hipóteses de incidência e os procedimentos previstos na regulamentação da ANTT.

19.10.2 A análise dos pleitos de Revisão Extraordinária somente se dará a cada 5 (cinco) anos, salvo nas seguintes hipóteses:

[...]

(vi) exceções previstas neste Contrato

[...]

22 Alocação de Riscos

22.1 Com exceção dos riscos expressamente alocados ao Poder Concedente nos termos da subcláusula 21.2 e em outras disposições contratuais, a Concessionária é integral e exclusivamente responsável por todos os riscos relacionados à Concessão, inclusive, mas sem limitação, pelos seguintes riscos:

[...]

**22.1.8 investimentos e custos para execução dos serviços previstos no PER;**

**22.1.9 investimentos e custos excedentes relacionados às obras e aos serviços objeto da Concessão, exceto nos casos previstos na subcláusula 22.2;**

[...]

**22.1.18 caso fortuito ou força maior, desde que o fato gerador seja segurável no Brasil por, no mínimo, duas seguradoras, considerando o prazo de um ano anterior à data da ocorrência, conforme registrado na Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) ou órgão que venha a substituí-la;**

[...]

22.1.36 obtenção e custo dos insumos necessários à execução das obras e serviços previstos no PER, incluindo alterações de impostos e contribuições que incidam sobre os insumos utilizados;

[...]

22.2 O Poder Concedente é responsável pelos seguintes riscos relacionados à Concessão:

[...]

**22.2.3 caso fortuito ou força maior, a exemplo dos eventos de guerras nacionais ou internacionais que envolvam diretamente a execução contratual, atos de terrorismo, contaminação nuclear, química ou biológica, salvo se decorrentes de atos da Concessionária, embargo comercial de nação estrangeira ou pandemia, desde que o fato gerador não seja segurável no Brasil considerado o prazo de um ano anterior à data da ocorrência por, no mínimo, duas seguradoras, conforme registrado na Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) ou órgão que venha a substituí-la;**

[...]

22.2.21 investimentos e custos adicionais de intervenções e soluções geotécnicas necessárias em função de impactos decorrentes de eventos de instabilidade geológica extraordinários.

[...]

23 Recomposição do Equilíbrio Econômico-Financeiro

23.1 Cabimento da Recomposição

23.1.1 Sempre que atendidas as condições do Contrato e mantida a alocação de riscos nele estabelecida, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro.

23.1.2 A ANTT poderá efetuar a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro quando cabível, nos termos da lei e nas hipóteses previstas neste Contrato.

23.2 Procedimento para Pleito de Recomposição pela Concessionária

23.2.1 O procedimento para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro por meio de revisão dar-se-á conforme estabelecido em regulamentação da ANTT. (Grifo nosso)

42. Os Contratos acima estabelecem em sua matriz de risco que a variação (aumento ou redução) do custo de obras e serviços de engenharia, inclusive aumento de insumos, como responsabilidade e risco das Concessionárias.

43. No entanto, no Contrato do Edital de Concessão nº 01/2022, último assinado pela ANTT, já foi previsto o compartilhamento de risco sobre a variação do preço/custo de insumo, a saber:

*1 Disposições Iniciais*

*1.1 Definições*

*1.1.1 Para os fins do presente Contrato, e sem prejuízo de outras definições aqui estabelecidas, as seguintes definições aplicam-se às respectivas expressões:*

[...]

***(Ixii) Mecanismo de Compartilhamento de Risco de Preço de Insumo: mecanismo de proteção financeira ao Poder Concedente e à Concessionária com a finalidade de mitigar os efeitos advindos da variação desproporcional do preço de insumos, nos termos do Anexo 15***

[...]

*19 Tarifa de Pedágio*

[...]

*19.9 Revisão Quinquenal*

*19.9.1 A Revisão Quinquenal é a revisão realizada a cada 5 (cinco) anos, com o objetivo de adequar o Contrato à dinâmica do Sistema Rodoviário, observando as hipóteses de incidência e os procedimentos previstos na regulamentação da ANTT.*

[...]

*19.8 Revisão Ordinária*

*19.8.1 Revisão Ordinária é a revisão anual realizada pela ANTT por ocasião do reajuste tarifário, observando-se as hipóteses de incidência e os procedimentos previstos na regulamentação da ANTT, com o objetivo de incluir os efeitos de ajustes previstos neste Contrato, mediante aplicação do Fator C, do Fator D, do Fator A e do Fator E, das adequações previstas no Fluxo de Caixa Marginal e da compensação do Desconto de Usuário Frequente*

[...]

*19.10 Revisão Extraordinária*

***19.10.1 A Revisão Extraordinária é a revisão realizada extraordinariamente, observando-se as hipóteses de incidência e os procedimentos previstos na regulamentação da ANTT.***

[...]

*22 Alocação de Riscos*

*22.1 Com exceção dos riscos expressamente alocados ao Poder Concedente nos termos da subcláusula 22.2 e em outras disposições contratuais, a Concessionária é integral e exclusivamente responsável por todos os riscos relacionados à Concessão, inclusive, mas sem limitação, pelos seguintes riscos:*

[...]

***22.1.8 investimentos e custos para execução dos serviços previstos no PER;***

***22.1.9 investimentos e custos excedentes relacionados às obras e aos serviços objeto da Concessão, exceto nos casos previstos na subcláusula 22.2;***

[...]

***22.1.18 caso fortuito ou força maior, desde que o fato gerador seja segurável no Brasil por, no mínimo, duas seguradoras, considerando o prazo de um ano anterior à data da ocorrência, conforme registrado na Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) ou órgão que venha a substituí-la;***

[...]

***22.1.20 possibilidade de a inflação de um determinado período ser superior ou inferior ao índice utilizado para reajuste da Tarifa de Pedágio ou de outros valores previstos no Contrato para o mesmo período, qualquer que seja a variação, exceto quanto às compensações previstas no Mecanismo de Compartilhamento de Risco de Preço de Insumo, nos termos do Anexo 15;***

[...]

***22.1.28 investimentos e custos advindos da realização de obras e serviços emergenciais, conforme descrito no PER***

[...]

***22.1.30 investimentos e custos relacionados à execução das obras de Estoque de Melhorias;***

[...]

***22.1.35 obtenção e custo dos insumos necessários à execução das obras e serviços previstos no PER, incluindo alterações de impostos e contribuições que incidam sobre os insumos utilizados, observados os termos e limites da aplicação do Mecanismo de Compartilhamento de Risco de Preço de Insumo, nos termos do Anexo 15;***

[...]

***22.1.37 investimentos e custos adicionais de intervenções e soluções geotécnicas necessárias em função de impactos decorrentes de eventos de instabilidade geológica ordinários.***

[...]

***22.2 O Poder Concedente é responsável pelos seguintes riscos relacionados à Concessão:***

[...]

***22.2.23 investimentos e custos adicionais de intervenções e soluções geotécnicas necessárias em função de impactos decorrentes de eventos de instabilidade geológica extraordinários; (Grifo nosso)***

44. No Anexo 15 do Contrato do Edital de Concessão nº 01/2022 é previsto a metodologia do Mecanismo de Compartilhamento de Risco de Preço de Insumo, conforme demonstrado na imagem abaixo:

**Figura 1** - Contrato do Edital de Concessão nº 01/2022 - Anexo 15 - Mecanismo de Compartilhamento de Risco de Preço de Insumo

1 Definições:

- 1.1 Para os fins do presente Anexo, e sem prejuízo de outras definições estabelecidas no Contrato e nos Anexos, as seguintes definições aplicam-se às respectivas expressões:
- (i) **IGP-DI:** Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna divulgado mensalmente pela Fundação Getúlio Vargas, devendo ser substituído por outro que venha a ser criado em seu lugar na hipótese de sua extinção;
  - (ii) **ICR:** Índice utilizado no Mecanismo de Compartilhamento de Risco de Preço de Insumo, calculado com base na variação do IGP-DI entre dezembro de 2021 e dois meses anteriores à data-base da sua aplicação, conforme a seguinte fórmula:  $ICR = IGP-Di / IGP-Di_0$  (em que: IGP-Di<sub>0</sub> significa o número-índice do IGP-DI do mês de dezembro de 2021, e IGP-Di significa o número-índice do IGP-DI de dois meses anteriores à data-base de sua aplicação);
  - (iii) **Mecanismo de Compartilhamento de Risco de Preço de Insumo:** significa o mecanismo de proteção financeira ao Poder Concedente e à Concessionária com a finalidade de mitigar os efeitos nos custos incorridos na execução do Contrato advindos da variação entre a aplicação do IRT e do ICR, nos termos deste Anexo 15;
  - (iv) **Saldo de Compensação:** montante resultante da aplicação da fórmula contida no item 3.2 deste Anexo, a ser compensado em favor da Concessionária ou do Poder Concedente, na forma deste Anexo.
- 1.2 As demais expressões grafadas em letras maiúsculas têm o significado atribuído no Contrato e nos Anexos.

2 Condições

- 2.1 O Mecanismo de Compartilhamento de Risco de Preço de Insumo tem a finalidade exclusiva de compensar parcialmente no reajuste da Tarifa de Pedágio e da Tarifa das Pistas Expressas, a diferença financeira entre (i) os efeitos da aplicação da variação do IRT e (ii) os efeitos da aplicação da variação do ICR, visando a refletir a atualização monetária dos custos incorridos pela Concessionária para a execução do Contrato.
- 2.2 O Mecanismo de Compartilhamento de Risco de Preço de Insumo terá aplicabilidade até o limite de 20% (vinte por cento) da Receita Tarifária da Concessionária.
- 2.3 Em até 12 (doze) meses contados da Data de Assunção, a Concessionária deverá informar à ANTT seu interesse em ativar o Mecanismo de Compartilhamento de Risco de Preço de Insumo, definindo o percentual escolhido, observado o limite previsto no item 2.2 acima.

- 2.4 Uma vez ativado o Mecanismo de Compartilhamento de Risco de Preço de Insumo, a Concessionária não poderá cancelar, alterar o percentual de compartilhamento escolhido e, tampouco, acionar o Mecanismo de Proteção Cambial.
- 2.4.1 Caso ative o Mecanismo de Proteção Cambial, a Concessionária não poderá acionar o Mecanismo de Compartilhamento de Risco de Preço de Insumo.
- 2.5 Como condição para aplicação do Mecanismo de Compartilhamento de Risco de Preço de Insumo em favor da Concessionária, esta deverá ter concluído ao menos 90% (noventa por cento) das Obras de Ampliação de Capacidade e Melhorias previstas no PER até o momento da sua aferição.
- 2.5.1 Na hipótese de (a) a ANTT promover ou autorizar a supressão de obra ou intervenção prevista no PER, ou (b) inexecução, pela Concessionária, em decorrência da materialização de risco alocado ao Poder Concedente, não haverá qualquer prejuízo à aplicação do Mecanismo de Compartilhamento de Risco de Preço de Insumo.
- 2.5.2 Caso a aplicação do Mecanismo de Compartilhamento de Risco de Preço de Insumo seja em favor do Poder Concedente, independência da condição de execução de obras e serviços.
- 2.5.3 O Mecanismo de Compartilhamento de Risco de Preço de Insumo não será aplicado retroativamente em favor da Concessionária referente a períodos em que aferição do percentual de conclusão de Obras de Ampliação de Capacidade e Melhorias previstas no PER foi inferior a 90% (noventa por cento).

Cálculo do Valor Devido

- 3.1 Para fins de cálculo do valor da compensação anual,  $Compensação_{2021,t}$ , a que se refere o Mecanismo de Compartilhamento de Risco de Preço de Insumo, será apurado anualmente, até o 10º ano do contrato, a diferença financeira entre os efeitos da aplicação do IRT para reajuste da Tarifa de Pedágio e da Tarifa das Pistas Expressas, do Fator C associado ao presente mecanismo, na forma do Contrato, e a aplicação do ICR na forma deste Anexo, para refletir a atualização dos custos incorridos para a execução da Concessão.
- 3.1.1 Do 11º Ano de Concessão até o final do Contrato, para fins do cálculo do valor da compensação anual,  $Compensação_{2021,t}$ , será considerada a diferença acumulada entre os efeitos da aplicação do IRT e a aplicação do ICR até o 10º ano, respectivamente  $IRT_{10}$  e  $ICR_{10}$  nos termos do item 3.2.
- 3.2 O cálculo seria realizado de acordo com a fórmula abaixo:

$$Compensação_{2021,t} = \begin{cases} \left( \frac{ICR_t}{(IRT_t + C_{concessionaria})} - 1 \right) \times \alpha\% \times RT_{Liquida,t} & \text{para } t \leq 10 \\ \left( \frac{ICR_t}{(IRT_{10} + C_{concessionaria})} - 1 \right) \times \alpha\% \times RT_{Liquida,t} & \text{para } t > 10 \end{cases}$$

Onde:

- $ICR_t$ : ICR acumulado da data-base do Contrato até a data t. O cálculo deve ser utilizado o número índice do ICR da data t;
- $IRT_t$ : IRT acumulado da data-base do Contrato até a data t. No cálculo deve ser utilizado o número índice do IRT da data t;
- $\alpha\%$ : Peso a ser compensado, percentagem da receita a ser definida pela concessionária nos termos da subcláusula 2.3, que pode variar entre 0 e 20%.
- $RT_{Liquida,t}$ : Receita Tarifária Líquida dos 12 (doze) meses que antecedem a data t, Saldo de Compensação.

$C_{concessionaria}$ : Trata-se da razão entre (i) a parcela do Fator C incidente sobre a Tarifa Básica de Pedágio (C, previsto no Anexo 6), dos 12 (doze) meses que antecedem a data t, que seja decorrente de compensações do Mecanismo de Compartilhamento de Risco de Preço de Insumo; e (ii) a Tarifa Básica de Pedágio dos 12 (doze) meses que antecedem a data t.

- 3.3 A cada apuração anual, o resultado da fórmula prevista no item acima comporá o Saldo de Compensação.
- 3.4 O Saldo de Compensação apurado em decorrência do Mecanismo de Compartilhamento de Risco de Preço de Insumo será atualizado com base no IRT entre o mês de apuração do valor e o mês em que houver a efetiva compensação no âmbito das Revisões Ordinárias, nos termos deste Anexo.
- 3.5 Sobre o Saldo de compensação incidirá o percentual de Recursos Vinculados previstos no Contrato.
- 3.6 O Saldo de Compensação resultante será compensado no âmbito das Revisões Ordinárias:

- 3.6.1 Se em favor da Concessionária, pela seguinte ordem de prioridade, até o esgotamento de cada um dos meios previstos, no limite do Saldo a Compensar:
- (i) Montante disponível na Conta de Ajuste, sendo o valor diretamente transferido para a Conta de Livre Movimentação;
  - (ii) Fluxo futuro de Recursos Vinculados destinados à Conta de Ajuste, por meio da alteração da alíquota que resultará entre 0% (zero por cento) e o percentual previsto no Contrato; e
  - (iii) Majoração da Tarifa de Pedágio e/ou da Tarifa das Pistas Expressas por meio do Fator C.

45. A metodologia do Mecanismo de Compartilhamento de Risco de Preço de Insumo, apresentada na imagem acima, basicamente, considera a variação do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna - IGP-DI, em comparação a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, tendo em vista que o IGP-DI é amplamente utilizado em reajustes de obras, pois utiliza em sua composição o Índice Nacional de Custo da Construção - INCC.

46. Neste sentido, se faz necessário que a Gerência de Gestão e Fiscalização Econômico-Financeira Rodoviária - GEGEF avalie se faz sentido do ponto de vista teórico e prático adotar esta metodologia já definida nos novos Contratos de Concessão para os Contratos que não tem previsão do Mecanismo de Compartilhamento de Risco de Preço de Insumo, ao invés da metodologia proposta pela ABCR / CCR ou ECORODOVIAS.

47. Assim, podemos concluir que o entendimento mais recente dos Contratos, inclusive a Política Pública, indica que é razoável compartilhar o risco de variação de insumos de obras e serviços entre o Poder Concedente e a Concessionária, algo que concordamos, por se tratar de boa prática de gestão de projetos e contratos de longo prazo.

48. Não obstante a isso, o fato é que na maioria dos Contratos de Concessão de Rodovia Federal, o risco pelo custo das obras e serviços, e, portanto, pelos custos dos insumos, é atribuído, única e exclusivamente, à Concessionária.

49. Isto é o que se depreende do Estudo Internacional de Contratos de Concessão Rodoviária da ANTT, disponível para consulta e download no site <https://portal.antt.gov.br/documents/363688/389038/Estudo+Internacional+de+Contratos+de+Concess%C3%A3o+de+Rodovias.pdf/7756481f-e494-1761-916d-48dc37428514?t=1592175951190>, transcrito parcialmente abaixo:

2.5 2ª Etapa (Fase I) de concessões de rodovias federais

[...]

Riscos

Nos contratos da 2ª Etapa, a alocação dos riscos está mais detalhada. Nesses contratos, a concessionária assume integralmente, para todos os efeitos, o risco decorrente de erros na determinação de quantitativos para execução de obras e serviços previstos no PER. Os encargos da concessionária (investimentos relativos a obras e/ou serviços) são definidos por regime de preço global, diferente dos contratos da 1ª Etapa.

Nesses contratos, a concessionária assume integralmente, para todos os efeitos, o risco pela variação nos custos dos seus insumos e das quantidades.

Não cabe durante a concessão, qualquer solicitação de revisão tarifária devido à existência de diferenças de quantidade ou desconhecimento das características da rodovia pela concessionária, em especial daquelas decorrentes de fatores que pudessem ser identificados e solucionados pelas técnicas conhecidas à época da proposta da tarifa.

[...]

Programa de Exploração da Rodovia (PER)

[...]

As obras de melhorias físicas e operacionais e de ampliação de capacidade são consideradas obrigatórias, considerado como “preço global”, para os quantitativos de serviços listados no PER.

[...]

2.6 2ª Etapa (Fase II) de concessões de rodovias rederais

[...]

Além disso, situações de caso fortuito e força maior que possam ser objeto de cobertura de seguros oferecidos no Brasil à época de sua ocorrência são de responsabilidade da concessionária.

Os riscos inerentes ao negócio da concessão, financiamento, custo de capital, variação da taxa de câmbio, avanço tecnológico, inflação superior ou inferior ao índice utilizado para reajuste da tarifa de pedágio, tecnologia empregada nas obras, recuperação, prevenção, remediação e gerenciamento do passivo ambiental relacionado ao sistema rodoviário, entre outros, também são de responsabilidade da concessionária.

[...]

2.7 3ª Etapa de concessões de rodovias rederais

[...]

2.7.1 Principais características dos contratos da 3ª Etapa

1) BR 101/ES/BA – Entr.BA-698 - Divisa ES/RJ

[...]

Programa de Exploração da Rodovia (PER)

[...]

As obras estão previstas por preço global como nos contratos da 2ª Etapa

[...]

2) BR 163/MS

[...]

Programa de Exploração da Rodovia (PER)

A concessionária assume o risco de quantidade e preço da obra, devendo cumprir metas anuais de entregas. (Grifo nosso)

50. Não obstante a isso, os Contratos dos Editais de Concessão nº 004/2007, nº 001/2013, nº 003/2021 e nº 01/2022, oriundos da 2ª a 4ª Etapas do PROCEROFÉ, utilizados como exemplos e transcritos parcialmente acima, estabelecem que para os eventos classificados como caso fortuito ou força maior, em que o fato gerador não seja segurável no Brasil, como o caso de uma Pandemia, ou até mesmo a Guerra, é possível a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro da TBP, de modo a manter as condições originais da equação econômico-financeira.

51. Com isso, considerando que o pleito ora em exame se trata, em tese, ao aumento de insumo devido caso fortuito ou força maior, temos que todos os Contratos de Concessão indicam a possibilidade de reequilíbrio em favor da Concessionária, sendo risco pelo custo excessivo e imprevisível atribuído ao Poder Concedente.

52. Ademais, vale ressaltar que os valores considerados como extraordinários, imprevisíveis e incalculáveis, que oneram em demasia as Concessionárias e ensejam reequilíbrio econômico-financeiro da TBP via procedimentos de Revisão, como a Revisão Extraordinária, não está condicionado à formalização de Termo Aditivo ao Contrato de Concessão, conforme será verificado mais adiante.

53. Portanto, de modo geral, sendo possível enquadrarmos o caso concreto dentre as hipóteses previstas expressamente nos Contratos de Concessão de Rodovias Federais para promoção da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro via Revisão Extraordinária da TBP, como ocorrência superveniente, caso fortuito ou força maior, sendo de interesse público, dos usuários da rodovia, das Concessionárias e desta Agência, o saneamento e regularização do reequilíbrio contratual e, assim, reconhecido o mérito e o valor do pleito de reequilíbrio pela Agência, esta análise deverá ainda ser avaliada pela Procuradoria Federal junto à ANTT - PF-ANTT.

## VI.C. MATRIZ DE RISCO CONTRATUAL

54. No que tange a matriz de risco, apesar de já ter sido tratada anteriormente, no caso concreto dos Contatos de Concessão de Rodovias Federais, vale nos debruçarmos um pouco mais sobre o tema.

55. Para isso, inicialmente, relembramos que no âmbito do Objeto 7 do Termo de Execução Descentralizada - TED nº 03/2018/ANTT, firmado entre a ANTT e a Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, foi desenvolvido a metodologia para o gerenciamento de riscos em obras e serviços não previstos no Programa de Exploração da Rodovia - PER, conforme abaixo:

- *Objeto 7: gerenciamento de riscos em obras e serviços não previstos no PER: estudo e desenvolvimento de metodologia.*

56. Assim, mediante o referido Objeto, foi elaborado o Manual de Diretrizes Básicas de Aplicabilidade da Gestão de Riscos em Concessões de Rodovias (SEI nº 2530540 - 50500.007504/2020-40), ainda não aprovado pela ANTT, que apresenta a seguinte consideração sobre matriz de risco, a saber:

### 2.1.2.2. Matriz de Riscos

*De acordo com o PMI (2017), o gerenciamento de riscos do projeto inclui processos que envolvem o planejamento do gerenciamento dos riscos, a identificação dos riscos, as análises qualitativa e quantitativa, o planejamento de respostas aos riscos, a implementação das respostas e o monitoramento dos riscos. A metodologia desenvolvida é totalmente alinhada com os processos da sexta edição do guia PMBOK®.*

*Para que os gestores do projeto tenham uma visão ampla das diversas situações potenciais em seu empreendimento, é necessário estabelecer um modelo que contenha todas as informações pertinentes ao gerenciamento de riscos. Dessa forma, a Matriz de Riscos fundamenta os riscos identificados e documenta as suas características, define as respostas e as responsabilidades. A Matriz de Riscos é um instrumento de gestão que, além de documentar as informações dos riscos, auxilia na comunicação e dá subsídio às demais etapas do gerenciamento de riscos.*

**Conforme o mapeamento dos pontos que demandam a interpretação da alocação de riscos nos contratos de concessão e suas alterações da Fundação Instituto de Administração de São Paulo (FIA/SP), Ribeiro (2011 apud DER; FIA, 2013, p. 6) assim definiu os objetivos da Matriz de Riscos em concessões:**

**A matriz de risco de um contrato de concessão tem como objetivo estabelecer qual das partes será responsabilizada para assumir determinadas ocorrências inerentes ao projeto. De forma geral, tais riscos devem ser atribuídos à parte com maior capacidade de geri-los, e a um menor custo. (RIBEIRO apud FIA, 2013, p. 6) (Grifo nosso)**

57. Com isso, temos que é boa prática de gestão de projetos e contratos a consideração de risco para a parte que consiga melhor absorver seus impactos negativos, de modo a não onerar em demasia a TBP, haja vista que, em regra, o risco assumido deve ser precificado e considerado na proposta econômica inicial e no lance (bid) do leilão da concessão rodoviária.

58. Ainda sobre a alocação de riscos, esta Gerência não entende como adequado que os Contratos de Concessão atribuam riscos relevantes integralmente apenas para uma das partes contratantes, o que na maioria das vezes fica como responsabilidade da Concessionária, como o caso dos custos de obras e tráfego., sendo que tal entendimento já se encontra refletido nos editais de concessão mais recentes.

59. Deste modo, compartilhando e dosando de forma equilibrada os riscos relevantes, em situações extremas e de grandes oscilações econômicas, será mitigado o risco de onerar em demasia o parceiro privado e inviabilizar a prestação do serviço de forma adequada, ou, até mesmo, continuar com a própria concessão.

60. Todavia, constatado a ocorrência de fatos imprevisíveis, fatos supervenientes, casos fortuitos, casos de força maior e demais hipóteses previstas na alínea “d”, II, da Lei 8666/93 (riscos extraordinários), os Contratos de Concessão, assim como os Contratos Administrativos, atribuem a administração o dever de realizar o reequilíbrio econômico-financeiro.

61. Nesta linha, relembramos o Relatório e o Acórdão nº 2.957/2020-TCU-Plenário, tratado no Processo TC 026.406/2020-9, onde o Tribunal de Contas da União - TCU avaliou à aprovação de Termo Aditivo ao Contrato de Concessão do Edital nº 003/2007 para a inserção de novos investimentos destinados à construção das obras do Contorno Rodoviário de Florianópolis/SC na BR-101/SC, onde foi afirmado pelo TCU que eventos da área extraordinária ou extracontratual, já estão previstos nos Contratos de Concessão como situações que cabem o reequilíbrio econômico-financeiro com a revisão e aumento da TBP, a saber:

- Relatório do Acórdão nº 2.957/2020 – TCU – Plenário:

#### EXAME TÉCNICO

[...]

#### II. Dos indícios de sobrepreço

[...]

**474. A terceira irregularidade decorre de eventos relacionados a fatos da administração ou à área extraordinária ou extracontratual. Nem a ANTT nem a AutoPista Litoral Sul trouxeram considerações específicas em relação a esse risco.**

**475. Sobre o tema, rememora-se que a ANTT está prevendo uma reserva de contingência, remunerando a concessionária por riscos relacionados a:**

**a) Risco A14: Crises nacionais (Crise econômica, Crise de abastecimento, ...)**

**Causas: (1) Crises macroeconômicas; (2) Greve de caminhoneiros.**

**b) Risco A15: Variação dos custos de projeto devido a novas análises e exigências**

**Causas: (1) Dilação no prazo de aprovação de Projeto de Fluidez do Trânsito; (2) Solicitação de Estudos Complementares; (3) Aprovações parciais do projeto.**

**c) Risco A41: Decisão judicial ou arbitral que impeça ou suspenda a execução das Obras ou prestação de serviços. Causas: Fato do príncipe de incapacidade da Concessionária em manter: (1) Padrões de qualidade não atingidos na execução de obras e serviços; e (2) Não atendimento às demandas ambientais, alheios ao poder Concedente.**

**d) Risco A53: Anulação do ato administrativo que aprovou as obras adicionais, depois de iniciado o processo de contratação e mobilização.**

**476. A análise quantitativa desses riscos e respectivas causas resultou em uma contingência esperada de R\$ 8.107.772,68 (peça 28 – item não digitalizável) que, aplicado o intervalo de confiança de 80%, chega-se ao valor de R\$ 10.003.421,89.**

**477. Como se nota da leitura da minuta de termo aditivo (peça 35), não há qualquer menção à alteração contratual sobre as responsabilidades dos eventos relacionados a fatos da administração, caso fortuito ou força maior. Assim, continuam a prevalecer os termos do contrato de concessão, que assim dispõe sobre esses eventos extraordinários:**

#### Revisão Extraordinária

**6.41 Revisão Extraordinária é a revisão da Tarifa Básica de Pedágio para incorporação dos efeitos decorrentes de fato de força maior, ocorrência superveniente, caso fortuito ou fato da Administração que resultem, comprovadamente, em alteração dos encargos da Concessionária.**

[...]

19.2. A inexecução deste Contrato, resultante de força maior, de caso fortuito, de fato do príncipe, de fato da Administração e de interferência imprevista que, embora retarde ou impeça a execução parcial ou total do ajuste, exonera a Concessionária de qualquer responsabilidade pelo atraso no cumprimento dos cronogramas físicos de execução das obras ou serviços, bem assim pelo descumprimento das obrigações dele emergentes. [peça 32]

478. Ou seja, a ocorrência de eventos extraordinários, como fato da administração, caso fortuito ou força maior, implica a necessidade de compensação tarifária à concessionária a partir da revisão das tarifas de pedágio (subcláusula 6.41) bem como isentam a concessionária de responsabilidade pelo atraso no cumprimento parcial ou total do cronograma físico de obras ou serviços (subcláusula 19.2).

479. A própria metodologia aprovada pelo LabTrans estabelece que tal risco deva ser alocado ao Poder Concedente (peça 73, p. 461), e que a melhor resposta ao risco é o reestabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro.

480. Todavia, a ANTT estabeleceu na matriz de riscos do trecho Sul A do Contorno de Florianópolis uma remuneração à concessionária (contingência) diante de riscos relacionados à álea extraordinária contratual. Denota-se, portanto, uma incoerência em tal medida. Se, por um lado a ANTT pretende remunerar os riscos relacionados à álea extracontratual para a concessionária, por outro, omite a transferência desse risco na minuta de termo aditivo contratual.

481. Conforme consignado em contrato, os riscos decorrentes da álea extracontratual estão alocados ao Poder Concedente. Ao remunerar a concessionária pela existência desses riscos na construção das obras do trecho Sul A do Contorno de Florianópolis, a ANTT pretende transferir o risco relacionado a esses eventos à concessionária, mediante uma remuneração pré-ajustada. Todavia, trata-se de procedimento equivocado, haja vista que a concessionária não tem a capacidade ou a gestão de suportar os riscos decorrentes de eventos extraordinários, aliás como ocorre em todos os contratos de concessão, e como dispõe a metodologia elaborada pelo LabTrans/UFSC.

[...]

#### CONCLUSÃO

[...]

751. Também, foram parcialmente aceitas as justificativas apresentadas pelos interessados em relação ao sobrepreço apontado na remuneração de riscos da execução das obras, uma vez que não foram apresentadas as justificativas para os seguintes riscos: aqueles cujas ocorrências dependem exclusivamente de atuação da concessionária (A5, A6, A30, A38, e A19); que já estão precificados nos custos diretos das obras (A8, A18, e A43) que estão relacionados a fatos da administração ou à álea extraordinária ou extracontratual (A14, A15, A41, e A53) aqueles relacionados a incertezas intrínsecas das obras (Risco 13); e para a incidência indevida do índice de risco sobre os valores de administração local, canteiro de obras, mobilização e desmobilização, projeto executivo e supervisão. Os demais riscos previstos no orçamento aprovado foram considerados cabíveis, tendo sido incluídos no orçamento aceito após as respectivas supressões das incidências indevidas (item II.6.3). (Grifo nosso)

#### ● Acórdão nº 2.957/2020 – TCU – Plenário:

##### 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada por equipe de auditoria da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodoviaAviação) acerca de possíveis irregularidades ocorridas na Agência Nacional de Transportes Terrestres relacionadas à aprovação de termo aditivo ao contrato de concessão da BR116/376/PR e BR-101/SC, Trecho Curitiba – Palhoça (relativo ao Edital ANTT 003/2007, peça 32) para a inserção de novos investimentos destinados à construção das obras do Contorno Rodoviário de Florianópolis;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento no arts. 235 e 237, inciso VI e parágrafo único, do Regimento Interno deste Tribunal, em:

[...]

9.4. determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315, de 2020, que se abstenha de assinar termo aditivo ao contrato de concessão das rodovias BR-116/376/PR e BR-101/SC com vistas a execução das obras do Trecho Sul "A" do Contorno Rodoviário de Florianópolis, sem que sejam adotadas as seguintes medidas corretivas, cujo cumprimento será verificado pelo TCU no âmbito do processo de monitoramento:

[...]

9.4.1. correção dos seguintes itens do orçamento utilizado como base para o reequilíbrio do contrato:

[...]

9.4.1.2. **supressão, no item da reserva de contingência estimada pela ANTT, os riscos relacionados à álea extraordinária do contrato de concessão; (Grifo nosso)**

62. Ainda, temos o emblemático Acórdão nº 2.622/2013-TCU-Plenário, onde o TCU realizou estudo interdisciplinar com a finalidade de estipular parâmetros de percentuais aceitáveis para taxas de Benefícios e Despesas Indiretas - BDI de orçamentos para cada tipo de obra pública e para aquisição de materiais e equipamentos relevantes, sendo que, neste Acórdão, foi avaliado a questão de riscos em Contratos, da seguinte forma:

##### 2.3.1.2. Riscos

83. A literatura de diversas áreas de conhecimento geralmente define o conceito geral de riscos como eventos futuros e incertos, oriundos de fontes internas e externas, que podem influenciar de forma significativa o alcance dos objetivos de uma organização, cuja probabilidade de ocorrência e seus impactos não podem ser determinados com precisão antecipadamente. Em projetos de obras de engenharia, segundo Limmer (1996, p. 141), os riscos são uma constante ao longo de sua implementação e podem ser definidos como a perda potencial resultante de um incidente futuro resultante de ambientes interno e externo, que tendem a alterar o cenário inicialmente planejado. 84. Conforme bem salientado no relatório que antecede o Acórdão 2.369/2011- TCU-Plenário, 'em um orçamento de obra, por mais detalhado e criterioso que seja, é impossível prever com exatidão todas as peculiaridades do projeto'. Essa afirmação decorre da constatação de que sempre existirá um certo grau de incerteza na implantação de qualquer empreendimento, cujos diversos tipos de riscos podem afetar de forma positiva ou negativa os objetivos do projeto, tais como: prazo de execução, qualidade dos serviços executados, custos totais, escopo do objeto, dentre outros.

85. O conceito de riscos relacionados à implantação de projeto de engenharia também está relacionado com o conceito de contingências geralmente adotado em empreendimentos industriais. Segundo a AACEI, contingências representam custos previsíveis que possuem razoável probabilidade de virem a ser efetuadas, mas que não são quantificáveis à época da estimativa, sendo um adicional à estimativa de custos que cobre, entre outros, erros e omissões de planejamento e estimativa, flutuações pequenas de preços (não se caracterizando o efeito de escalonamento de preços), a evolução do design, mudanças no âmbito do escopo e variações de mercado e condições ambientais.

86. No presente estudo, considera-se que riscos e contingências a serem considerados nos orçamentos de obras públicas possuem significados semelhantes. Em obras em geral, não especificamente empreendimentos industriais, caso tratado pela AACEI, a prática generalizada no país é a inclusão uma taxa de riscos ou contingências como um percentual fixo na composição de BDI. No entanto, o cálculo dessa taxa envolve, essencialmente, um processo de análise de riscos a partir da elaboração de uma matriz de riscos que tem por objetivo estabelecer as diretrizes que norteiam as cláusulas contratuais de obras públicas e esclarecer os possíveis efeitos decorrentes de eventos futuros e incertos que podem ser assumidos ou repartidos entre as partes contratantes.

87. Por meio de uma matriz de riscos é possível, por exemplo, identificar os principais elementos que podem influenciar a implantação de um empreendimento, estabelecer as estratégias de mitigação ou alocação dos riscos identificados e avaliar a probabilidade de ocorrência dos eventos e seus respectivos impactos financeiros. A título de ilustração, cita-se a matriz de riscos da licitação de concessão do Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante, disponível no sítio eletrônico da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).

Identificação, mitigação e alocação de riscos

88. Em contratações de obras públicas, a matriz de riscos deve, primeiramente, separar os diversos tipos de riscos associados ao empreendimento cujos impactos devem ser mensurados na taxa de riscos do BDI ou ensejar a repactuação de preços por meio de aditivos contratuais. De uma forma geral, embora não haja uma padronização das terminologias empregadas no meio técnico da construção civil, os diversos tipos de riscos nas contratações de obras públicas podem ser consolidados em cinco categorias: riscos de engenharia (ou riscos de execução); riscos normais ou comuns de projetos de engenharia; riscos de erros de projeto de engenharia; riscos de fatos da Administração; e riscos associados à álea extraordinária/extracontratual (fato do príncipe, força maior ou caso fortuito).

a) riscos de engenharia (ou riscos de construção):

[...]

b) riscos normais de projetos de engenharia:

[...]

c) riscos de erros de projetos de engenharia

[...]

d) riscos associados a fatos da Administração

[...]

e) **riscos associados à álea extraordinária/extracontratual:**

101. Os riscos associados à álea extraordinária ou extracontratual (fato do príncipe, força maior ou caso fortuito) referem-se a eventos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis. São eventos alheios à vontade das partes contratantes ou estranhos à atividade de implantação do empreendimento. São exemplos: terremoto, inundação imprevisível ou qualquer outro fenômeno natural extraordinário que impossibilite ou retarde a execução do contrato, choque externo de mercado com a elevação extraordinária dos preços, alterações da carga tributária incidente sobre o faturamento, revolta popular incontrolável etc.

102. A ocorrência desses eventos também provoca um desequilíbrio da equação econômico-financeira ou dificulta a execução do contrato nas condições originalmente estipuladas, o que permite a repactuação dos preços por meio de aditivos contratuais, nos termos do art. 57, §1º, inciso II, e art. 65, inciso II, alínea d, da Lei 8.666/1993. Em função disso, considera-se também que esses riscos não devem ser considerados no cálculo da taxa de risco do BDI de obras públicas.

103. A partir da análise realizada acima, conclui-se que tipos de riscos que devem constar da composição de BDI de obras públicas são somente aqueles que se referem a eventos que não ensejam a repactuação das cláusulas financeiras dos contratos administrativos, em conformidade com as disposições legais contidas na Lei 8.666/1993 e legislações correlatas. Deste modo, o cálculo da estimativa da taxa de riscos do BDI somente inclui os riscos de engenharia (ou riscos de construção), que são inerentes às atividades empresariais de implantação de empreendimentos, e, a depender do regime de execução, os riscos normais de projetos de engenharia, quando não decorrentes de erros ocasionados pela parte da Administração Pública.

104. Conforme já salientado, os impactos dessas duas categorias de riscos podem ser mitigados ou repartidos de acordo com o grau de detalhamento do projeto de engenharia, do regime de execução adotado e/ou da exigência de contratação de seguros, conforme estratégia de alocação de riscos adotada ainda fase de planejamento da obra com a elaboração da matriz de riscos. Conquanto possam ser mitigados ou repartidos, deve-se ressaltar que os riscos associados à execução de obras públicas dificilmente serão nulos, visto que sempre há alguma parcela de riscos não coberta pelas medidas adotadas pela Administração.

105. Por fim, importa registrar que o nível de riscos está associado ao nível de lucratividade de um empreendimento, já que, quando da não materialização de eventos futuros e incertos, o percentual de riscos estimado na composição de BDI de obras públicas para fazer face aos seus impactos financeiros passa a ser incorporado à remuneração do construtor, não podendo ser glosado, conforme bem destacou o relatório do Acórdão 2.369/2011-TCU-Plenário, in verbis:

146. Assim sendo, por serem despesas que não participam da formação dos custos unitários, nada mais adequado do que contemplar, no BDI, uma parcela para reposição dos custos com seguros e garantias e com riscos. Não se trata de custear situações previsíveis que deverão estar contempladas no custo direto, nem tão pouca de ressarcir despesas com eventos aleatórios que podem ser ressarcidos por meio de mecanismos legais. Busca-se, sim, recompor os custos com os riscos e as incertezas propriamente ditos, que, caso não ocorram, serão incorporadas ao lucro, e não poderão ser glosadas. (grifos nossos)

Mensuração dos riscos

106. A etapa de mensuração dos riscos envolve ainda a análise da probabilidade de ocorrência e do cálculo dos possíveis impactos dos eventos identificados que são capazes de influenciar os custos totais de implantação de um projeto de obra de engenharia, com vistas a determinar a dimensão de cada risco e a definir a melhor forma de gerenciar tais riscos. Essa etapa da análise de riscos requer, essencialmente, o conhecimento, experiência e habilidade do estimador, bem como a existência de bancos dados e a disponibilidade de outras informações sobre projetos anteriores semelhantes.

107. Os métodos geralmente empregados para a mensuração dos riscos podem contemplar tanto análises qualitativas como também análises quantitativas. Segundo a AACEI (IRP 40R-08), os seguintes métodos podem ser empregados para o cálculo das contingências: (i) julgamento do especialista (experiência do estimador); (ii) diretrizes pré-determinadas (associada a empirismo de projetos anteriores e experiência do estimador); (iii) análise de simulação de riscos, podendo ser adotada a metodologia da faixa de estimativa, valor esperado ou modelagem paramétrica; e (iv) métodos híbridos (combinação dos anteriores).

108. Em orçamentos de obras públicas, a mensuração dos riscos deve se basear em uma técnica consistente, que assegure que o risco seja quantificado de maneira sistemática, transparente e confiável, de forma a permitir a cobertura de custos adicionais decorrentes de eventos cujos efeitos sejam incertos. Diante da impossibilidade de empregar técnicas mais complexas para o cálculo da parcela de riscos para cada obra em particular, entende-se que os referenciais extraídos de fontes baseadas em análise estatísticas de projetos semelhantes podem ser paradigmas confiáveis para a determinação do percentual a ser adotado na taxa de BDI.

109. Em face do exposto, conclui-se que o cálculo da taxa de riscos do BDI de obras públicas está relacionado à identificação e mensuração dos riscos de engenharia e, a depender do regime de execução do contrato, dos riscos normais de projeto de engenharia, não decorrentes de erros por parte da Administração Pública. Esses riscos podem ser mitigados com a elaboração de projeto com alto grau de detalhamento ou repartidos de acordo com o regime de execução contratual e/ou da exigência de contratação de seguros.

**A materialização de outros eventos ou circunstâncias que onerem os encargos assumidos pelo particular pode ser objeto de aditivos contratuais, com o objetivo de garantir a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da avença. (Grifo nosso)**

63. Isto posto, temos que o valor inerente ao evento classificado como caso fortuito ou força maior (riscos associados à álea extraordinária/extracontratual), pela legislação e Contrato de Concessão, é plenamente passível de reequilíbrio econômico-financeiro.

64. Ademais, dos Editais de Contratos de Concessão de Rodovias Federais publicados recentemente, como o caso do caso do Edital de Concessão nº 01/2023 relativo ao Sistema Rodoviário BR-277/373/376/476 e PR-418/423/427 (Lote 1 do Paraná), temos na minuta de Contrato de Concessão disponível para consulta no [sítio e <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/rodovias/novos-projetos-em-rodovias/br-277-373-376-476-pr-e-pr-418-423-427/arquivos-para-download/edital-e-anexos/contrato-prana-lote-1/view>](https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/rodovias/novos-projetos-em-rodovias/br-277-373-376-476-pr-e-pr-418-423-427/arquivos-para-download/edital-e-anexos/contrato-prana-lote-1/view), nas subcláusulas 22.1.18. e 22.2.3., transcritas a seguir, a classificação de Pandemia e Guerra como caso fortuito ou força maior, a saber:

#### 22 Alocação de Riscos

22.1 Com exceção dos riscos expressamente alocados ao Poder Concedente nos termos da subcláusula 22.2 e em outras disposições contratuais, a Concessionária é integral e exclusivamente responsável por todos os riscos relacionados à Concessão, inclusive, mas sem limitação, pelos seguintes riscos:

[...]

22.1.8 investimentos e custos para execução dos serviços previstos no PER;

22.1.9 investimentos e custos excedentes relacionados às obras e aos serviços objeto da Concessão, exceto nos casos previstos na subcláusula 22.2;

[...]

**22.1.18 caso fortuito ou força maior, a exemplo dos eventos de guerras nacionais ou internacionais que envolvam diretamente a execução contratual, atos de terrorismo, contaminação nuclear, química ou biológica, salvo se decorrentes de atos da Concessionária, embargo comercial de nação estrangeira ou pandemia, desde que o fato gerador seja segurável no Brasil por, no mínimo, duas seguradoras, considerando o prazo de um ano anterior à data da ocorrência, conforme registrado na Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) ou órgão que venha a substituí-la;**

[...]

22.1.20 possibilidade de a inflação relativa ao objeto contratual de um determinado período ser superior ou inferior ao índice utilizado para reajuste da Tarifa de Pedágio ou de outros valores previstos no Contrato para o mesmo período, qualquer que seja a variação, exceto quanto às compensações previstas no Mecanismo de Compartilhamento de Risco de Preço de Insumo, nos termos do Anexo 15;

[...]

**22.1.35 obtenção e custo dos insumos necessários à execução das obras e serviços previstos no PER, incluindo alterações de impostos e contribuições que incidam sobre os insumos utilizados, observados os termos e limites da aplicação do Mecanismo de Compartilhamento de Risco de Preço de Insumo, nos termos do Anexo 15;**

[...]

22.1.36 investimentos e custos adicionais de intervenções e soluções geotécnicas necessárias em função de impactos decorrentes de eventos de instabilidade geológica ordinários.

[...]

22.2 O Poder Concedente é responsável pelos seguintes riscos relacionados à Concessão:

[...]

**22.2.3 caso fortuito ou força maior, a exemplo dos eventos de guerras nacionais ou internacionais que envolvam diretamente a execução contratual, atos de terrorismo, contaminação nuclear, química ou biológica, salvo se decorrentes de atos da Concessionária, embargo comercial de nação estrangeira ou pandemia, desde que o fato gerador não seja segurável no Brasil considerado o prazo de um ano anterior à data da ocorrência por, no mínimo, duas seguradoras, conforme registrado na Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) ou órgão que venha a substituí-la;**

[...]

22.2.17 implantação, manutenção e conservação de eventuais Obras de Manutenção de Nível de Serviço;

22.2.18 investimentos e custos adicionais decorrentes da execução de eventuais obras de Contorno Alternativo;

[...]

22.2.21 investimentos e custos adicionais de intervenções e soluções geotécnicas necessárias em função de impactos decorrentes de eventos de instabilidade geológica extraordinários; (Grifo nosso)

65. Portanto, tendo em vista que estas minutas de Contratos de Concessão são elaboradas pela ANTT seguindo diretrizes de política pública estabelecidas pelo Ministério dos Transportes, assim como são previamente avaliadas pelo órgão de controle externo competente, é possível presumirmos que há convergência no sentido de se considerar os efeitos trazidos pela Pandemia da COVID-19 e da Guerra entre a Rússia e a Ucrânia, como caso fortuito ou força maior, para os casos de aumento de custo excessivo e necessidade de reequilíbrio, não sendo legítimo atribuir tal risco à Concessionária, haja vista que, conforme informado, eventos desta magnitude não são

seguráveis no Brasil.

66. Todavia, por competência, tanto a questão do seguro deverá ser avaliada pela GEGEF, como a questão jurídica acerca do enquadramento dos eventos de Pandemia e Guerra como caso fortuito e força maior deverá ser avaliada oportunamente pela PF-ANTT.

## VI.D. MECANISMOS DE REEQUILÍBRIO E REVISÃO CONTRATUAL

### VI.D.i. REVISÃO CONTRATUAL

67. Conforme previstos nos Contratos de Concessão e Regulamentos da ANTT, para a realização e efetivação da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro da TBP devido ao aumento de custos de obras (insumos) classificado como caso fortuito ou força maior, devem ser realizadas por procedimento de Revisão Extraordinária da TBP do Contrato de Concessão.

68. Ademais, tal situação é prevista expressamente na [Resolução ANTT nº 675/2004](#), onde é indicado a utilização de instrumento da Revisão Extraordinária para promoção do reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão, a saber:

*Art. 2º-A. Nas revisões extraordinárias serão consideradas as repercussões: (Redação dada pela [Resolução 5859/2019/DG/ANTT/MI](#))*

*I - decorrentes, única e exclusivamente, de fato de força maior, caso fortuito, fato da Administração, fato do príncipe ou alteração unilateral do contrato pelo Poder Concedente, em caráter emergencial, ou da ocorrência de outras hipóteses previstas expressamente no contrato de concessão; (Acrescentado pela [Resolução 5859/2019/DG/ANTT/MI](#))*

*II - que resultem, comprovadamente, em alteração dos encargos da concessionária, ou que comprometa ou possa comprometer a solvência da Concessionária e/ou continuidade da execução/prestação dos serviços previstos neste Contrato (Acrescentado pela [Resolução 5859/2019/DG/ANTT/MI](#)) (Grifo nosso)*

### VI.D.ii. TERMO ADITIVO

69. Sobre este assunto, temos que a [Resolução ANTT nº 6.000/2022](#), indica que apenas a inclusão ou alteração de obra ou serviço no Contrato de Concessão deve ser realizada via Termo Aditivo, mas não trata dos casos de reequilíbrio econômico-financeiro por evento de caso fortuito ou força maior, conforme transcrição parcial abaixo:

*Obras e serviços não previstos inicialmente no contrato de concessão*

[...]

*Art. 46. A inclusão ou alteração de obra ou serviço no contrato de concessão poderá ser promovida mediante deliberação da Diretoria em termo aditivo contratual, cujos efeitos tarifários serão incorporados por meio da revisão extraordinária ou quinquenal, nos termos da terceira norma do Regulamento das Concessões Rodoviárias, com base em projeto executivo aceito.*

*Parágrafo único. Investimentos em consonância com os programas governamentais estabelecidos, principalmente voltados à segurança viária, inclusive os associados à tecnologia, conforme definições da área competente, poderão ser celebrados por meio de termo aditivo, cujos efeitos tarifários serão incorporados no âmbito das revisões extraordinárias. (Grifo nosso)*

70. Ademais, a necessidade de Termo Aditivo também para questões de alteração contratual que ensejam reequilíbrio econômico-financeiro e Revisão Extraordinária, prevista na [Instrução Normativa ANTT nº 18/2023](#), a saber:

*Art. 4º A alteração do contrato de concessão associada a revisão extraordinária será instruída em autos próprios e formalizada mediante a celebração de termo aditivo, após autorização da Diretoria*

*§ 1º Havendo impacto sobre o equilíbrio econômico-financeiro, a sua recomposição será disciplinada no termo aditivo e será promovida em revisão.*

*§ 2º Na hipótese do caput, o processo será obrigatoriamente remetido para análise da Procuradoria Federal junto à ANTT antes da submissão à Diretoria. (Grifo nosso)*

71. A [Resolução ANTT nº 5.850/2019](#), que estabelece os procedimentos a serem observados pela ANTT para o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de rodovias, indica a necessidade de realização de Termo Aditivo para alguns casos específicos de forma de reequilíbrio, como a prorrogação do contrato de concessão, pagamento à concessionária pelo poder concedente, alteração de localização, acréscimo ou redução de praças de pedágio, estabelecimento ou remoção de cabines de bloqueio, *in verbis*:

*Art. 2º Para os contratos em que a entrega do FCO, referente ao plano de negócios vencedor do leilão, foi exigência do certame, os impactos econômico-financeiros serão calculados dentro do próprio FCO, conforme disposto no Anexo I, exceto para as obrigações em que há previsão contratual de aplicação do Desconto de Reequilíbrio na TBP.*

[...]

*§ 6º No caso da efetivação do reequilíbrio por meio de prorrogação do contrato de concessão, pagamento à concessionária pelo poder concedente, alteração de localização, acréscimo ou redução de praças de pedágio, estabelecimento ou remoção de cabines de bloqueio, será obrigatório o estabelecimento de Termo Aditivo ao contrato.*

[...]

*Art. 6º Os contratos de concessão aditivados com fundamento nesta Resolução terão eficácia a partir da publicação do respectivo termo aditivo, respeitadas as demais normas legais e disposições contratuais. (Grifo nosso)*

72. Outrossim, na Minuta de Resolução SEI nº 17070029 (Processo nº 50500.030241/2021-53) da 3ª Norma do Regulamento das Concessões Rodoviárias - RCR 3, em especial, no capítulo que trata de Revisão Extraordinária, não foi localizado a obrigatoriedade de se realizar Termo Aditivo ao Contrato para promover recomposição do equilíbrio econômico-financeiro via Revisão Extraordinária da TBP em decorrência de evento decorrente de caso fortuito ou força maior.

73. Por fim, a própria [Resolução ANTT nº 5.954/2021](#), que estabeleceu a metodologia para o cálculo dos impactos causados pela Pandemia da COVID-19, em função da redução do tráfego e receita, não determinou a necessidade de realização de Termo Aditivo, sendo que o reequilíbrio tem sido processado por meio de Revisão Extraordinária da TBP.

74. Isto posto, esta Gerência não localizou a necessidade ou obrigatoriedade de firmar Termo Aditivo para realizar reequilíbrio econômico financeiro via Fluxo de Caixa Marginal - FCM, ou até por meio do Fator C, com incremento da TBP, para indenizar os custos adicionais e extraordinários devido ao aumento de insumos de obras rodoviárias em virtude da Pandemia da COVID-19 e da Guerra entre a Rússia e a Ucrânia (caso fortuito ou força maior), e, neste sentido, entendemos como desnecessário formalizar Termo Aditivo, bastando tal reequilíbrio via Revisão Extraordinária da TBP.

75. Isto posto, esta Gerência não vislumbra a necessidade ou obrigatoriedade de que seja firmado Termo Aditivo para realizar reequilíbrio econômico financeiro via Fluxo de Caixa Marginal - FCM, ou até por meio do Fator C (Conta C), com incremento da TBP, para indenizar os custos adicionais e extraordinários devido ao aumento de insumos de obras rodoviárias em virtude da Pandemia do COVID-19 e da Guerra entre a Rússia e a Ucrânia (caso fortuito ou força maior), e, à princípio, entende como desnecessário a formalização de Termo Aditivo ao Contrato de Concessão, bastando que a efetivação deste reequilíbrio aconteça via Revisão Extraordinária da TBP.

## VI.E. ANÁLISE JURÍDICA

76. Como é de conhecimento, em 16/04/2020, a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Infraestrutura, mediante o Parecer nº 261/2020/CONJUR-

MINFRA/CGU/AGU (SEI nº 18633135) conclue que a Pandemia da COVID-19 é um evento extraordinário que pode ser classificado como caso de força maior ou caso fortuito, a saber:

*O Da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro de contratos de concessão*

[...]

40. Por conseguinte, pode-se afirmar que os concessionários de infraestrutura de transportes, aí também compreendidos os arrendatários de instalações portuárias, têm direito ao reequilíbrio de seus contratos quando ocorrerem eventos supervenientes à apresentação de suas propostas cujo risco tenha sido alocado ao poder concedente e que tenham impactado de forma significativa suas receitas ou despesas. Em regra, o concessionário assume os riscos ordinários do negócio, enquanto o poder público retém os riscos extraordinários para si. Porém, nada impede que os contratos estabeleçam uma divisão de riscos diferente.

[...]

*O Da caracterização da pandemia do novo coronavírus como força maior*

[...]

71. Por conseguinte, nos limites desta consulta, parece-me fora de dúvida de que a pandemia do novo coronavírus pode ser classificada como evento de “força maior” ou “caso fortuito”. É certo que, em resposta à disseminação da doença, foram adotadas medidas de restrição de mobilidade das pessoas e mesmo de suspensão de atividades econômicas. Tais medidas poderiam eventualmente ser classificadas como “fato do príncipe”. Porém, há de se reconhecer que a sua causa foi exatamente o potencial de disseminação do vírus e seus impactos sobre a saúde pública. Além disso, a menos que o contrato disponha de modo diferente, não há na prática maior relevância em tentar distinguir se eventual prejuízo sobre os contratos de concessão seria decorrente de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, pois em regra suas consequências jurídicas seriam as mesmas

[...]

73. Porém, é importante ressaltar que esse reconhecimento em tese não significa necessariamente que os contratos de concessão deverão ser reequilibrados. Primeiro porque é possível que algum contrato tenha estabelecido uma alocação de riscos diferente da divisão tradicional entre riscos ordinários e extraordinários. Segundo, porque é necessário avaliar se a pandemia teve efetivo impacto sobre as receitas ou despesas do concessionário. É possível que, em determinados casos, não tenha ocorrido impacto significativo. Esses elementos deverão ser devidamente examinados para que se possa concluir se um determinado contrato deve ser reequilibrado.

**CONCLUSÃO**

74. Ante o exposto, em resposta à consulta que foi formulada, concluo:

a) Os concessionários de infraestrutura de transportes, aí também compreendidos os arrendatários de instalações portuárias, têm direito ao reequilíbrio de seus contratos quando ocorrerem eventos supervenientes à apresentação de suas propostas cujo risco tenha sido alocado ao poder concedente e que tenham impactado de forma significativa suas receitas ou despesas. Em regra, o concessionário assume os riscos ordinários do negócio, enquanto o poder público retém os riscos extraordinários para si. Porém, nada impede que os contratos estabeleçam uma divisão de riscos diferente.

b) A teoria da imprevisão é aplicável aos contratos administrativos, incluindo os contratos de concessão, neste caso respeitadas as suas características próprias e a alocação de riscos prevista explícita ou implicitamente no respectivo instrumento contratual. Mas, para isso, é imprescindível que se trate de evento superveniente e extraordinário, cuja ocorrência ou consequências sejam imprevisíveis e inevitáveis e que tenha gerado onerosidade excessiva decorrente de um significativo desequilíbrio no contrato.

c) A pandemia do novo coronavírus (SARS-CoV-2) pode ser classificada como evento de “força maior” ou “caso fortuito”, caracterizando “álea extraordinária” para fins de aplicação da teoria da imprevisão a justificar o reequilíbrio de contratos de concessão de infraestrutura de transportes, com as ressalvas indicadas no parágrafo 73 deste Parecer.

77. Das Agências Reguladoras, verificamos que a Procuradoria Federal junto à ANAC - PF-ANAC, fez análise de caso concreto, devido ao pedido de Revisão Extraordinária apresentado pela Concessionária, como exemplo, do Aeroporto Internacional de Guarulhos e do Galeão, em razão dos impactos financeiros decorrentes da Pandemia da COVID-19, conforme se depreende das conclusões dos Pareceres apresentados abaixo:

- Parecer nº 00242/2020/PROT/PFEANAC/PGF/AGU (SEI nº 19152769), de 20/10/2020:

*EMENTA: Direito administrativo. Contrato de concessão de ampliação, manutenção e exploração de infraestrutura aeroportuária. Aeroporto Internacional de Guarulhos. Pleito de revisão extraordinária. Efeitos da pandemia da COVID-19. Configuração do evento como caso fortuito e força maior. Divisa com o risco de demanda. Recorte temporal limitado a 2020. Inaplicabilidade da teoria da imprevisão. Prevalência da alocação contratual do risco. Apontamentos quanto aos parâmetros para definição do impacto econômico-financeiro. Possibilidade de prosseguimento. Aditamento contratual para alteração do Anexo 5, referente ao item 2.1. Viabilidade jurídica*

[...]

**III. CONCLUSÃO**

90. Ante todo o exposto, abstraídos os aspectos técnicos, manifesta-se esta Procuradoria pela regularidade do feito, não se vislumbrando óbices jurídicos ao prosseguimento da proposta de revisão extraordinária, com as recomendações formuladas na presente manifestação.

- Parecer nº 00006/2023/PROT/PFEANAC/PGF/AGU (SEI nº 19152769), de 12/01/2023:

*EMENTA: Direito administrativo. Direito aeronáutico. Contrato de Concessão de infraestrutura aeroportuária. Aeroporto Internacional do Galeão. Pleito de revisão extraordinária. Impactos da pandemia de Covid-19. Impacto da Variante ômicron do SARS-Cov-2. Resolução ANAC nº 654/2022, de 12 de janeiro de 2022. Enquadramento na matriz de risco. Contornos da alocação de risco contratual. Divisa do evento de força maior e caso fortuito com risco de demanda. Efeitos em 2022. Proposta de deferimento da revisão em relação ao ano de 2021. Legalidade do procedimento. Inteligência da Lei n. 8.987, de 1995, dos dispositivos contratuais e da Resolução ANAC n. 528, de 2019. Possibilidade de prosseguimento, observadas as recomendações*

[...]

**3. CONCLUSÃO**

63. Ante todo o exposto, abstraídos os aspectos técnicos, manifesta-se esta Procuradoria pela regularidade do feito, não se vislumbrando óbices jurídicos ao prosseguimento da proposta de revisão extraordinária.

78. Nesta linha, complementarmente a análise produzida pela assessoria jurídica do antigo Ministério da Infraestrutura contida no Parecer nº 261/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU (SEI nº 18633135), esta Gerência entende que as questões que permeiam os pleitos da ABCR e das Concessionárias de Rodovia carecem de análise jurídica por parte da PF-ANTT, área jurídica especializada desta Agência, que exerce as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos na ANTT, conforme estabelece a [Portaria Conjunta DG/PF-ANTT nº 1/2023](#), para verificar a legalidade e viabilidade jurídica de se enquadrar tal evento de aumento de custos de obras decorrentes da Pandemia da COVID-19 e da Guerra entre a Rússia e a Ucrânia como caso fortuito ou força maior, passível de reequilíbrio econômico-financeiro das concessões via alterações contratuais e revisões extraordinárias das tarifas de pedágios.

79. Isto posto, será recomendado por esta GEGIR avaliação jurídica do caso em tela pela PF-ANTT.

**VI.F. CARTAS ABCR**

**VI.F.i. Carta Ct - 039/22 (SEI nº 13317231), de 12/09/2022**

**VI.F.i.a. Pleito ABCR**

80. Na Carta Ct - 039/22 (SEI nº 13317231), a ABCR apresenta breve contextualização da variação extraordinária do preço de insumos de obras rodoviárias, seus impactos sobre as concessões de rodovias e a necessidade de busca de soluções regulatórias pela ANTT.

81. Neste documento, a ABCR defende que o evento da Pandemia da COVID-19, que resultou em aumento extraordinário, drástico, agudo, inesperado e imprevisível dos preços dos insumos na operação e manutenção das concessões de rodovias, é classificado como caso fortuito ou força maior.

82. Assim, para subsidiar seu pleito, tese e proposta, a ABCR contratou e apresentou 2 (dois) estudos técnicos, um econômico e outro jurídico, a saber:

- Documento SEI nº 13317332 - Análise do Comportamento de preços de Insumos Básicos da Cadeia de Serviços de Infraestrutura e Rodovias, 09/2022 - Empresa Tendências Consultoria Integrada - Estudo Econômico;
- Documento SEI nº 13317299 - Memorando / Variação Extraordinária de Custos de Insumos - Empresa Damarest, 02/08/2022 - Estudo Jurídico.

83. No final, a ABCR solicita a abertura de Processo de Participação e Controle Social - PPCS, para viabilizar o adequado debate sobre o tema e construir solução regulatória viável.

VI.F.i.b. Análise GEGIR

84. Sobre a questão da extraordinariedade da Pandemia da COVID-19 que culminou em aumento expressivo dos custos, ao nosso ver, do ponto de vista técnico, contratual e regulamentar, assiste razão ao posicionamento da ABCR, todavia, por cautela, quanto a afirmação de que a Pandemia da COVID-19 e a Guerra entre a Rússia e a Ucrânia seria enquadrado como caso fortuito ou força maior, esta questão será levada para análise e confirmação jurídica da PF-ANTT.

85. No tocante a proposta de realizar PPCS, e depois, consignar tal metodologia em Resolução da ANTT, esta GEGIR não vislumbra óbice, inclusive, entende como oportuno e conveniente para dar maior transparência e publicidade a proposta de reequilíbrio contratual.

86. Todavia, por competência regimental estabelecida no art. 25 da [Resolução ANTT nº 5.977/2022](#), entendemos que cabe a Gerência de Regulação Rodoviária - GERER avaliar a pertinência de se realizar o PPCS, considerando inclusive que a mesma já havia se manifestado anteriormente nos Despachos GERER SEI nº 17529196 e nº 17529196, de 31/10/2022 e 26/06/2023 respectivamente.

87. Com relação ao Estudo Econômico (SEI nº 13317332), por competência regimental estabelecida no art. 25 da [Resolução ANTT nº 5.977/2022](#), entendemos que cabe a GEGEF avaliar tal documento técnico.

88. Além disso, o Estudo Econômico (SEI nº 13317332), também deve ser avaliado pela Gerência de Engenharia Rodoviária - GEENG, por envolver questões de preços de insumos e orçamentos de obras de engenharia.

89. Da mesma forma, sobre o Estudo Jurídico (SEI nº 13317299), por competência regimental estabelecida no art. 24 da Resolução ANTT nº 5.976/2022, entendemos que cabe a PF-ANTT avaliar tal documento jurídico.

90. Ademais, ainda sobre a afirmação na Carta Ct - 039/22 (SEI nº 13317231) e no Estudo Econômico (SEI nº 13317332), de que a proposta seria aplicada em função dos preços dos insumos na operação e manutenção das concessões de rodovias, esta GEGIR apresenta entendimento divergente, pois reconhecemos que o aumento dos custos dos insumos nos serviços diretamente ligados as obras de engenharia obrigatórias (CAPEX - *Capital Expenditure*), de grande vulto e com data de início e término definido no curto/médio prazo, como obras de ampliação da capacidade, melhorias, manutenção do nível de serviço e recuperação, afeta de forma extremamente negativa e permanente as receitas e, por conseguinte, o fluxo de caixa da Concessionária, não havendo condições de recuperar tal desembolso a maior ao longo do prazo da concessão, diferentemente das obras e serviços de engenharia (OPEX - *Operational Expenditure*), de caráter não obrigatório, contínuo e periódico, como o caso dos serviços de manutenção, conservação, monitoração, operação e administração, pois estas oscilações não afetam de forma impactante as receitas e podem sim ser reestabelecidas até o término do contrato de concessão, que é de longo prazo.

91. Portanto, o posicionamento desta área técnica é de que a proposta deve incidir somente para as Concessionárias que no período entre 2020 e 2023 em que for apurado o acréscimo do valor dos insumos das obras de forma extraordinárias, tenham executados e incorridos em dispêndios com obras de ampliação da capacidade, melhorias, manutenção do nível de serviço e recuperação da infraestrutura rodoviária.

VI.F.ii. Carta Ct - 010/23 (SEI nº 17446495), de 22/02/2023

VI.F.ii.a. Pleito ABCR

92. Na Carta Ct - 010/23 (SEI nº 17446495), a ABCR apresenta novamente a *solicitação quanto à abertura de processo de participação e controle social específico, versando sobre as repercussões concretas que a pandemia do Covid-19 ocasionou sobre os contratos concessórios vigentes sobre competência da ANTT.*

VI.F.ii.b. Análise GEGIR

93. Sobre este pedido, tendo em vista que a GERER já apreciou esta questão mediante o Despacho GERER SEI nº 17529196, por competência regimental, esta GEGIR encaminhará os autos para nova avaliação e manifestação da GEGEF.

VI.F.iii. Carta Ct - 033/23 (SEI nº 17446495), de 20/06/2023

VI.F.iii.a. Pleito ABCR

94. Na Carta Ct - 033/23 (SEI nº 17446495), inicialmente, a ABCR apresenta novamente o contexto do pleito, informando que a Pandemia da COVID-19 gerou aumento extraordinário nos insumos necessários à operação e manutenção das concessões de rodovias, destacando ainda que *tal efeito sobre os preços, porém, diferentemente do que se passou com a demanda/receita das concessões de rodovias, não foi percebido logo após o início da pandemia, em março/2020. Ao contrário, o mercado apenas sentiu as consequências na segunda metade de 2020, momento que pode ser caracterizado como a "segunda onda" dos efeitos Covid-19.*

95. Na sequência, a ABCR reforça seu entendimento de que o cenário de aumento de custo de insumos de obras decorrente da Pandemia da COVID-19 é mais uma consequência de um evento de caso fortuito e força maior, previsto na álea extraordinária do Contrato e considerada na teoria da imprevisão, mencionando ainda o Parecer nº 261/2020/CONJURMINFRA/CGU/AGU.

96. Expõe ainda, que a Pandemia da COVID-19 foi um evento superveniente e extraordinário, que produziu consequências imprevisíveis e inevitáveis, com o estouro do preço dos insumos e que gerou onerosidade excessiva e um significativo desequilíbrio nos Contratos de Concessão de Rodovia.

97. Na mesma correspondência, a ABCR apresenta proposta preliminar de metodologia para a quantificação dos efeitos da Pandemia de COVID-19 sobre o preço dos insumos rodoviários e reequilíbrio econômico-financeiro da TBP, destacando ainda que na metodologia serão consideradas apenas obras executadas de forma parcial ou completa após o início da Pandemia do COVID-19.

98. Ainda, temos que a metodologia se baseia na orçamentação de projeto de obra com base no Sistema de Custos Referenciais de Obras - SICRO do Departamento Nacional de Infraestrutura Rodoviária - DNIT, selecionando os principais insumos (mais relevantes e representativos) da obra, e realizando uma projeção dos valores e variação (banda, intervalo de confiança), num raio temporal de 10 (dez) anos.

99. Com isso, a partir de análise comparativa do preço SICRO projetado, com base em série histórica, sem o efeito COVID, a ABCR indica que será possível identificar mensalmente a execução e os valores das obras que variaram acima do intervalo de confiança, sendo este saldo considerado como extraordinário e passível de ser recomposto na TBP.

100. Abaixo, é transcrito as etapas da metodologia desenvolvida pelas empresas Vallya e Baruf e apresentada pela ABCR na Carta Ct - 033/23 (SEI nº 17446495), a saber:

- **Primeira etapa:** quantificar os insumos necessários para a execução da obra de acordo com o projeto executivo aprovado e, a partir das bases SICRO, SINAP, ANP etc., realizar a orçamentação, tendo como referência data anterior ao início da pandemia, em março/2020.
- **Segunda etapa:** com base na Curva ABC, definir os insumos mais relevantes para a execução da obra, que representam 80% de seu valor, considerada a Regra de Pareto 80/20. Feito isso, coletar suas séries históricas com, no mínimo, dez anos de publicação de preços em bases de dados oficiais.
- **Terceira etapa:** determinar as variações percentuais mensais de cada insumo a partir das séries históricas. Estas variações serão somadas e, após, ponderadas pelas respectivas representatividades na Curva ABC. Como resultado, ter-se-á a variação mensal do índice da obra desde, pelo menos, 2010 (dato mais antigo do SICRO) até a data do evento extraordinário (março/2020).
- **Quarta etapa:** por meio do modelo estatístico SARIMA, projetar, a partir dos índices de obra definidos, índice de preço mensal dos insumos caso não tivesse acontecido a pandemia, desde março/2020 até o prazo final de conclusão da obra, considerando intervalo de confiança de 95% nas projeções, o que resulta na construção de limites (ou curvas) inferior e superior do índice de preço.
- **Quinta etapa:** mensurar o desequilíbrio econômico-financeiro. Para tanto, calcular a variação extraordinária mensal do índice da obra observado vis-à-vis o índice de preços projetado a partir de março/2020, considerado o limite dos intervalos de confiança. Ato subsequente, ponderar o peso de cada mês no cálculo total do custo extraordinário da obra em função do avanço do respectivo cronograma físico e, após, somar todos os custos mensais que extrapolam o limite do intervalo de confiança. Por fim, sobre o valor resultante incidirá as regras de fluxo de caixa marginal.

#### VI.F.iii.b. Análise GEGIR

101. Inicialmente, é importante repisarmos o entendimento desta GEGIR de que é razoável, adequado e pertinente realizar o reequilíbrio econômico-financeiro somente aos custos das obras de ampliação da capacidade, melhorias, manutenção do nível de serviço e recuperação realizadas no período do aumento dos preços extraordinários dos insumos, ou seja, os serviços contínuos de manutenção, conservação, operação, monitoração e administração, que ocorrerão ao longo de todo prazo da concessão, não são elegíveis para serem reequilibrados, mesmo nas situações de caso fortuito e força maior.
102. Sobre o entendimento de que a Pandemia da COVID-19 foi um evento superveniente e extraordinário, que produziu consequências imprevisíveis e inevitáveis, com o estouro do preço dos insumos e que gerou onerosidade excessiva e um significativo desequilíbrio nos Contratos de Concessão, e, portanto, seria classificado como evento de caso fortuito e força maior, esta Gerência entende que, de fato, os custos dos insumos extrapolaram qualquer previsão de valor futuro, e que geraram um custo excessivo e extraordinário as Concessionárias que realizaram investimentos (CAPEX) no período dos efeitos da Pandemia, e até mesmo da Guerra, e, *a priori*, do ponto de vista técnico-contratual, entendemos que este fato se enquadra como caso fortuito ou força maior.
103. Todavia, por prudência, tendo em vista que a definição e classificação de eventos extraordinários como caso fortuito e força maior permeiam fortemente a seara jurídica, será encaminhado os autos para avaliação final da PF-ANTT, para confirmarmos tal entendimento legal.
104. Com relação a metodologia, inicialmente, esta Gerência informa que não foi localizado na árvore do processo no SEI a *proposta preliminar de metodologia para a quantificação dos efeitos da pandemia de Covid-19 sobre o preço dos insumos rodoviários, construída a partir de Estudo Econômico e de Engenharia elaborado pelas consultorias Vallya e Barufi*, conforme mencionado pela ABCR na Carta Ct - 033/23 (SEI nº 17446495).
105. Todavia, após avaliação do conteúdo apenas da Carta Ct - 033/23 (SEI nº 17446495), verifica-se que a proposta de se precificar a obra com base em projeto executivo e orçamento analítico, se baseando os preços no SICRO/DNIT, encontra respaldo nas Resoluções ANTT [nº 1.187/2005](#), [nº 3.651/2011](#), e [nº 6.000/2022](#), e, portanto, *a priori*, entendemos como adequada e pertinente.
106. Ainda, a aplicação apenas aos principais insumos da obra também é adequada, do ponto de vista procedimental e de resultado, pois simplifica e representa a variação do valor mais significativa.
107. Todavia, mesmo que se utilize a previsão e o preço real do SICRO para os insumos, em se tratando de valor já dispendido, para lisura e segurança do processo, se faz necessário a utilização de comprovantes e notas fiscais de valores de aquisição dos insumos, algo que é facilmente organizado e demonstrado pelas Concessionárias de Rodovias.
108. Sobre isto, é importante esclarecer que o pleito na verdade se trata de indenização / ressarcimento financeiro por dispêndios / gastos incorridos pelas Concessionárias no decorrer dos anos de concessão Pós-Pandemia, em virtude de aumento dos custos dos insumos (materiais) de obras rodoviárias, sendo que o ideal seria avaliar o pedido também utilizando a prestação de contas de documentos comprobatórios, e não somente por meio de metodologia teórica e com diversas premissas subjetivas e questionáveis.
109. Vale destacar que a prestação de contas para casos como estes tem previsão na [Resolução ANTT nº 6.000/2022](#) (RCR 2), e, recentemente, esta Gerência repositou orientação às Concessionárias de Rodovias mediante o Ofício Circular SEI nº 1883/2023/GEGIR/SUROD/DIR-ANTT (SEI nº 18708254), de 08/09/2023.
110. Isto se faz necessário, pois, conforme estabelece a metodologia do SICRO do DNIT, temos que os preços dos materiais, como areia, pedra, brita, ferro (aço), cimento, etc., são avaliados de forma unitária, sem considerar grandes quantidades e o efeito de barganha (ganho de escala), que reduz o valor global da aquisição dos materiais, conforme pode ser verificado no trecho extraído do [Manual de Custos de Infraestrutura de Transportes Volume 01 - Metodologia e Conceitos do DNIT \(2017\)](#), transcrito parcialmente abaixo:

#### 16. DIRETRIZES PARA UTILIZAÇÃO DE SISTEMAS DE CUSTOS REFERENCIAIS NA ELABORAÇÃO DE ORÇAMENTOS

A utilização indiscriminada dos preços divulgados pelo Sistema de Custos Referenciais de Obras - SICRO, sem o devido tratamento que a elaboração de um orçamento para contratação de obras públicas requer, independentemente do nível de detalhamento do projeto, constitui grave erro para a correta formação dos preços das obras de infraestrutura de transportes.

**Primando pelas boas práticas de orçamentação, a Coordenação-Geral de Custos do DNIT defende a necessidade indispensável de realização de pesquisa local de campo para estabelecer os preços praticados pelo mercado local de uma obra específica, particularmente para os agregados em condição comercial e para os insumos mais relevantes da Curva ABC.**

**Este entendimento se ampara no fato de que os preços de referência divulgados pelo SICRO não contêm fatores inerentes à expectativa de negociação e ganhos de escala envolvidos na execução de uma obra real, o que não é desejável para os insumos de maior relevância nos orçamentos públicos de obras de infraestrutura.**

Além disso, o fato de não possuir uma origem espacial que permita a definição clara de uma extensão de segmento que remunere as operações de transporte, no caso específico de insumos comerciais provenientes de cotação e dos materiais provenientes de exploração de pedreiras e jazidas, cujas ocorrências, usualmente, se encontram distantes dos centros urbanos, podem resultar em distorções relevantes ao orçamento elaborado. (Grifo nosso)

111. Sobre isto, trazemos, de forma adicional, trecho do Guia de [Orientações Para Elaboração de Planilhas Orçamentárias de Obras Públicas do TCU \(2014\)](#), que detalha os fatores que provocam normalmente a variação de preço a maior de materiais da tabela de preço de bases oficiais (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI) com relação a aquisição de grande quantidade para realização das obras, a saber:

#### Pesquisas de Mercado

[...]

**Ainda que o material utilizado na obra esteja contemplado no Sinapi ou em outros sistemas referenciais de custos, o gestor deve atentar que em alguns casos os sistemas referenciais apresentam distorções em relação aos custos efetivamente transacionados. No Sinapi, tais distorções podem ser atribuídas aos seguintes fatores, dentre outros, além da natural flutuação de mercado entre os fornecedores (Acórdão 56/2013 – Plenário):**

- Efeito Cotação:** resultado do procedimento rotineiro de pesquisa de preços, por meio do qual o comprador realiza cotações e escolhe o estabelecimento que apresentou o menor preço, fazendo com que o preço efetivamente pago pelo construtor seja inferior à mediana das consultas por ele realizadas.
- Efeito Barganha:** resultado da negociação de grande quantidade, o que provoca redução do preço unitário do material a ser comprado em função de economias de escala.
- Efeito Marca:** resultado da coleta de preços de insumos supostamente com a mesma especificação, porém, com marcas diferentes. Esse efeito pode distorcer o preço referencial para mais ou para menos, dependendo da relação entre o insumo cotado e aquele ao qual se deveria efetivamente referenciar. Também pode trazer reflexos sobre as composições de serviços, uma vez que determinadas marcas de melhor qualidade apresentam desempenho superior em relação a outras, ainda que todas se encontrem dentro de um mesmo nível de especificação técnica.
- Efeito Administração Pública:** decorre da identificação, por parte do comprador, de que a aquisição atenderá a órgão público. No caso das cotações, esse efeito tende a

provocar uma majoração dos preços informados pelo fornecedor, em virtude de dois fatores essenciais. O primeiro é que não há expectativa de compra imediata nem de concorrência entre fornecedores, fazendo com que o vendedor forneça o preço "de balcão", sem ofertar qualquer tipo de abatimento comumente oferecido, pois encara a pesquisa como mera informação e não como uma venda potencial. O segundo fator relevante é que, em geral, as cotações realizadas pela administração pública destinam-se a subsidiar um orçamento-base para licitação, levando os fornecedores a incluir uma margem maior sobre o preço praticado, de tal modo que tenham ainda condições de reduzir o preço no ambiente concorrencial da licitação.

e) Efeito Embalagem: ocasionado pela escolha de uma unidade de comercialização inadequada para o tipo de insumo pesquisado, tendo em vista a forma mais usual de comercialização, sua finalidade e aplicação. Pode causar distorção dos preços para mais ou para menos: caso a consulta considere embalagens maiores do que as usualmente utilizadas, o preço relativo tende a ser inferior; caso considere embalagens menores, tende a ser superior. Vale destacar que esse efeito não se confunde com o efeito barganha, o qual se relaciona com o volume de venda. No presente caso, o fator de diferenciação é a própria embalagem do produto, independentemente da quantidade de unidades que seriam adquiridas. (Grifo nosso)

112. Além disso, em momento de grande oscilação de preço, e tendo em vista que o SICRO tem uma defasagem entre 3 (três) e 6 (seis) meses da atualização da tabela de preços para a data atual, conforme pode ser verificado na imagem abaixo retirada no dia 18/09/2023 do site [https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/custos-e-pagamentos/custos-e-pagamentos-dnit/sistemas-de-custos/sicro\\_antiga/norte/norte](https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/custos-e-pagamentos/custos-e-pagamentos-dnit/sistemas-de-custos/sicro_antiga/norte/norte), a discrepância dos valores apurados pode ser significativa, a saber:

Figura 2 - Exemplo de Defasagem da Publicação da Tabela de Preço SICRO/DNIT

www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/custos-e-pagamentos/custos-e-pagamentos-dnit/sistemas-de-custos/sicro\_antiga/norte/norte

gov.br Ministério da Infraestrutura Órgãos do Governo Acesso à Informação Legislação Acessibilidade Entrar com o gov.br

Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes O que você procura?

Assuntos > Planejamento e Pesquisa > Custos e Pagamentos > Custos Referenciais > Sistemas de Custos > SICRO > Norte

## Norte

Publicado em 27/04/2017 22h52 | Atualizado em 21/07/2023 11h09

Compartilhe

IMPORTANTE: Previamente à utilização do SICRO, a CGCIT recomenda a leitura do Informativo SICRO nº 01/2021 ([clique aqui](#))

ACRE

- 2023  
Janeiro / Abril
- 2022  
Janeiro / Abril / Julho / Outubro / Outubro - Revisado
- 2021  
Janeiro / Abril / Julho / Outubro
- 2020  
Janeiro / Abril / Julho / Outubro
- 2019  
Janeiro / Abril / Julho / Outubro

Fonte: [https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/custos-e-pagamentos/custos-e-pagamentos-dnit/sistemas-de-custos/sicro\\_antiga/norte/norte](https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/custos-e-pagamentos/custos-e-pagamentos-dnit/sistemas-de-custos/sicro_antiga/norte/norte) (18/09/2023).

113. Ademais, a projeção dos custos dos insumos deve ser verificado de forma a diferenciar para cada concessão, região geográfica, produto e momento (tempo), conforme estabelece metodologia do SICRO do DNIT, do SINAPI, sob gestão da Caixa Econômica Federal - CEF e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, bem como da Agência Nacional de Petróleo - ANP, este último, em especial, para os insumos asfálticos.

114. Todavia, tendo em vista as atribuições das unidades organizacionais da SUROD delimitadas no art. 25 da [Resolução ANTT nº 5.977/2022](#), esta GEGIR entende como necessário verificação destas questões de preços de insumos por parte da GEENG.

115. Ainda, sobre a apuração mensal dos serviços executados e valores dispendidos nas obras, por competência regimental estabelecida no art. 25 da [Resolução ANTT nº 5.977/2022](#), esta GEGIR entende como oportuno e pertinente a avaliação e manifestação prévia da Gerência de Fiscalização e Operação Rodoviária - GEFOP, a fim de avaliar a pertinência e eventuais dificuldades de aferir e validar tais dados, valores e informações.

116. Ainda, a curva da projeção de custo, com a expectativa de crescimento do valor, é muito diferente para Concessionária que assinaram o Contrato e assumiram (iniciaram) a Concessão Rodoviária antes do início e durante o período da Pandemia e Guerra, estas últimas com os reflexos de aumento vertiginosos de preços já experimentados e conhecidos, algo que deve ser considerado e ponderado em tal metodologia.

117. Ademais, após estas considerações, que deverão ainda ser objetos de análises técnicas detalhadas por parte das unidades organizacionais competentes da ANTT, entendemos que a metodologia, de forma geral, é possível de ser internalizada e aplicada, considerando alguns ajustes e aprimoramentos futuros.

VI.F.iv. **Carta Ct - 048/23 (SEI nº 18543461), de 25/08/2023**

VI.F.iv.a. **Pleito ABCR**

118. Na Carta 048/23 (SEI nº 18543461), inicialmente, a ABCR apresenta novamente o contexto do pleito, e traz argumentações frente aos documentos produzidos no processo nº 50500.183176/2022-49, desde sua instauração em setembro de 2022, em especial, as manifestações da GERER exaradas nos Despachos GERER SEI nº 17529196, que abordou sobre PPCS e sobre a avaliação realizada no bojo do Processo nº 50500.046122/2015-74, com relação aos aumentos extraordinários no preço dos insumos asfálticos em razão da alteração abrupta da política de preços da Petrobrás.

119. Além desse esclarecimento, a ABCR reitera que os efeitos da Pandemia da COVID-19 sobre os preços dos insumos de obras, informando novamente sobre sua imprevisibilidade, inevitabilidade, extraordinariedade e onerosidade excessiva, sendo defendido que o evento de desequilíbrio é caracterizado como caso fortuito e força maior.

120. Assim, a ABCR destaca novamente o Estudo Econômico (SEI nº 13317332) elaborado pela empresa Tendências, a Metodologia para quantificação dos efeitos

da Pandemia da COVID-19 sobre o preço dos insumos e o Estudo Econômico e de Engenharia elaborado pelas consultorias Vallya e Barufi e Estudo Complementar elaborado pela consultoria Vallya (SEI nº 18543470), de 15/08/2023, denominado Relatório Técnico - Avaliação do Comportamento de Preços de Insumos de Construção e Serviços Rodoviários Durante o Período de Pandemia.

#### VI.F.iv.b. Análise GEGIR

121. Inicialmente, temos que, com relação a necessidade de se realizar PPCS, editar Resolução, entre outras questões regulatórias, por competência, estes questionamentos serão levados para análise técnica da GERER.

122. Ainda, sobre os efeitos da Pandemia, dos elementos e evidências trazidas nos autos foi possível constatar a materialidade e relevância do efeito da Pandemia e Guerra nos preços dos insumos de obra, estando evidenciado, em nossa ótica e avaliação, os seguintes pressupostos:

- Elevação extraordinária superveniente e imprevisível dos preços dos insumos das obras rodoviárias;
- Vínculo de causalidade entre a Pandemia e Guerra com a elevação extraordinária superveniente e imprevisível dos preços dos insumos das obras rodoviárias;
- Ausência de culpabilidade das Concessionárias que não atrasaram e que realizaram as obras no período temporal da elevação extraordinária superveniente e imprevisível dos preços dos insumos das obras rodoviárias.

123. Isto posto, para a justa remuneração tarifária das Concessionárias afetadas, no entendimento desta GEGIR, no ponto de vista técnico, contratual e regulamentar, em se verificando juridicamente o enquadramento da Pandemia e Guerra como caso fortuito e força maior, as Concessionárias fazem jus ao reequilíbrio econômico-financeiro pelos custos adicionais e imprevisíveis dos insumos das obras.

#### VI.G. **CARTAS CONCESSIONÁRIAS**

124. Como já foi informado na presente Nota Técnica, as Concessionárias CCR ViaSul e Ecovias do Araguaia, no âmbito dos processos nº 50500.173903/2023-41 e nº 50500.130430/2023-97, apresentaram pleitos semelhantes do assunto em epígrafe, e, portanto, devido a conveniência, oportunidade, uniformidade, isonomia, economia e celeridade processual, tais pedidos também serão apreciados no presente momento.

#### VI.G.i. Carta VS-ADC nº 433/2023 (SEI nº 17419483), de 15/06/2023

##### VI.F.i.a. Pleito CCR VIASUL

125. Na Carta VS-ADC nº 433/2023 (SEI nº 17419483), acostada no bojo do processo nº 50500.173903/2023-41, a Concessionária CCR ViaSul apresente pleito em virtude dos impactos econômicos e financeiros causados por eventos imprevisíveis que levaram à variação extraordinária dos preços de insumos básicos de construção e de serviços de infraestrutura rodoviária, com especial destaque a pandemia da Covid19, sua causa-raiz, já reconhecida por esta ANTT como evento de força maior/caso fortuito, que impactou de forma drástica as concessões rodoviárias.

126. Assim, é apresentado o contexto que levou à variação exponencial do preço dos insumos, destacando que a Concessionária sofreu maior impacto nas seguintes obras em execução:

- Duplicação da BR386 Segmento E - km 324+100 ao km 344+400; e
- Recuperação e conservação do pavimento asfáltico das BR-101, BR-290, BR-386 e BR-448.

127. Na sequência da correspondência, é apresentado pela Concessionária CCR ViaSul os fundamentos jurídicos e contratuais que amparam o seu direito de reequilíbrio econômico-financeiro da TBP.

128. Depois, a Concessionária apresenta as premissas técnicas e econômicas e a Metodologia (SEI nº 17419492) do pleito de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro da TBP, de 12/05/2023, desenvolvido pela empresa Vallya, denominado Relatório Técnico - Avaliação do Comportamento de Preços de Insumos de Construção e Serviços Rodoviários Durante o Período de Pandemia, semelhante ao Estudo Econômico e de Engenharia (SEI nº 18543470), de 15/08/2023.

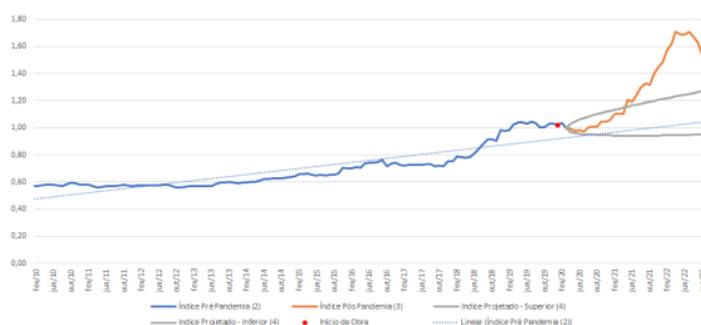
129. Assim, a Concessionária ressalta na Carta VS-ADC nº 433/2023 (SEI nº 17419483) que a metodologia considera orçamento de obra com base no SICRO/DNIT, para projetar a evolução dos custos dos insumos das obras, conforme transcrição abaixo:

#### IV.1. Metodologia para avaliação da variação extraordinária dos preços dos insumos e a definição do cenário-base.

[...]

36. O Relatório Técnico apresenta o modelo estatístico criado para simular os preços dos insumos caso não tivesse ocorrido a pandemia (isto é, para a definição do cenário-base). De acordo com o Relatório: "a partir da análise dos custos das obras orçamentadas no período anterior a pandemia de Covid-19 e das séries históricas de bases oficiais de composição de custo de insumos, dividiu-se o método em 5 etapas: (i) identificação da Obra e Critério de Orçamento Base SICRO, (ii) tratamento dos preços dos insumos, (iii) estudo das variações dos preços, (iv) escolha do modelo Estatístico e, por último, (v) cálculo do desequilíbrio".

[...]



43. Conforme se extrai dos gráficos acima, as oscilações previsíveis (isto é, as variações ordinárias dos preços) são representadas e projetadas pelas linhas cinzas, cujas curvas descrevem estatisticamente os limites inferiores e superiores da projeção esperada de preço dos insumos. As variações extraordinárias, por sua vez, são aquelas que ficam acima da curva superior ou abaixo da curva inferior, representadas pela linha laranja.

130. Por fim, a Concessionária CCR ViaSul apresenta o pleito de reequilíbrio no montante de R\$ 29.003.727,45 (vinte e nove milhões, três mil, setecentos e vinte e sete reais e quarenta e cinco centavos), a preços iniciais do contrato (data-base: setembro de 2016), sendo apresentado ainda em anexo o arquivo "Anexo III - INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 18, DE 9 DE MARÇO DE 2023.xlsx", contendo o seguinte quadro:

Tabela 2 - Formulário Padrão para Apresentação de Pleitos em Revisão Extraordinária - Preenchido pela Concessionária CCR ViaSul

Pleito	Fundamento contratual/normativo (obrigação ou matriz de risco)	Síntese da justificativa da extraordinariedade e vantagem da alteração contratual	Valor, a preços iniciais (ainda que estimado)	Valor, a preços correntes (ainda que estimado)
Custos decorrentes do aumento exponencial do preço dos insumos básicos de construção e de serviços de infraestrutura rodoviária	A pandemia da Covid-19 e os fatores exógenos a ela atrelados configuram evento de força maior não coberto por seguro, cujo risco é legal e contratualmente atribuído ao Poder Concedente (Cláusula 20.2.4 do Contrato de Concessão)	Por intermédio deste requerimento, a ViaSul pleiteia que a ANTT promova a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão, na forma das suas Cláusulas 20 e 21, em virtude dos impactos econômicos e financeiros causados por eventos imprevisíveis que levaram à variação extraordinária dos preços de insumos básicos de construção e de serviços de infraestrutura rodoviária, com especial destaque a pandemia da Covid-19, sua causa-raiz, já reconhecida por esta ANTT como evento de força maior/caso fortuito, que impactou de forma drástica as concessões rodoviárias. Tais impactos não se restringiram à perda abrupta de receitas tarifárias pelas concessionárias. Para cumprir suas obrigações contratuais de realizar investimentos em ampliação e manutenção, a ViaSul teve que arcar com custos absolutamente elevados e imprevisíveis, em razão do aumento exponencial do preço dos insumos básicos de construção e de serviços de infraestrutura rodoviária.	R\$ 29.003.727,45 (vinte e nove milhões, três mil, setecentos e vinte e sete reais e quarenta e cinco centavos), em VPL (Valor Presente Líquido) descontado à taxa de desconto regulatória de 8,47%, na data-base de setembro de 2016.	R\$ 53.176.039,19 (cinquenta e três milhões, cento e setenta e seis mil, trinta e nove reais e dezenove centavos), na data base de Outubro de 2022.

VI.F.i.b. Análise GEGIR

131. Inicialmente, conforme já informado, do ponto de vista técnico-contratual, esta GEGIR entende que o evento ocasionou, de fato, aumento expressivo e extraordinários dos custos de insumos de obras, que impactou as Concessionárias de Rodovias Federais que realizaram obras de grande vulto no período, gerando onerosidade forçada e não prevista.
132. Todavia, conforme já informado, a classificação do evento da Pandemia da COVID-19 deve ser objeto de análise jurídica da PF-ANTT.
133. Ademais, sobre a metodologia, entendemos que a avaliação do desvio normal da curva de custos dos insumos, com base em projetos e SICRO/DNIT, para aplicar os quantitativos e custos dos insumos, previstos e realizados, é razoável e adequado, todavia, deve ser utilizado também documentos comprobatórios para checar o valor dos insumos reais dispendidos pelas Concessionárias, mesmo que de forma amostral, haja vista que, em alterações abruptas de valor, adotar o SICRO sem uma checagem do real, pode provocar distorções relevantes no cálculo dos valores.
134. Ademais, entendemos que esta Metodologia (Relatório Técnico SEI nº 17419492) desenvolvida pela empresa Vallya deverá ser melhor avaliada pela GEENG e GEGEF, tendo em vista envolver questões de engenharia e orçamento de obras rodoviárias, bem como econômicas, atividades estas ligadas aquelas Gerências.
135. Ainda, no tocante a apuração do quantitativo dos serviços realizados mensalmente nas obras, esta questão deve ser verificada pela GEFOP, pois se refere a atividades de fiscalização e acompanhamento de campo, sendo atribuição daquela Gerência.
136. Vale destacar que a Concessionária CCR ViaSul, no Anexo (SEI nº 17419492) da Carta VS-ADC nº 433/2023 (SEI nº 17419483), apresentou planilhas com memória de cálculo, que devem ser objetos de análise da GEENG.
137. Isto posto, somente após definido a metodologia e calculado o montante de indenização, é que será efetivado o reequilíbrio da TBP.
138. Finalmente, é importante esclarecer para a Concessionária CCR ViaSul que, primeiramente, avaliamos o mérito e valor do pleito, para somente depois instaurar o processo de revisão extraordinária da tarifa propriamente dito, conforme estabelecido na [Instrução Normativa ANTT nº 19/2023](#) e orientado recentemente mediante os Ofícios Circulares SEI nº 944/2023/GECON/SUROD/DIR-ANTT (SEI nº 16711575) e nº 1875/2023/GEGIR/SUROD/DIR-ANTT (SEI nº 18669044), de 29/06/2023 e 08/09/2023 respectivamente.

**VI.G.i.i. Cartas ECA-GAC-526-2023 (SEI nº16868486), ECA-GAC- 0567-2023 (SEI nº17031343) e ECA-GAC-0568-2023 (SEI nº17034293), de 16/05/2023, 22/05/2023, 26/05/2023 e 26/05/2023**

VI.G.ii.a. Pleito ECOVIAS DO ARAGUAIA

139. Nas Cartas ECA-GAC-526-2023 (SEI nº 16868486), ECA-GAC-0552-2023 (SEI nº 16958965), ECA-GAC- 0567-2023 (SEI nº 17031343) e ECA-GAC-0568-2023 (SEI nº 17034293), acostadas no processo nº 50500.130430/2023-97, a Concessionária Ecovias do Araguaia apresenta diversos pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro, sendo que, dentre eles, foi direcionado o pedido de reequilíbrio em virtude do aumento extraordinário dos preços dos insumos asfálticos devido os efeitos econômicos deletérios da Pandemia de COVID-19 e da Guerra entre a Rússia e a Ucrânia.
140. Na Carta ECA-GAC-526-2023 (SEI nº 16868486), a Concessionária informa que em virtude da conclusão das obras previstas para a Fase de Trabalhos Iniciais do PER, em setembro de 2022, e que para realização das intervenções de recuperação no pavimento do Sistema Rodoviário da BR-153/414/080/TO/GO, foi demandado o emprego de um elevado volume de insumos asfálticos, e que, devido a elevação exponencial, extraordinária e indiscutivelmente imprevisível dos preços dos insumos asfálticos, fez a solicitação do reequilíbrio e a realização de revisão extraordinária da TBP.
141. Já na Carta ECA-GAC- 0567-2023 (SEI nº 17031343), a Concessionária reitera o pleito de reequilíbrio econômico-financeiro da TBP, em virtude dos extraordinários e exponenciais efeitos econômico-financeiros nos preços dos insumos asfálticos (pavimento) atrelados aos eventos da Pandemia de COVID-19 e Guerra entre a Rússia e a Ucrânia, o que considera como caso fortuito.
142. Nesta Carta é apresentado o detalhamento e a linha do tempo dos eventos que ensejaram o pedido, bem como a Nota Técnica UNA (SEI nº 17031355), de maio de 2023, elaborado pela empresa UNA Partners, e que teve como objetivo a análise do aumento imprevisível e relevante de produtos asfálticos derivados de petróleo.
143. Ainda, na Carta ECA-GAC- 0567-2023 (SEI nº 17031343), é apresentado argumento jurídico acerca da indispensabilidade da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro da concessão, e, ao final, é pleiteado pela Concessionária Ecovias do Araguaia o seguinte:

**V. CONCLUSÃO E PEDIDOS**

*Ante todo o exposto, tem-se que a Concessionária vivencia estado de desequilíbrio elevado, em virtude da majoração extraordinária e imprevisível dos preços dos insumos asfálticos empregados para a execução da fase de Trabalhos Iniciais.*

*Esse estado de desequilíbrio, conforme comprovado por meio da Nota Técnica UNA, que se faz anexo técnico integrante do presente pleito, advém do impacto financeiro apurado em R\$ 52.370.838,32 (VPL atual e Reais de 2022) (valor não considera os efeitos sobre a amortização).*

*Logo, nos termos da Cláusula 22.1 do Contrato, a Concessionária requer:*

*(i) A admissão e processamento do presente pleito de reequilíbrio no bojo da revisão extraordinária, em conformidade com o disposto na Cláusula 18.8.2, ii, do Contrato.*

*(ii) O deferimento da pretensão de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato, em decorrência do amplo impacto financeiro advindo da majoração extraordinária e imprevisível dos preços dos insumos asfálticos empregados para a execução da fase de Trabalhos Iniciais.*

*(iii) O implemento da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato por meio da transferência da valores da Conta de Ajuste para a Conta de Livre Movimentação por meio da Notificação de Reequilíbrio, como autorizado pela Cláusula 22.3.1, v, do Contrato.*

144. Ademais, na Carta ECA-GAC-0568-2023 (SEI nº 17034293), a Concessionária apresenta, de forma complementar, novamente a Nota Técnica UNA (SEI nº

17034305), de maio de 2023, elaborado pela empresa UNA Partners, e que teve como objetivo é a análise do aumento imprevisível e relevante no preço de produtos asfálticos.

145. Ainda, temos que na Nota Técnica UNA (SEI nº 17031355 ou nº 17034305), foi apresentado a metodologia e o dimensionamento causado à concessão, e apresentando do valor de impacto financeiro sofrido pela Concessionária na quantia de R\$ 52.370.838,32 (cinquenta e dois milhões, trezentos e setenta mil, oitocentos e trinta e oito reais e trinta e dois centavos), conforme transcrição parcial abaixo:

#### 6. CONCLUSÃO

*Em conclusão, a Nota Técnica avaliou o equilíbrio econômico-financeiro contratual, tendo em vista o aumento dos preços de insumos asfálticos necessários para a realização dos investimentos por parte da Concessionária no período entre outubro de 2021 e outubro de 2022.*

*O dimensionamento do impacto financeiro sobre a Concessionária partiu da mensuração dos dispêndios com insumos asfálticos em dois cenários: o factual e o contrafactual.*

*O primeiro, o cenário factual, ilustra os dispêndios incorporando o aumento imprevisível e relevante dos preços dos insumos asfálticos, isto é, reflete os impactos econômicos da pandemia de COVID-19 e da Guerra da Ucrânia sobre os preços dos insumos asfálticos.*

*O valor total despendido no cenário factual com a aquisição dos insumos asfálticos foi de R\$ 115.655.196,03 (cento e quinze milhões, seiscentos e cinquenta e cinco mil, cento e noventa e seis reais e três centavos).*

*O cenário contrafactual, por sua vez, simula os dispêndios com os insumos expurgando os efeitos do aumento relevante e imprevisível dos preços, ou seja, assume uma trajetória ordinária, no sentido de normal e esperada, para os preços dos insumos dos asfálticos em um cenário hipotético. O dispêndio total no cenário contrafactual foi estimado em R\$ 63.284.357,11 (sessenta e três milhões, duzentos e oitenta e quatro mil, trezentos e cinquenta e sete reais e onze centavos).*

*O impacto financeiro sobre a Concessionária consiste na diferença entre os dispêndios com insumos no cenário factual e no cenário contrafactual. No caso em análise, este impacto foi estimado em R\$ 52.370.838,32 (cinquenta e dois milhões, trezentos e setenta mil, oitocentos e trinta e oito reais e trinta e dois centavos).*

146. Finalmente, no Anexo (SEI nº 17493041) da Carta ECA-GAC-0568-2023 (SEI nº 17034293), a Concessionária Ecovias do Araguaia apresenta Parecer Jurídico elaborado por Professor Titular da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ, com o objetivo de avaliar sob a perspectiva jurídico-contratual o cabimento, adequação e a procedência do pedido de reequilíbrio econômico-financeiro da TBP.

#### VI.G.ii.b. Análise GEGIR

147. Inicialmente, temos que os elementos, motivos e fatos do aumento do insumo asfáltico trazido pela Concessionária Ecovias do Araguaia no bojo do processo nº 50500.130430/2023-97 se revela semelhantes aos apresentados pela ABCR no processo nº 50500.183176/2022-49 e o pedido da Concessionária CCR ViaSul no âmbito do processo nº 50500.173903/2023-41.

148. Desta maneira, conforme já informado, reiteramos que, do ponto de vista técnico-contratual, esta GEGIR entende que o evento ocasionou, de fato, aumento expressivo e extraordinário dos custos de insumos de obras, e que impactou as Concessionárias de Rodovias Federais que realizaram obras de grande vulto no período entre 2020 e 2023, gerando onerosidade forçada e não prevista.

149. No entanto, no caso específico dos Contratos de Concessão firmados recentemente, que foram firmados depois do dia 11/03/2020 em que se foi declarado pela OMS situação de Pandemia Global, como o caso do Contrato da Ecovias do Araguaia, a questão da projeção e dos efeitos do aumento dos custos dos insumos das obras deve ser avaliado com mais cautela e detalhamento, haja vista que, ao menos, na ocasião do estudo de viabilidade, assinatura e/ou assunção do sistema rodoviária, já se poderia imaginar que a Pandemia ocasionaria efeitos nocivos aos custos dos insumos de obras.

Tabela 3 - Contratos de Concessão de Rodovias Federais Firmados Após a Declaração de Pandemia

ITEM	CONTRATO CONCESSÃO	CONCESSIONÁRIA	SISTEMA RODOVIÁRIO	DATA MARCO			
				ASSINATURA CONTRATO	INÍCIO CONCESSÃO	INÍCIO PEDÁGIO	PRAZO
1	Edital nº02/2019	Concessionária Catarinense de Rodovias S.A. (CCR VIACOSTEIRA)	BR-101/SC	06/07/2020	07/08/2020	02/05/2021	30 anos
2	Edital nº 01/2021	Ecovias do Araguaia S.A.	BR-153/414/080/TO/GO	29/09/2021	08/10/2021	03/10/2022	35 anos
3	Edital nº03/2021	Concessionária do Sistema Rodoviário Rio - São Paulo S.A. (CCR RioSP)	BR-116/101/RJ/SP	28/01/2022	01/03/2022	01/03/2022	30 anos
4	Edital nº02/2021	Via Brasil BR163 Concessionária de Rodovias S.A. (ViaBrasil)	BR-163/230/MT/PA	01/04/2022	04/05/2022	13/02/2023	10 anos
5	Edital nº01/2022	Ecoriominas Concessionária de Rodovias S.A. (EcoRioMinas)	BR-116/465/493/RJ/MG	22/08/2022	22/09/2022	22/09/2022	30 anos

150. Nesta linha, em se verificando dispêndios com serviços e obras relativos as frentes de recuperação, ampliação da capacidade, melhorias e manutenção do nível de serviço, entendemos que a Concessionária fará jus ao reequilíbrio econômico financeiro da diferença dos custos ordinários e extraordinária, desde que, após avaliação jurídica, seja reafirmado que a Pandemia da COVID-19 e a Guerra entre a Rússia e a Ucrânia seja classificado, nos termos da legislação, regulamentação e contratos, como caso fortuito ou força maior.

151. Com isso, além da análise jurídica do pleito que deverá ser avaliado oportunamente pela PF-ANTT, compreendemos também a necessidade de avaliação das questões de engenharia, orçamento e execução de obra, bem como dos aspectos econômicos, que permeiam o pleito e a metodologia para precificação do *quantum* indenizatório, pela GEENG, GEFOP e GEGEF, por competência regimental.

152. Sobre o pleito de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro por meio da transferência da valores da Conta de Ajuste para a Conta de Livre Movimentação, entendemos também que este pedido deve ser avaliado pela GEGEF.

153. Com relação a metodologia apresentada pela Concessionária Ecovias do Araguaia com auxílio da empresa UNA Partners, foi observado diferença da apresentada pela ABCR com auxílio das empresas Vallya, pois, ao invés de se utilizar a análise comparativa dos efeitos ordinários e extraordinários com base em quantitativos e serviços de projetos executivos e custos do SICRO/DNIT dos principais insumos das obras, foi proposto a análise comparativa dos custos apenas dos insumos asfálticos com base na série história e projeções dos preços divulgados pela ANP e nos dispêndios reais com base em notas fiscais (custos e quantidades).

154. Abaixo, é apresentado as premissas dos cenários comparativos:

- Factual: quantidades dos insumos asfálticos efetivamente comprados e os preços observados (efetivamente pagos), mediante levantamento de notas fiscais;
- Contrafactual: levantamento de série histórica de preços dos insumos asfálticos, conforme divulgada pela ANP, a e projeção de curva para simular uma evolução ordinária de preços.

155. Na sequência, para ilustrar, é apresentado exemplo de gráfico com o resultado da projeção contrafactual para um insumo analisado:

Figura 3 - Exemplo de gráfico que ilustra o resultado da projeção contrafactual para um insumo analisado



156. Ainda sobre a metodologia, que ainda deverá ser objeto de análise pormenorizada pela GEENG, GEFOP e GEGEF, por competências regimentais, vale destacar que nos cálculos apresentados pela Concessionária na metodologia da Nota Técnica UNA (SEI nº 17031355 ou nº 17034305), não foram apresentados cópias das notas fiscais, bem como outros documentos comprobatórios das aquisições dos insumos pela Concessionária, que comumente são avaliados e confrontados numa prestação de contas, como contratos de compras (aquisições) e comprovantes de pagamentos.

157. Além disso, não foi evidenciado os serviços com base em projetos executivos, notas de serviços, relatórios fotográficos, tecnológicos (ensaios) e de acompanhamento de obra, medições de serviços, etc., e também não foram apresentados memória de cálculo em arquivos editáveis (planilhas Excel).

158. Do exposto, entendemos que é importante equalizar as metodologias apresentadas pela Concessionária Ecovias do Araguaia com a apresentada pela ABCR, a fim de estipularmos somente uma metodologia de apuração dos dispêndios adicionais e imprevisíveis com aquisição de insumos gerais para realização das obras no período afetado pela Pandemia e Guerra.

159. Ademais, conforme já informado na presente Nota Técnica, é importante esclarecer para Concessionária que primeiramente avaliamos o mérito e valor do pleito, para somente depois, instaurar o processo de revisão extraordinária da tarifa propriamente dito, conforme estabelecido na [Instrução Normativa ANTT nº 19/2023](#) e orientado recentemente mediante os Ofícios Circulares SEI nº 944/2023/GECON/SUROD/DIR-ANTT (SEI nº 16711575) e nº 1875/2023/GEGIR/SUROD/DIR-ANTT (SEI nº 18669044), de 29/06/2023 e 08/09/2023 respectivamente.

160. Com relação ao Parecer Jurídico (SEI nº 17493041) de professor de universidade pública estadual, por se tratar de tema afeto a PF-ANTT, tal documento será encaminhado para análise jurídica daquela unidade organizacional da ANTT.

## VI.H. MÉRITO DO REEQUILÍBRIO

161. Como é sabido, o Contrato de Concessão de Rodovia, em sua equação financeira, de forma simplista, considera receitas e custos totais, para definição do lucro da Concessionária, a saber:

- **LUCRO (R\$) = RECEITA (R\$) - DESPESA (R\$)**

162. A RECEITA se dá prioritariamente e majoritariamente por meio da cobrança das tarifas de pedágio, oriunda do tráfego e passagem de veículos nas praças de pedágio ou pórticos do sistema Free-Flow.

163. Já a DESPESA se refere basicamente as despesas administrativas e aos custos com obras e serviços, que são resultados da realização das despesas administrativas/financeiras, dos investimentos (CAPEX) e custos operacionais (OPEX).

164. Sendo assim, em primeiro momento, no bojo do processo nº 50500.020044/2021-26, foi proposto uma Resolução para estabelecer diretrizes de metodologia de cálculo de desequilíbrio decorrente dos efeitos extraordinários da Pandemia do Coronavírus, sendo, no final, editado a [Resolução ANTT nº 5.954/2021](#), onde a ANTT reconhece o efeito da Pandemia da COVID-19 na redução de tráfego de veículos nas rodovias concedidas, e, por consequência, na redução de receita, o que representa uma parte da equação financeira da concessão demonstrada acima.

165. Todavia, a [Resolução ANTT nº 5.954/2021](#) trouxe em sua redação que a *variação dos custos e demais preços no período de análise de que trata esta Resolução não configura desequilíbrio contratual*, a saber:

### DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Resolução estabelece a metodologia para o cálculo dos impactos causados pela pandemia de coronavírus (COVID-19) e para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro no âmbito dos contratos de concessão de infraestrutura rodoviária sob competência da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) em razão desse evento.

Art. 2º A presente Resolução se aplica aos contratos de concessão em que houve cobrança de tarifa de pedágio no ano de 2020.

Parágrafo único. A análise quanto à ocorrência de desequilíbrio e à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro de que trata esta Resolução se limita ao período de março de 2020 a dezembro de 2020.

[...]

### AFERIÇÃO DOS IMPACTOS CAUSADOS PELA PANDEMIA DE CORONAVÍRUS

Art. 3º Na aferição dos impactos causados pela pandemia de coronavírus, será considerada a diferença a maior e a menor, verificada em cada mês para o total das praças de pedágio, entre o tráfego mensal projetado para o cenário hipotético em que a pandemia de coronavírus não houvesse ocorrido e o tráfego real observado, na forma estabelecida no Anexo a esta Resolução, disponibilizado no portal <https://anttlegis.antt.gov.br>.

§ 1º A oscilação do tráfego real acima ou abaixo dos limites superior ou inferior do intervalo de confiança de 95% (noventa e cinco por cento) em relação à projeção central, calculada na forma do Anexo a esta Resolução, será considerada como decorrente do evento extraordinário.

§ 2º A variação dos custos e demais preços no período de análise de que trata esta Resolução não configura desequilíbrio contratual.

166. Com isso, ao avaliarmos a origem desta questão, observamos na Nota Técnica SEI nº 1334/2021/GEGEF/SUROD/DIR (SEI nº 5606367), de 24/03/2021, que fundamentou inicialmente a proposta, a indicação de que no período em análise, ou seja, entre 2020 e 2021, não foi percebido alteração de preços de insumos em função da Pandemia da COVID-19, a saber:

### 2. INTRODUÇÃO

[...]

2.21. Para elaboração da metodologia de cálculo do desequilíbrio econômico-financeiro, foram desenvolvidos na Análise de Impacto Regulatório – AIR as seguintes premissas a serem adotadas:

• Adotar metodologia de projeção de tráfego para um cenário sem pandemia, com a finalidade de calcular a diferença entre o tráfego projetado sem pandemia e o tráfego verificado nos anos de 2020 e 2021;

. Adotar metodologia semelhante a de tráfego para a identificação da variação extraordinária de custos, não sendo percebida variação excepcional de custos, e portanto desnecessário aferir individualmente, para cada concessão, a diferença de custos incorridos a maior ou a menor em razão da pandemia;

[...]

### 3. DA APRESENTAÇÃO DA MINUTA DE RESOLUÇÃO PROPOSTA

[...]

3.10. § 3º A variação não significativa dos custos e demais no período de análise de que trata esta Resolução não configurará desequilíbrio contratual. Dessa forma, considera-se que não houve variação extraordinária dos custos operacionais e administrativos em função da pandemia. (Grifo nosso)

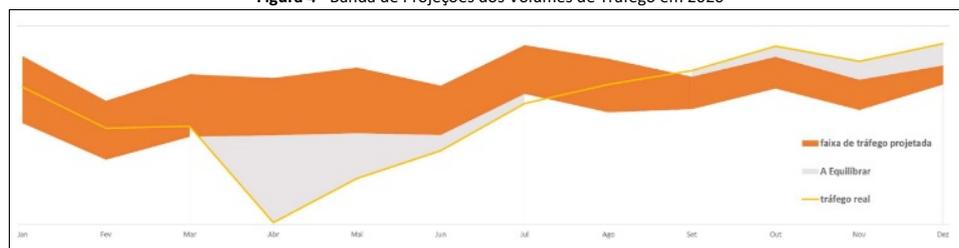
167. Contudo, temos que fazer a ponderação de que na avaliação tratada no processo nº 50500.020044/2021-26, e que culminou na [Resolução ANTT nº 5.954/2021](#) e no reequilíbrio das tarifas de pedágios dos Contratos de Concessão de Rodovias Federais devido a Pandemia da COVID-19, compreendeu avaliação somente o período de 2020, e, naquele período, foi indicado que não houve aumento extraordinário do custo dos insumos das obras rodoviárias, o que, de fato, foi verdade.

168. Ademais, temos que a análise contida na Nota Técnica SEI nº 1334/2021/GEGEF/SUROD/DIR (SEI nº 5606367) não houve maiores detalhamentos, justificativas e fatos que justificassem tal conclusão ou premissa, todavia, o fato da [Resolução ANTT nº 5.954/2021](#) mencionar isto não prejudica ou inviabiliza o reconhecimento do aumento excessivo dos preços dos insumos que compõe as obras de engenharia rodoviária fora da normalidade de projeções estatísticas e históricas após o período de 2020, pois este fato, conforme trazido pela Concessionária, foi uma consequência da Pandemia da COVID-19.

169. Ainda, é importante salientar que o ápice da Pandemia ocorreu no final de 2020 e início de 2021, sendo que neste período poucas Concessionárias de Rodovias Federais estavam executando obras estruturantes nas rodovias.

170. Sendo assim, temos que a metodologia da [Resolução ANTT nº 5.954/2021](#), conforme explicado no Voto DDB/ANTT nº 8576582 (SEI nº 8576582), foi realizada a partir das projeções dos volumes de tráfego esperados para o ano de 2020, foram determinadas bandas de confiança do tráfego (faixa de tráfego projetada), por meio de métodos estatísticos, considerando um coeficiente de confiança de 95%, conforme ilustrado da imagem abaixo:

Figura 4 - Banda de Projeções dos Volumes de Tráfego em 2020



Fonte: Voto DDB/ANTT nº 8576582 (SEI nº 8576582)

171. Com isso, para a variação de preços, *a priori*, esta Gerência entende como adequado estabelecer uma margem (banda) de variação de custos (preços) de insumos (obras) que seria ordinário (previsível) e extraordinário (imprevisível e excessivo).

172. Vale destacar que o efeito do aumento dos preços, em termos de Contrato de Concessão de Rodovia, tem efeito irreversível somente para os investimentos pontuais (CAPEX), com períodos certos (datas de início e fim definidos), e que se classificam como obras de grande vulto financeiro e que agregam valor a rodovia, quais sejam: obras de ampliação de capacidade, melhorias, manutenção do nível de serviço de tráfego e recuperação da infraestrutura.

173. Com isso, obras e serviços contínuos e periódicos, de menor vulto financeiro, que ocorrem ao longo de todo o prazo de concessão, como os serviços (OPEX) de manutenção, conservação, manutenção, operação, administração, o aumento de custos em um período pode ser compensado em outro momento futuro, ou seja, a variação de preço e custos dos insumos, no longo prazo, não tem efeito nocivo e exagerado no fluxo de caixa da Concessionária.

174. Ainda, é importante firmar o entendimento de que obras realizadas no período do aumento excessivo dos insumos que, pelo cronograma original (*baseline*) PER do Contrato de Concessão já eram para ter sido concluídas, e que a causa da inexecução passada e atraso seja caracterizado como responsabilidade da Concessionária, não poderá, a nosso ver, ser enquadrada como investimentos passíveis de reequilíbrio.

175. Este fato se dá, basicamente, pelo motivo de que se a Concessionária tivesse executado à época, teria realizado a um custo menor e beneficiado tempestivamente os usuários da rodovia, então, não há como se cogitar em reequilibrar uma Concessionária devido sua própria ineficiência e inadimplemento.

176. Ainda, nesta linha, o que se quer com a presente proposta é de fato reconhecer o reequilíbrio para as empresas que foram diligentes e que executaram os investimentos nos prazos estabelecidos na avença, de modo a privilegiar os princípios da boa fé administrativa, lealdade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, eficiência, indisponibilidade do interesse público e modicidade tarifária.

177. Além disso, os itens do BDI e demais custos indiretos da obra que compõe o orçamento, como lucro, impostos, elaboração projeto, licenciamento ambiental, mobilização/desmobilização, administração local/central, etc., não devem ser considerados para fins de reequilíbrio, mas, tão somente os custos diretos relacionados as obras e serviços, conforme classificação definida na [Resolução ANTT nº 6.000/2022](#).

178. Portanto, para a admissibilidade do reconhecimento do reequilíbrio, deve ser avaliado e preenchido os seguintes requisitos:

- aumento dos custos direto da obra acima do limite da variação ordinária;
- aumento dos custos direto da obra no período do efeito do caso fortuito ou força maior;
- obras de grande vulto, classificadas como investimentos;
- obras de ampliação da capacidade, melhorias, manutenção do nível de serviço e recuperação;
- obras executadas no prazo estabelecido originalmente no PER.

179. Sendo assim, de forma preliminar, partindo do pressuposto da confirmação da análise jurídica de que o aumento do custo dos insumos de obras em decorrência da Pandemia da COVID-19 e da Guerra entre a Rússia e a Ucrânia é considerado caso fortuito ou força maior, no mérito, esta Gerência reconhece o direito das Concessionárias de Rodovias Federais a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro sobre os custos adicionais e excessivos incorridos na execução das obras.

## VII. VALOR DO REEQUILÍBRIO

180. Para apurar o valor do reequilíbrio, se faz necessário avaliar o caso concreto, pois a depender do tipo, local e momento, cada obra terá uma projeção de aumento de custos e uma parcela de reequilíbrio específica. Ou seja, para apurar de forma adequada o reequilíbrio, deverá ser avaliado caso a caso, e, portanto, não há como se prever com certeza o montante de reequilíbrio.

181. Isto posto, deve ser avaliado e definido previamente uma metodologia, para aplicação de forma uniforme e equânime, a todas as Concessionárias de Rodovias afetadas em seus custos de obras pelo efeito da Pandemia da COVID-19.

182. Todavia, sabendo da necessidade de desenvolver uma metodologia, o que levará tempo razoável, há que se pensar em uma forma rápida e segura de mitigar o impacto negativo no fluxo de caixa, ou seja, reduzir o dano a saúde financeira das Concessionárias, para situações em que se reconheça o mérito e o cálculo de reequilíbrio seja complexo, como o presente caso, algo que será explicado no tópico seguinte.

183. Como já é de conhecimento, historicamente, esta Agência tem recebido pleitos de reequilíbrio complexos, que necessitam de análise detalhada, que demandam muito tempo para sua finalização e definição do montante, fato este que prejudica e compromete, muitas vezes de forma grave, o fluxo de caixa das Concessionárias, prejudicando o bom desempenho e a prestação de serviço de forma adequada.

184. Sobre isso, no processo nº 50500.115141/2023-68, foi levantado e compilado os pleitos em andamento nesta Gerência, e foi verificado muitos pleitos antigos e que ainda se encontram sem definição de *quantum* (montante financeiro), como o caso, por exemplo, do pleito decorrente dos impactos decorrentes do aumento do limite (tolerância) do peso bruto transmitido por eixo dos caminhões à superfície das rodovias, que resultaram em aumento dos custos de manutenção dos pavimentos das rodovias federais concedidas em virtude de alteração legislativa, que foi compilado no Despacho GEGIR SEI nº 16722696, de 06/06/2023, presente no processo nº 50500.118859/2023-14, e que, atualmente, está sendo proposto a avaliação e o desenvolvimento de metodologia junto ao DNIT no âmbito do processo nº 50500.228370/2023-41.

185. Outro exemplo avaliado recentemente foi o pleito de reequilíbrio pelos custos incorridos na elaboração de projetos executivos de obras solicitados no passado pela ANTT, muitos por conta da Portaria do GM/MT nº 378/2015, de 07/12/2015, que estabeleceu as diretrizes a serem seguidas pela ANTT nos casos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro de Contratos de Concessão de rodovias em decorrência de Novos Investimentos em Concessões Existentes no âmbito do Programa de Investimento em Logística - 2015 (NICE - PIL - 2015), como o caso que está sendo tratado e proposta metodologia no processo nº 50500.115188/2023-21.

186. Assim, temos que o presente caso é o exemplo típico da dificuldade das unidades técnicas desta Agência, na qual esta GEGIR se inclui, de se chegar no valor final a ser reequilibrado as Concessionárias, mesmo depois de reconhecido o mérito e as Concessionárias terem apresentados os documentos comprobatórios, cálculos e metodologias, para precificar o desequilíbrio econômico-financeiro.

187. Sobre isso, temos que cabe à Administração Pública, promover de forma célere a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro de contratos de concessão, conforme estabelece a Lei Geral das Concessões (Lei nº 8.987/1995), que determina que, *em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração.*

188. Nesta linha, mesmo considerando a assimetria informacional e conflito de interesse natural de propostas de reequilíbrio elaborados pelas Concessionárias, entendemos que é possível em alguns casos estimarmos um valor que represente uma parcela do pleito considerada como incontroverso e de direito da Concessionária, a fim de promover o reequilíbrio parcial e de forma tempestiva.

189. Este fato foi tratado no RCR 2, no caso de aceitar valores parciais em prestação de contas, o que se compara em certa medida na presente proposta de reconhecer valores parciais de reequilíbrio, a saber:

*Art. 82. As prestações de contas que forem apresentadas de forma incompleta ou em desconformidades com a regulamentação da ANTT, poderão, a critério da Superintendência competente, ser rejeitadas ou devolvidas para readequação e complementação, no prazo de 30 (trinta) dias, ou outro prazo indicado pela Superintendência competente.*

*Parágrafo único. A Superintendência competente poderá aceitar valores parciais nas prestações de contas. (Grifo nosso)*

190. É importante esclarecer que a presente proposta não se trata de antecipação de valor, pois o evento ensejador e o desequilíbrio já ocorreram, mas sim de reconhecer parte do valor já devido, em tese, ao Concessionário.

191. A promoção do reequilíbrio econômico-financeiro, mesmo que de forma parcial, é algo positivo no âmbito da gestão de contratos, pois melhora e mitiga os efeitos nocivos a saúde financeira da concessão, reduz o impacto do reequilíbrio na tarifa *a posteriori*, reduz a discussões e pressões na área técnica, enfim, traz benefício para todas as partes envolvidas.

192. Inclusive, no âmbito do Governo do Estado de São Paulo, por meio da [Resolução SPI nº 19/2023](#) (SEI nº 19152769), de 29/05/2023, a Secretaria de Parcerias em Investimentos - SPI estabeleceu procedimento para avaliação de medidas para mitigação do impacto de desequilíbrios econômico-financeiros em contratos de delegação de serviços públicos, que vai na linha de entendimento da proposta desta Gerência, conforme trechos da referida Resolução transcritos a seguir:

*Considerando que diversos pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro, nos contratos sob competência desta Secretaria, envolvem assuntos de elevada complexidade, cuja análise pode prolongar a conclusão dos processos administrativos voltados à mensuração definitiva do montante do desequilíbrio econômico-financeiro e das correspondentes medidas para a recomposição contratual; e*

*Considerando que o decurso do tempo com a persistência de contratos em situação de desequilíbrio econômico-financeiro pode gerar impactos prejudiciais ao interesse público, com a elevação do valor do desequilíbrio contratual, além de potencial comprometimento de indicadores financeiros das concessionárias de serviços públicos,*

*Resolve:*

**Artigo 1º - A Secretaria de Parcerias em Investimentos e as autarquias a ela vinculadas adotarão as medidas necessárias, na forma prevista nesta resolução, para a mitigação de desequilíbrios econômico-financeiros identificados nos contratos de delegação dos serviços públicos de que trata o artigo 12 do Decreto nº 67.435, de 1º de janeiro de 2023.**

**Artigo 2º - A mitigação de desequilíbrios econômico-financeiros, de que trata o artigo 1º desta resolução:**

*I – constitui faculdade da Secretaria de Parcerias em Investimentos decorrente de suas prerrogativas enquanto Poder Concedente, não representando direito subjetivo das concessionárias de serviços públicos;*

*II – será objeto de decisão administrativa motivada do Secretário de Parcerias em Investimentos, a partir dos critérios objetivos estabelecidos nesta resolução;*

**III – poderá envolver a aplicação, a título cautelar, de medida que produza efeitos econômico-financeiros, em especial:**

*[...]*

**f) pagamento de valores à concessionária, a título de indenizações, ressarcimentos ou afins;**

*[...]*

**§ 4º - Somente poderão ser considerados, para fins de aplicação das medidas cautelares de que trata esta resolução, os eventos de desequilíbrio econômico-financeiro cuja ocorrência:**

**1 – tenha sido definitivamente reconhecida pelo órgão competente, restando pendente apenas a mensuração de seu impacto;**

**2 – possa ser presumida, em razão da similaridade com eventos de desequilíbrio já definitivamente reconhecidos pelo órgão competente no próprio contrato ou em outros contratos do mesmo setor. (Grifo nosso)**

193. Com isso, entendemos como oportuno e conveniente que, caso a proposta siga o caminho da [Resolução ANTT nº 5.954/2021](#), com a realização de PPCS (Reunião Participativa e/ou Audiência Pública), que seja incorporado capítulo de pleito de reequilíbrio no RCR 2, conforme está previsto na [Instrução Normativa ANTT nº 18/2023](#), e incluído um parágrafo com a proposta de reconhecimento de reequilíbrio econômico-financeiro imediato do valor parcial incontroverso, para o debate pública, a fim de verificar a pertinência da proposta em tela.

194. Abaixo, apresentamos proposta inicial a ser avaliado pela GERER para ajuste da [Instrução Normativa ANTT nº 18/2023](#):

#### NOVOS PLEITOS DE REEQUILÍBRIO

*Art. 15. Quaisquer pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão devem ser formulados pela concessionária e discutidos em autos apartados dos processos de revisão, somente sendo considerados na revisão ordinária subsequente ao trânsito em julgado da decisão da ANTT que reconheça o evento de desequilíbrio.*

*Parágrafo único: §1º Na hipótese da ocorrência de eventos de desequilíbrio contratual em favor do Poder Concedente, caberá à Superintendência de Infraestrutura Rodoviárias - SUROD, dar início ao procedimento de recomposição, independentemente de provocação da concessionária.*

**§ 2º Na hipótese de pleitos de reequilíbrio que tenha o mérito reconhecido e que envolva metodologia de cálculo complexa para definição do quantum indenizatório, para fins de reconhecimento do valor parcial incontroverso de forma cautelar, célere e tempestiva, nas situações possíveis, poderá a Gerência competente, com base na proposta da Concessionária, calcular e estimar o montante financeiro a ser considerado para fins de reequilíbrio econômico-financeiro preliminar, via revisão extraordinária da tarifa básica de pedágio.**

*Art. 16. Cada pleito de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão deverá ser formulado pela concessionária de forma individualizada, admitindo-se a reunião de pleitos que apresentem conexão entre si, pelo fato ou pelo período de ocorrência.*

§1º Ao formular o pleito, a concessionária deverá fornecer detalhes sobre o evento ensejador da recomposição, o fundamento contratual, e a estimativa da variação de investimentos, custos, despesas ou receitas e eventual necessidade de aditamento do contrato.

§2º Os pleitos de reequilíbrio deverão ser apresentados pela concessionária acompanhados de formulário padrão, conforme modelo previsto no Anexo III.

§3º A ANTT poderá requisitar complementação da documentação apresentada pela concessionária, para comprovar fatos ou trazer informações acerca do suposto evento de desequilíbrio.

Art. 17. A ANTT examinará as informações prestadas pela Concessionária e decidirá pelo cabimento ou não da recomposição pretendida.

Parágrafo único. Da manifestação da Gerência competente de Gestão Contratual Rodoviária – GEGON que negar cabimento ou prover parcialmente a recomposição caberá recurso à Superintendência de Infraestrutura Rodoviárias - SUROD, no prazo de 15 (quinze) dias.

Art. 18. Reconhecido ou afastado o pleito de reequilíbrio, a Superintendência de Infraestrutura Rodoviárias - SUROD deverá certificar nos autos próprios o trânsito em julgado da decisão.

Parágrafo único. O pleito de reequilíbrio afastado somente poderá ser reapresentado se apresentadas as motivações de forma detalhada, em prazo não inferior a 720 (setecentos e vinte) dias. (Grifo nosso)

195. Ainda, sugerimos que este tópico componha o conteúdo normativo que será trazido na Resolução do RCR 3.

196. Ademais, existe também a possibilidade de se incluir no RCR 3, via RCR 4 ou 5, tal capítulo por se referir a questão de revisão contratual e reequilíbrio econômico-financeiro, objeto do RCR 3.

197. Portanto, devido esta Gerência compreender a janela de oportunidade para debater com os atores envolvidos e toda sociedade esta questão de se promover reequilíbrio econômico-financeiro, de forma preliminar, parcial e célere daquele montante que não existe controvérsia ou dúvida, a fim de reduzir danos à saúde financeira da concessão, será encaminhado tal proposta para avaliação preliminar da GERER, por competência regimental sobre a matéria de regulamentação.

## VII. CONSIDERAÇÕES FINAIS

198. Inicialmente, temos que os elementos, motivos e fatos do aumento do insumo asfáltico trazido pela Concessionária Ecovias do Araguaia no bojo do processo nº 50500.130430/2023-97 se revelam semelhantes aos apresentados pela ABCR no processo nº 50500.183176/2022-49 e ao pedido da Concessionária CCR ViaSul protocolado no processo nº 50500.173903/2023-41, e, portanto, entendemos que a definição de metodologia desse pleito deverá ser tratada e centralizada no presente processo administrativo, devido a conexão entre os pleitos.

199. Os demais processos que porventura tratem do mesmo objeto e escopo de pleito deverão ser reunidos e tratados também no presente processo nº 50500.183176/2022-49, a fim de mitigar risco de propostas e decisões divergentes, conflitantes ou contraditórias.

200. Sobre o pleito de variação de insumos das obras rodoviárias, como se sabe, esta Agência não acompanha as oscilações dos custos dos insumos da construção civil, como, por exemplo, os insumos asfálticos, pois as obras previstas nos contratos de concessão se assemelham a contratação sob o regime empreitada integral, ou até mesmo por preço global, ou seja, não são comparáveis a empreitada por preço unitário, como as obras executadas pelo DNIT.

201. Em alguns contratos de concessão, como os Contratos de Concessão da 2ª Etapa - Fase I, é destacado que a Concessionária *assumirá integralmente, para todos os efeitos, o risco pela variação nos custos dos seus insumos, mão-de-obra e financiamentos.*

202. Estes riscos de variação do quantitativo e custos de materiais, equipamento e mão de obras são associados a natureza do serviço periódico e continuado, pois, devido a concessão se tratar de serviços de longo prazo, é natural que ocorram variações nestes itens, que devem ser absorvidos pelas Concessionárias, nos termos da modelagem e matriz de risco contratual. Sendo assim, as variações nos insumos de obras por vezes podem gerar ganhos ou prejuízos as Concessionárias, no entanto, são riscos previstos em Contrato, não podendo ser avocados para fins de reequilíbrio contratual.

203. Todavia, em se considerando os eventos da Pandemia da COVID-19 e a Guerra entre a Rússia e a Ucrânia como caso fortuito ou força maior, que resultou em aumento expressivo, exponencial, imprevisível, extraordinário e inevitável dos custos, como de fato ocorreu ao nosso entendimento, a diferença entre os custos de insumos previstos e praticados resultaram em onerosidade forçada e custos adicionais não previstos, e que merecem ser recompostos no fluxo de caixa e tarifa de pedágio das Concessionárias que realizaram obras no período afetado, ou ser indenizado e ressarcido de outra forma, com, por exemplo, utilizando saldo financeiro de conta vinculada.

204. Vale destacar que os efeitos nos custos causados pela Pandemia da COVID-19 e pela Guerra entre a Rússia e a Ucrânia foram acontecimentos externos ao ambiente dos Contratos de Concessão de Rodovias Federais e alheio à vontade das partes, sendo que, a ANTT, bem como as Concessionárias de Rodovias, não tiveram qualquer ingerência ou poder para interferir nas flutuações de custos de insumos da construção civil pesada, como o caso de obras rodoviárias, e que as Concessionárias sofreram o efeito desse aumento, podendo apenas interferir no preço com a aquisição de grandes quantidades ou negociando formas de pagamento que seja possível algum desconto.

205. Outrossim, é importante repisar que a presente análise se refere ao pleito de reequilíbrio econômico-financeiro da TBP em virtude do aumento do preços dos insumos de obras rodoviárias, devido caso fortuito ou força maior caracterizado pela Pandemia da COVID-19 e Guerra entre a Rússia e a Ucrânia, e, portanto, não poderá ser utilizado para pleitos pretéritos de aumento de insumo, em especial, asfáltico, decorrente de outros eventos, como crises econômicas e alteração de política de preços, como da Petrobrás, que, inclusive, já foram objetos de análises conclusivas por parte das unidades organizacionais técnicas competentes desta Agência.

206. A proposta também se aplicará somente nos marcos temporais entre o início e término dos efeitos desses eventos de caso fortuito ou força maior nos preços dos insumos, e, por consequência, nos custos diretos das obras rodoviárias, realizadas neste período, que ainda será objeto de avaliação e determinação.

207. Ainda, somente deverão ser considerados para fins de reequilíbrio econômico-financeiro da TBP as obras (CAPEX) relativas a ampliação da capacidade, melhorias, manutenção do nível de serviço e recuperação, ou seja, custos de obras e serviços (OPEX) relativos a conservação, manutenção, operação, monitoração, administração, etc., não poderão ser reequilibrados, pois não são elegíveis.

208. Vale destacar que foram verificados 3 (três) metodologias para apuração da variação dos insumos de obras, utilizando os seguintes dados:

i. Projetos executivos, quantitativos estimados, orçamentos, preços com base no SICRO do DNIT, projeção comparativa (previsto x realizado) e intervalo de confiança (ordinário x extraordinário);

ii. Notas fiscais, quantitativos reais, preços com base na ANP, projeção comparativa (previsto x realizado);

iii. Indicadores IPCA e IGP-DI, avaliação comparativa.

209. Finalmente, é importante ainda que as áreas indicadas abaixo avaliem as seguintes questões relativas ao pleito:

• **Gerência de Gestão e Fiscalização Econômico-Financeira - GEGEF:**

- Avaliar os efeitos da crise econômica devido a Pandemia do COVID-19 e a Guerra entre a Rússia e a Ucrânia, e se estes eventos são seguráveis no Brasil;
- Avaliar a influência do Índice de Reajuste Tarifário - IRT com base no IPCA;
- Avaliar a pertinência de se adotar a metodologia do Mecanismo de Compartilhamento de Risco de Preço de Insumo, que considera a comparação da variação do IGP-DI e do IPCA;
- Avaliar a projeção do Produto Interno Bruto - PIB e outros indicadores econômicos no período;
- Avaliar a possibilidade de se manter banco de dados atualizados com a evolução do IGP-DI, divulgado mensalmente pela Fundação Getúlio Vargas, tendo em vista o Mecanismo de Compartilhamento de Risco de Preço de Insumo previsto nos Contratos de Concessão recentes da 4ª Etapa do PROCROFE;
- Avaliar outras questões de economia e financeiro afetos a sua área de atuação.

• **Gerência de Engenharia Rodoviária - GEENG:**

- o Avaliar as metodologias, com relação aos aspectos orçamentários e de engenharia;
- o Avaliar a variação no período custos dos principais insumos de obras rodoviárias: Cimento Portland, Cimento Asfáltico de Petróleo - CAP, Asfalto Diluído de Petróleo - ADP, Emulsões Asfálticas, Brita, Areia, Concreto de Cimento Portland, Concreto Betuminoso Usinado a Quente - CBUQ, Aço, Madeira, etc.;
- o Avaliar a variação no período dos preços das principais obras rodoviárias;
- o Avaliar outras questões de engenharia e orçamento afetos a sua área de atuação.
- **Gerência de Fiscalização da Infraestrutura e Operação Rodoviária - GEFOP:**
  - o Avaliar a possibilidade de apurar e validar o percentual de execução das obras por período mensal;
  - o Avaliar outras questões de fiscalização e acompanhamento de obras afetos a sua área de atuação.
- **Gerência de Regulação Rodoviária - GERER:**
  - o Avaliar a proposta e necessidade de se realizar Processo de Participação e Controle Social - PPCS para avaliar a metodologia;
  - o Avaliar a pertinência de formalizar a metodologia em Resolução, nos moldes feitos na [Resolução ANTT nº 5.954/2021](#);
  - o Avaliar outras questões de regulação afetos a sua área de atuação.
- **Procuradoria Federal junto à ANTT - PF-ANTT:**
  - o Avaliar o enquadramento jurídico da Pandemia e Guerra, como caso fortuito e força maior;
  - o Avaliar outras questões jurídicas, legais e procedimentais afetos a sua área de atuação.

Ademais, tendo em vista os diversos documentos juntados nos autos, elencamos abaixo os principais que entendemos ser necessários análises específicas das áreas pertinentes:

**Tabela 4 - Resumo dos Principais Documentos para Avaliação das Unidades Organizacionais da ANTT**

ITEM	DOCUMENTO	ASSUNTO	UNIDADE ORGANIZACIONAL
<b>1</b>	<b>PROCESSO Nº 50500.183176/2022-49</b>	<b>ABCR - Pleito de Reequilíbrio Econômico-Financeiro - Proposta de Metodologia para a Quantificação dos Efeitos da Pandemia de COVID-19 sobre o Preço dos Insumos de Obras Rodoviárias - Contratos de Concessão de Rodovias Federais.</b>	
1.1	Carta Ct - 039/22 (SEI nº 13317231), de 12/09/2022	Variação extraordinária do preço de insumos, seus impactos sobre as concessões de rodovias e a necessidade de busca de soluções regulatórias pela ANTT	GERER
1.2	Documento SEI nº 13317332, 09/2022 - Empresa Tendências Consultoria Integrada	Estudo Econômico - Análise do Comportamento de Preços de Insumos Básicos da Cadeia de Serviços de Infraestrutura e Rodovias	GEGEF, GEENG
1.3	Documento SEI nº , 02/08/2022 - Empresa Damarest	Estudo Jurídico - Memorando / Variação Extraordinária de Custos de Insumos	PF-ANTT
1.4	Carta Ct - 033/23 (SEI nº 17446495), de 20/06/2023	Proposta preliminar de metodologia para a quantificação dos efeitos da pandemia de Covid-19 sobre o preço dos insumos rodoviários	PF-ANTT, GEENG, GEFOP
1.5	Carta Ct - 048/23 (SEI nº 18543461), de 25/08/2023	Resgata o teor das Cartas n. 39/2022 e n. 33/2023, e apresenta, ainda, análises complementares aos estudos técnicos submetidos à apreciação da ANTT   Efeitos da pandemia de Covid-19 sobre o preço dos insumos rodoviários	GERER
1.6	Documento nº 18543470, 12/05/2023 - Empresa Vallya	Relatório Técnico - Avaliação do Comportamento de Preços de Insumos de Construção e Serviços Rodoviários Durante o Período de Pandemia	GEENG, GEGEF e GEFOP
<b>2</b>	<b>PROCESSO Nº 50500.173903/2023-41</b>	<b>VIASUL - Pedido de Revisão Extraordinária do Contrato de Concessão. Custos decorrentes do aumento exponencial do preço dos insumos básicos de construção e de serviços de infraestrutura rodoviária</b>	
2.1	Carta VS-ADC nº 433/2023 (SEI nº 17419483), de 15/06/2023	Pedido de Revisão Extraordinária do Contrato de Concessão. Custos decorrentes do aumento exponencial do preço dos insumos básicos de construção e de serviços de infraestrutura rodoviária	GEENG, GEGEF e GEFOP
2.2	Documento SEI nº 17419492, 12/05/2023 - Empresa Vallya	Relatório Técnico - Avaliação do Comportamento de Preços de Insumos de Construção e Serviços Rodoviários Durante o Período de Pandemia	GEENG, GEGEF e GEFOP
2.3	Documento SEI nº 17419492, 12/05/2023 - Empresa Vallya	Planilhas de Memória de Cálculo da Indenização	GEENG
<b>3</b>	<b>PROCESSO Nº 50500.130430/2023-97</b>	<b>ECOVIAS - 1ª Revisão Extraordinária - Recomposição do equilíbrio econômico-financeiro - Contrato de Concessão Edital nº 01/2021</b>	
3.1	Carta ECA-GAC- 0567-2023 (SEI nº 17031343), de 22/05/2023	Recomposição do equilíbrio econômico-financeiro - Contrato de Concessão Edital nº 01/2021	GEGEF, PF-ANTT
3.2	Documento SEI nº 17031355, de maio de 2023 - Empresa UNA Partners	Nota Técnica - Análise do aumento imprevisível e relevante de produtos asfálticos derivados de petróleo	GEENG, GEGEF e GEFOP
3.3	Documento SEI nº 17493041 - Professor Titular da Faculdade de Direito da UERJ	Parecer Jurídico - Avaliação Jurídico-Contratual quanto o cabimento, adequação e a procedência do pedido de reequilíbrio econômico-financeiro	PF-ANTT

## VIII. CONCLUSÃO

210. Inicialmente, esta GEGIR acolhe a proposta de reconhecimento de mérito do pleito de reequilíbrio econômico-financeiro e a proposta de metodologia para a quantificação dos efeitos da Pandemia do Coronavírus (COVID-19) e Guerra entre a Rússia e a Ucrânia sobre o preço dos insumos das obras rodoviárias apresentado pela Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias - ABCR, no bojo do processo nº 50500.183176/2022-49, mediante as Cartas Ct - 039/22 (SEI nº 13317231), Ct - 010/23 (SEI nº 18909307), Ct - 033/23 (SEI nº 17446495) e Ct - 042/23 (SEI nº 13317231, de 12/09/2022, 22/02/2023, 20/06/2023 e 25/08/2023 respectivamente, pois foi apresentada por seu representante legal.

211. Além disso, da mesma forma, reconhecemos os pleitos apresentados pelas Concessionárias CCR ViaSul e Ecovias do Araguaia, no âmbito dos processos nº 50500.173903/2023-41 e nº 50500.130430/2023-97, mediante as Cartas VS-ADC nº 433/2023 (SEI nº 17419483), ECA-GAC-526-2023 (SEI nº 16868486), ECA-GAC- 0567-2023 (SEI nº 17031343) e ECA-GAC-0568-2023 (SEI nº 17034293), de 15/06/2023, 16/05/2023, 22/05/2023, 26/05/2023 e 26/05/2023 respectivamente, pois foram apresentadas por seus representantes legais.

212. Ressalta-se, ainda, que esta análise se baseou na veracidade das fontes utilizadas pela ABCR e Concessionárias nos termos dos documentos juntados aos autos.

213. Com relação a análise técnica, contratual e regulatória do pleito, temos que a demora da Agência na promoção do reequilíbrio econômico-financeiro da tarifa de pedágio, quando pertinente, acaba por descumprir o princípio da celeridade processual (art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal), o qual determina à Administração a celeridade na tramitação dos processos para a duração razoável do processo administrativo, bem como o princípio da eficiência (*caput* do art. 37, da Constituição Federal), que exige, no mínimo, que a Administração chegue, com celeridade, a uma decisão conclusiva.

214. Portanto, dos elementos e evidências trazidas nos autos, foi possível constatar a materialidade e relevância do efeito da Pandemia e Guerra nos preços dos insumos de obra, estando evidenciado os seguintes pressupostos:

Tabela 5 - Check-List - Pressupostos para Reconhecimento do Mérito de Reequilíbrio

ITEM	DESCRIÇÃO DO REQUISITO PARA REEQUILÍBRIO	CHECK	COMENTÁRIO
1	Elevação extraordinária superveniente e imprevisível dos preços dos insumos das obras rodoviárias	☑	SIM
2	Vínculo de causalidade entre a Pandemia e Guerra com a elevação extraordinária superveniente e imprevisível dos preços dos insumos das obras rodoviárias	☑	SIM
3	Ausência de culpabilidade das Concessionárias que não atrasaram e que realizaram as obras no período temporal da elevação extraordinária superveniente e imprevisível dos preços dos insumos das obras rodoviárias	☑	SIM
4	Enquadramento do evento na matriz de risco Contrato de Concessão como risco expressamente alocados ao Poder Concedente, devido caso fortuito ou força maior	☑	TALVEZ A ser avaliado juridicamente pela PF- ANTT

215. Isto posto, para a justa remuneração tarifária das Concessionárias afetadas, no entendimento desta Gerência, do ponto de vista técnico, regulatório e contratual, em se confirmando juridicamente o enquadramento da Pandemia e Guerra como caso fortuito ou força maior, as Concessionárias de Rodovias Federais fazem jus ao reequilíbrio econômico-financeiro pelos custos adicionais, expressivos imprevisíveis, extraordinários e inevitáveis, dos insumos das obras de engenharia neste período entre 2021 e 2023.

216. **Portanto, em caráter preliminar, esta Gerência de Gestão de Investimentos Rodoviários - GEGIR reconhece o mérito do pleito da entidade representativa Melhores Rodovias do Brasil - ABCR, bem como os pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro da tarifa de pedágio apresentados pelas Concessionária ViaSul e Ecovias do Araguaia, em função do aumento expressivo e extraordinário dos custos dos insumos de obras de engenharia rodoviária devido os eventos da Pandemia da COVID-19 e da Guerra entre a Rússia e a Ucrânia.**

217. Por fim, sobre o *quantum* indenizatório, caberá à esta GEGIR, em conjunto com as demais unidades organizacionais da Superintendência de Infraestrutura Rodoviária - SUROD, definir a metodologia que mais se adequada e representa o valor justo de desequilíbrio contratual sofrido pelas Concessionária de Rodovias no período e após a Pandemia e Guerra.

## IX. ENCAMINHAMENTO

218. Considerando que o pleito é complexo, pois propõe o estabelecimento de metodologia, e envolvem temas diversos relativos a engenharia, orçamento, economia, regulação, fiscalização, legislação, etc., esta GEGIR encaminhará os autos para conhecimento, análise e manifestação da GERER, GEGEF, GEENG, GEFOP, SUROD e PF-ANTT.

219. Após manifestação das áreas pertinentes da ANTT, salvo melhor juízo, entendemos que deverá ser consolidado o entendimento e realizado proposta de encaminhamento pela SUROD, por intermédio desta GEGIR.

220. Além disso, por questão de transparência, será encaminhado o entendimento técnico exarado na presente Nota Técnica para conhecimento da ABCR e das Concessionárias de Rodovias Federais.

(assinado e datado eletronicamente)

**MATHEUS HERRERO RODERO**

Coordenação de Gestão de Informações e Passivos Regulatórios de Investimentos

(assinado e datado eletronicamente)

**LUCIANO ESTEVE FERREIRA DE ASSIS**

Gestão de Investimentos propostos para serem Incluídos nos Contratos de Concessão

(assinado e datado eletronicamente)

**FERNANDO DE FREITAS BEZERRA**

Gerente de Gestão de Investimentos Rodoviários



Documento assinado eletronicamente por **FERNANDO DE FREITAS BEZERRA**, Gerente, em 26/09/2023, às 11:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 21, inciso II, da [Instrução Normativa nº 22/2023](#) da ANTT.



Documento assinado eletronicamente por **LUCIANO ESTEVE FERREIRA DE ASSIS**, Coordenador(a), em 26/09/2023, às 11:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 21, inciso II, da [Instrução Normativa nº 22/2023](#) da ANTT.



Documento assinado eletronicamente por **MATHEUS HERRERO RODERO**, Coordenador(a), em 26/09/2023, às 11:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 21, inciso II, da [Instrução Normativa nº 22/2023](#) da ANTT.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.antt.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **18625617** e o código CRC **42C4797D**.