



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Acompanhamento Econômico
Subsecretaria de Análise Econômica e Advocacia da Concorrência
Coordenação-Geral de Transportes, Infraestrutura Urbana e Recursos Naturais

PARECER SEI Nº 5/2018/COGTR/SUCON/SEAE-MF

Assunto: Audiência Pública nº 001/2018 da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), tornar pública e colher sugestões, proposta de Resolução que estabelecerá os procedimentos para implementação da Medida Provisória nº 800, de 18 de setembro de 2017 e Portaria do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil – MTPA nº 945, de 16 de novembro de 2017, no âmbito da ANTT.

Acesso: Público

1. Introdução

1. A Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (Seae/MF) apresenta, por meio deste parecer, considerações sobre a matéria disposta na Audiência Pública nº 001/2018, da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), relacionados à proposta de edição de Resolução com vistas à regulamentação da Medida Provisória nº 800, de 18 de setembro de 2017, complementada pela Portaria MTPA nº 945, de 16 de novembro de 2017, que estabelece as diretrizes para a reprogramação de investimentos em concessões rodoviárias federais e dá outras providências. A participação da Seae se fundamenta nos termos de suas atribuições legais, definidas na Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, e no Anexo I ao Decreto nº 9.003, de 13 de março de 2017.
2. Ressalte-se que a análise constante deste Parecer, em razão das competências institucionais da Seae, nos termos do art. 19 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011 e no art. 42, Anexo I do Decreto nº 9.003, de 13 de março de 2017, foca-se nos aspectos regulatórios e concorrenciais, visando ao aperfeiçoamento da proposta de regulamentação.
3. O assunto foi inicialmente submetido à Audiência Pública, por meio da Deliberação ANTT nº 001, de 04 de janeiro de 2018, estabelecendo o período para recebimento de contribuições entre os dias 5 de janeiro de 2018 e 20 de fevereiro de 2018. Posteriormente, por meio de retificação publicada no Diário Oficial da União em 10 de janeiro de 2018 (Seção 3, fl. 157), o prazo limite para apresentação de contribuições foi antecipado para o dia 5 de fevereiro de 2018.

2 - Da Medida Provisória nº 800/2017

4. A Medida Provisória (MP) nº 800/2017 estabelece as diretrizes para a realização, de comum acordo entre Concessionárias e Poder Concedente, da reprogramação de investimentos em concessões rodoviárias federais, cujos contratos prevejam concentração de investimentos em seu período inicial. A referida medida visa basicamente permitir a readequação dos cronogramas de investimentos dos contratos da denominada 3ª Etapa de Concessões Rodoviárias, com contratos formalizados entre os anos de 2013 e 2014. O universo de potenciais beneficiárias da mencionada MP nº 800/2017 é de 8 contratos de concessão[1].
5. De forma sintética, a MP proposta, estabelece a possibilidade de reprogramação dos investimentos, condicionada à manutenção dos níveis de serviço e dos parâmetros técnicos estabelecidos nos Editais e refletidos nos contratos de concessão, respeitada a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, mediante a aplicação de redutor tarifário, redução do prazo de vigência do contrato ou da combinação de ambos os critérios. O prazo máximo para a reprogramação do cronograma de investimentos originalmente assumido será de até 14 anos, condicionado à demonstração da sustentabilidade econômico-financeira do empreendimento até o final da concessão.
6. As concessionárias poderão manifestar interesse em aderir à reprogramação dos investimentos no prazo de até 1 ano, após o que será formalizado aditivo ao contrato de concessão disciplinando a suspensão das obrigações de investimentos vincendas e das multas correspondentes e estabelecendo as condições de prestação dos serviços até a efetiva formalização do termo de reprogramação de investimentos, ressalvando-se que na hipótese de não ser firmado o termo de reprogramação dos investimentos, deverá ser suspensa a flexibilização dos investimentos e das multas correspondentes. Outro aspecto relevante trazido pela MP nº 800/2017 diz respeito à vedação ao mecanismo da relicitação, estabelecida pelo art. 13 da Lei nº 13.448, de 5 de junho de 2017 para aqueles contratos que aderirem ao processo de reprogramação dos investimentos.

2.1 – Da Portaria MTPA nº 945/2017

7. Posteriormente à edição da MP nº 800/2017, o MTPA editou a Portaria nº 945, de 16 de novembro de 2017, disciplinando os procedimentos para a reprogramação dos investimentos de que trata a referida MP. Em síntese, a mencionada portaria define conceitos e procedimentos aplicáveis à reprogramação de investimentos, limitando a possibilidade de repactuação a uma única vez para cada contrato e estabelecendo a data de apresentação de manifestação de interesse da concessionária como referência para fins de suspensão das obrigações de investimentos vincendas e das multas correspondentes (§ 3º do art. 4º) e o prazo de 60 dias, prorrogável por igual período, o prazo para a formalização do termo de prorrogação de investimentos (§ 5º do art. 4º).
8. A portaria em tela ainda estabelece as diretrizes gerais para a manutenção do reequilíbrio econômico-financeiro, por meio do Valor Presente Líquido (VPL), observados os critérios estabelecidos no § 1º: a) receita projetada a partir dos dados de tráfego atualizado; b) taxa de crescimento de tráfego baseada na projeção de crescimento do Produto Interno Bruto, calculada com base na média das expectativa recentes, para os anos disponíveis, e, nos demais anos, 2,5% ao ano; c) tarifas de pedágio reais; d) taxa de desconto equivalente à Taxa Interna de Retorno utilizada nos estudos que subsidiaram o processo licitatório.
9. Adicionalmente, a Portaria MTPA nº 945 estabelece que a taxa de crescimento anual do tráfego poderá ser revisada, a critério da ANTT, caso não seja aderente ao crescimento real e que, anualmente, o tráfego projetado será substituído pelo efetivamente realizado, com o consequente ajuste dos efeitos econômico-financeiros.

3 – Da Minuta de Resolução

10. Cumpre salientar que a Seae não foi instada a se manifestar por ocasião da edição da MP 800/2017, destacando existir, no entendimento desta Secretaria, restrições de natureza técnica quanto à reprogramação proposta, que pode trazer efeitos indesejáveis sob a ótica regulatória no sentido de criar expectativas nos agentes relacionadas a futuras novas possibilidades de repactuações e uma aparente alteração na matriz de risco contratual.
11. A seguir, independente do entendimento sobre o mérito da MP, apresentam-se as considerações pertinentes sobre a minuta de Resolução proposta.
12. O § 1º do Art. 2º estabelece a necessidade de manutenção dos parâmetros de desempenho mínimos vigentes na data de publicação da MP nº 800/2017, *In verbis*:

“
§1º. Quando do início da reprogramação deverão ser mantidos os parâmetros de desempenho mínimos vigentes da data de publicação da MP nº 800/2017.
..... ”

13. No entanto, o texto do referido normativo não faz menção ao instrumento que define os parâmetros de desempenho mínimo vigentes, razão pela qual se recomenda à ANTT que explicita na minuta de resolução o instrumento que define os parâmetros de desempenho vigentes.
14. O art. 4º faz menção à sigla HCM, sem que o referido termo tenha sido mencionado anteriormente no texto da minuta de resolução. Ainda que o inciso II do art. 6º contenha a definição do mencionado termo, recomenda-se à ANTT proceder ao ajuste redacional, incluindo o descritivo da sigla na primeira menção, referindo-se somente à sigla nos demais casos.
15. O parágrafo único do art. 5º estabelece a possibilidade de concessão de prazo adicional de até 2 anos para os casos em que a solução prevista no PER seja a execução de contorno rodoviário. *In verbis*:

“Art. 5º Para as obras de duplicação e melhorias relacionadas, a extensão total a ser duplicada ou convertida de multi-faixas para pista dupla deverá obedecer aos seguintes critérios:

.....
Parágrafo único. Caso a solução prevista no PER original para algum dos segmentos acima mencionados seja a execução de contorno, poderá ser considerado um prazo adicional de até 2 (dois) anos para sua conclusão.
..... ”

16. Da análise do mencionado dispositivo da minuta proposta, observa-se que a solução proposta para as situações em que o PER estabelece a solução de execução de contorno implica submeter o usuário por um período adicional de dois anos a níveis de serviço inadequados, em aparente descumprimento do inciso I do art. 1º da MP nº 800/2017, que preceitua a observância da exigência dos níveis de serviço e parâmetros técnicos editalícios e contratuais. Essa constatação é reforçada pelo fato de o usuário continuar sendo onerado com as tarifas inicialmente estabelecidas até a conclusão do novo cronograma repactuado, destacando-se que o usuário já paga a tarifa requerida para a duplicação desde o início da concessão. Dessa forma, recomenda-se à ANTT que reavalie a adequação do prazo proposto

pelo parágrafo único do art. 5º para a realização dos investimentos no contexto da repactuação proposta.

17. O inciso III do art. 5º, por sua vez, estabelece que para os trechos que não atinjam o Nível de Serviço “D” durante o prazo de 14 anos de concessão, deverá ser priorizada a continuidade na disponibilização de trechos duplicados e subsidiariamente, o índice de severidade dos acidentes e a graduação estabelecida no HCM. *In verbis*:

“Art. 5º

.....

III – Caso existam segmentos que, com base no estudo de nível de serviço, não atinjam o nível D durante o prazo de 14 anos de concessão, deverá ser priorizada a continuidade na disponibilização de trechos duplicados aos usuários, visando à continuidade do fluxo de tráfego e, subsidiariamente, o índice de severidade dos acidentes e a graduação estabelecida no HCM.

.....” (grifamos)

18. Da análise do referido dispositivo, entende-se recomendável que sejam priorizados, para fins de definição dos trechos a serem duplicados, o índice de severidade de acidentes.
19. Adicionalmente, o comando estabelecido no inciso III do art. 5º leva ao entendimento da possibilidade de as obras e serviços não serem concluídas integralmente dentro do período de reprogramação (até 14 anos), o que estaria incompatível com o caput do art. 2º da minuta de Resolução, *In verbis*:

“Art. 2º *A reprogramação dos investimentos de que trata a regulamentação contida na MP nº 800/2017 e Portaria MTPA nº 945/2017 se estenderá à Frente de Recuperação e aos parâmetros de desempenho previstos no Plano de Exploração Rodoviária – PER, sendo o cronograma de atendimento estendido até o prazo final de ampliação de capacidade e melhorias aprovado pela ANTT, limitando-se a conclusão das obras e serviços ao 14º (décimo quarto) ano de concessão.*

.....” (grifamos)

20. Ante o exposto, de forma a evitar problemas de interpretação, recomenda-se que a ANTT acrescente ao final do inciso III do art. 5º o termo “respeitado o prazo máximo de até 14 anos após a reprogramação, de que trata o caput do Art. 2º”.
21. Finalmente, tendo em vista que a Portaria MTPA nº 945/2017 não é conclusiva em relação às questões metodológicas associadas ao cálculo do reequilíbrio contratual, recomenda-se que a ANTT incorpore como Anexo da minuta de Resolução proposta a metodologia de cálculo aplicável ao reequilíbrio decorrente da reprogramação dos investimentos.

4 – Dos Aspectos Concorrenciais

22. A avaliação dos potenciais efeitos de proposta de alteração de normativo regulatório sobre os aspectos concorrenciais, utiliza-se de metodologia desenvolvida pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)^[2]. A referida metodologia consiste de um conjunto de questões a serem verificadas na análise do impacto de políticas públicas sobre a concorrência. Nesse contexto, o potencial impacto da proposta analisada nas questões concorrenciais leva em consideração os seguintes efeitos: i) limitação no número ou variedade de fornecedores; ii) limitação na concorrência entre empresas; iii) diminuição do incentivo à competição; e iv) limitação das opções dos clientes e da informação

disponível.

23. A proposta de minuta de Resolução submetida à Audiência Pública não apresenta aspectos de natureza concorrencial, a despeito de a Medida Provisória nº 800/2017, no seu mérito, estabelecer a diminuição do incentivo à competição em razão da renegociação dos contratos.

5 - Conclusão

24. Este parecer apresentou considerações sobre a minuta de Resolução para regulamentação da Medida Provisória nº 800/2017 e Portaria MTPA nº 945/2017, submetida à Audiência Pública ANTT nº 01/2018.
25. Da análise dos aspectos regulatórios e concorrenciais e com o propósito de contribuir no âmbito da Audiência Pública ANTT nº 01/2018, a Seae, nos termos de suas competências institucionais, apresenta as seguintes recomendações à ANTT:
- i) Explicitar na minuta de Resolução o instrumento que define os parâmetros de desempenho vigentes, conforme sugerido no Item 13 deste Parecer;
 - ii) Proceder ao ajuste redacional, incluindo o descritivo da sigla HCM na primeira menção, referindo-se somente à sigla nos demais casos, conforme sugerido no Item 14 deste Parecer;
 - iii) Reavaliar a adequação dos prazos proposto pelo Parágrafo Único do Art. 5º para a realização dos investimentos no contexto da repactuação proposta, conforme sugerido no Item 16 deste Parecer;
 - iv) Priorizar, para fins de definição dos trechos a serem duplicados, o índice de severidade de acidentes, conforme Item 18 deste Parecer;
 - v) Acrescentar ao final do Inciso III do Art. 5º o termo “respeitado o prazo máximo de até 14 anos após a reprogramação, de que trata o caput do Art. 2º”, conforme Item 20 deste Parecer;
 - vi) Incorporar como Anexo da minuta de Resolução proposta a metodologia de cálculo aplicável ao reequilíbrio decorrente da reprogramação dos investimentos, conforme Item 21 deste Parecer.

À consideração superior

FÁBIO COELHO BARBOSA

Coordenador de Transportes, Infraestrutura Urbana e Recursos Naturais

De acordo.

ANDREY GOLDNER BAPTISTA SILVA

Coordenador-Geral de Transportes, Infraestrutura Urbana e Recursos Naturais

De Acordo.

ANGELO JOSÉ MONT'ALVERNE DUARTE

Subsecretário de Análise Econômica e Advocacia da Concorrência

[1] A 3ª Etapa de Concessões Rodoviárias totalizou 9 contratos: CONCEBRA (BR-060, BR-153 e BR 262), ECO101 (BR 101/ES/BA - Entroncamento BA-698 (acesso a Mucuri) - Divisa ES/RJ), ECOPONTE (BR 101, Ponte Rio-Niterói), MGO Rodovias (BR-050 GO/MG), MS VIA (BR 163/MS), CRO – Concessionária Rota do Oeste S. A. (BR-163/MT - BR-163 e MT-407 do MS até o entroncamento com a MT-220), Via 040 (BR-040/DF/GO/MG - Trecho Brasília-DF - Juiz de Fora-MG). A Concessionária Rodovias Galvão BR 153 (Trecho Anápolis/GO (BR-060) até Aliança do Tocantins/TO (TO-070) teve declarada a caducidade do contrato em 16/08/2017.

[2] Referência: OCDE (2011). Guia de Avaliação da Concorrência. Versão 2.0. Disponível em: <http://www.oecd.org/daf/competition/49418818.pdf>. Acessado em 06.08.2014.



Documento assinado eletronicamente por **Fábio Coelho Barbosa, Coordenador(a)**, em 31/01/2018, às 15:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Andrey Goldner Baptista Silva, Coordenador (a)-Geral de Transportes, Infraestrutura Urbana e Recursos Naturais**, em 31/01/2018, às 17:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Angelo José Mont'Alverne Duarte, Subsecretário(a) de Análise Econômica e Advocacia da Concorrência**, em 31/01/2018, às 18:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0318066** e o código CRC **5541206B**.