GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 033.634/2015-7.
Natureza: Desestatização.
Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) – MT.
Interessado: Agência Nacional de Transportes Terrestres (04.898.488/0001-77).
Representação legal: João Luiz Noronha da Jornada, Auditor Chefe, representando Agência Nacional de Transportes Terrestres (peça 34).

DESESTATIZAÇÃO. AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). ACOMPANHAMENTO. PRIMEIRO ESTÁGIO DE CONCESSÃO DO TRECHO DA RODOVIA BR-364/365/GO/MG. ESTUDOS DE VIABILIDADE TÉCNICA, ECONÔMICA E AMBIENTAL (EVTEA). NECESSIDADE DE ALTERAÇÕES, ESCLARECIMENTOS, APRIMORAMENTOS, REAVALIAÇÕES, COMPATIBILIZAÇÕES E RETIFICAÇÕES NO PROGRAMA DE EXPLORAÇÃO DA RODOVIA (PER) E NA MINUTA DO CONTRATO DE CONCESSÃO. APROVAÇÃO DO PRIMEIRO ESTÁGIO COM RESSALVAS. CONDICIONANTES PARA PUBLICAÇÃO DO PROCESSO CONCORRENCIAL. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA. CONTINUIDADE DA FISCALIZAÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto, como Relatório, com os ajustes de forma julgados necessários, a instrução da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária (SeinfraRodovia) (peça 28), com a qual concordou os dirigentes dessa unidade técnica especializada (peças 29 e 30), **in verbis**:

"**I. INTRODUÇÃO**

Apresentação

1. Cuida-se do acompanhamento incidente sobre a concessão do lote rodoviário BR-364/365/GO/MG, no trecho da BR-364 da divisa MG/GO até o entroncamento com a BR-060 (Jataí); e da BR-365 do entroncamento com a LMG-749 (contorno oeste de Uberlândia) até o entroncamento com a BR-364 (divisa MG/GO). Tal processo concessório é conduzido pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), no exercício de suas atribuições legais definidas no art. 24, incisos III e V, da Lei 10.233/2001.

2. Em atendimento ao disposto na IN-TCU 46/2004, a ANTT encaminhou ao Tribunal, em 30/11/2015, os estudos referentes à concessão (peça 1), que serão examinados nesta instrução.

Importância Socioeconômica

3. O projeto de concessão em exame faz parte do Programa de Investimentos em Logística (PIL), que objetiva o desenvolvimento acelerado e sustentável, por meio de uma ampla e moderna rede de infraestrutura com eficiência logística e modicidade tarifária.

4. No plano de outorga encaminhado ao Tribunal, a ANTT justifica que a seleção das rodovias federais BR-364/365/GO/MG como objeto de concessão permite ampliar a escala dos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

investimentos públicos e privados em infraestrutura duplicando os principais eixos rodoviários federais do país. Assinala, também, o seguinte (peça 6, p. 7):

> *Nesse contexto, a seleção da rodovia federal foi voltada para solucionar gargalos existentes, bem como propor novas condições operacionais. Para tal, foram desenvolvidas análises voltadas a conhecer e avaliar as condições sobre a viabilidade das intervenções e ações necessárias, permitindo a quantificação dos investimentos fundamentais para que o trecho rodoviário apresente condições operacionais adequadas ao fluxo de tráfego, em especial a duplicação de todo o trecho.*
>
> *A agropecuária é uma das atividades que se destacam nas regiões por onde passam as rodovias selecionadas para a concessão. As regiões se destacam nacionalmente na produção de importantes produtos como o cultivo de soja e milho. As rodovias selecionadas compõem parte do corredor de exportação de grãos do centro-oeste aos portos do sudeste do país, além de integrarem o Centro-Oeste brasileiro ao Sudeste, região com a economia mais dinâmica do país.*
>
> *O crescimento da produção agrícola dentro da área de influência das rodovias em estudo mostra a perspectiva de aceleração da participação da região Centro-Oeste na economia nacional, traduzindo-se, sobretudo, na exportação de soja e milho. Tal expansão demanda investimentos na redução dos custos logísticos com vistas a ampliar a competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional.*

5. Os estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA) que subsidiaram o plano de outorga, desenvolvidos pela Empresa Global de Projetos Ltda., foram selecionados a partir de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) originado da Portaria Ministerial 59/2014, de 27/2/2014, do Ministério dos Transportes (peça 6, p. 3).

Deliberação que originou o trabalho

6. O presente acompanhamento orienta-se pelo art. 3º da Instrução Normativa IN-TCU 46/2004.

Visão geral do objeto

7. As principais características físicas do trecho concedido, descritas no Plano de Outorga, são:

Tabela 1 – Principais características físicas da BR-364/365/GO/MG

Item	***Característica***
Pista Simples	*357,0 km*
Pista Dupla	*80,0 km*
Multifaixa	*0,0 km*
Extensão em duplicação pelo DNIT	*0,0 km*
Travessia Urbana em pista simples a ser contornada	*0,0 km*
Extensão total a ser concedida	*437,0 km*

Fonte: Plano de Outorga (peça 6, p. 6)

Tabela 2 – Etapas do processo de concessão

Etapa	***Data/Ato/Responsável***
Chamamento Público	*Edital de Chamamento Público 3/2014, publicado em 3/2/2014*
Audiência Pública	*Contribuições recebidas entre 16/9/2015 a 2/10/215* *Sessões presenciais em 24/9 (Jataí) e 25/9 (Uberlândia) e 29/9 (Brasília)*
Responsabilidade pela concessão	*ANTT, seguindo política formulada pelo Ministério dos Transportes (art. 26, VI, da Lei 10.233/2001)*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

Etapa	*Data/Ato/Responsável*
Aprovação do Plano de Outorga	*10 de dezembro de 2015 (peça 2, p. 3)*

Fonte: Plano de outorga (peça 6) e atas das audiências públicas (peça 7)

Tabela 3 – Premissas da concessão

Item	*Informações preliminares*
Receitas	
Tarifa básica de pedágio (TBP) - EVTEA	*R$ 13,456/100km ('Planilha de 'Consolidação – MEF – CFNov')*
Receita tarifária total bruta	*R$ 9,2 bilhões (real)* *R$ 21,7 bilhões (nominal)*
Custos	
Investimento total	*R$ 2,7 bilhão*
Despesa operacional total	*R$ 2,3 bilhão*
Demais premissas	
TIR desalavancada (WACC)	*9,2% a.a.*
Prazo de concessão	*30 anos*

8. A principal modificação trazida no presente EVTEA, em relação ao modelo apresentado recentemente para a BR-476/153/282/480/PR/SC (Rodovia do Frango), refere-se ao prazo para a conclusão das obras obrigatórias de duplicação, que passou de sete anos, para até vinte anos, em duas etapas (peça 4, p. 34-35):

a) parte A – duplicação de 117,0 km (até o 5º ano de concessão);

b) parte B – duplicação de 240,0 km (do 16º ao 20º ano de concessão, caso gatilho volumétrico previsto no item 3.2.1.2.2 do PER não seja atingido antes de tal período).

9. As praças de pedágio estão dispostas conforme indicam a tabela e mapa abaixo (peça 8, p. 83-84):

Tabela 4 – Localização das praças de pedágio

Praça	Rodovia	km	TCP	Tarifa (R$)
Praça 1	BR-365	652,5	50,60	6,81
Praça 2	BR-365	706,7	58,35	7,85
Praça 3	BR-365	769,2	65,55	8,82
Praça 4	BR-365	837,8	66,55	8,96
Praça 5	BR-364	29,0	66,40	8,93
Praça 6	BR-364	97,3	64,75	8,71
Praça 7	BR-364	158,5	64,80	8,72

TCP: trecho de cobertura da praça (em km)

Tarifa (R$) = TCP x tarifa-teto (0,13456 R$/km)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

Escopo da verificação

10. Considerando que em diversas instruções passadas, a exemplo da análise dos estudos de viabilidade da Ponte Rio Niterói (TC 033.019/2014-2), o Tribunal deu contribuições aos processos concessórios no que tange à matriz de risco, modelagem dos custos operacionais, fatores Q e X, etc., em grande parte já incorporadas no EVTEA da BR-364/365/GO/MG, optou-se, nesta oportunidade, por aprofundar a análise do Programa de Exploração da Rodovia (PER).

11. Uma das razões para essa escolha foi a constatação, em alguns processos em curso nesta SeinfraRodovia (TC 014.731/2015-0, por exemplo), de que deficiências na redação do PER dificultavam a exigência e a correspondente fiscalização da prestação do serviço adequado, como preconiza a Lei 8.987/1995.

12. Foram examinados os principais custos operacionais (Opex), os investimentos previstos (Capex), bem como fatores a serem aprimorados, a exemplo do Fator Q, exemplificado mais abaixo.

13. Porém, de modo diverso ao que ocorreu em outros exames levados a cabo pelo TCU, a seção destinada ao exame do PER ganhou mais robustez e detalhamento, fruto de uma análise de riscos associados à inexecução parcial do contrato. Afinal, neste primeiro estágio de fiscalização das outorgas, contribuir para a prestação adequada do serviço ao usuário é tão importante quanto garantir a modicidade tarifária. Outrossim, como será ilustrado no subitem relativo à análise de riscos, a modicidade tarifária tem sido garantida, sobretudo, pela ampla concorrência.

14. A priorização da análise do PER da presente concessão, ademais, servirá de base para o exame das próximas concessões da atual rodada, gerando maior celeridade nos futuros exames de primeiro estágio.

15. No que diz respeito à definição da profundidade da atual análise, é necessário verificar as bases legais da atuação do TCU. Nesse propósito, observa-se que o artigo 71 da Constituição Federal de 1988 (CF/88) define competência originária ao Congresso Nacional para o exercício do controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União. Além disso, o artigo 18 da Lei 9.491/1997, cita a apreciação do Tribunal de Contas da União dos processos de concessão.

16. Além disso, o próprio TCU já examinou o tema da delineação da sua competência. Como exemplo, cita-se o excerto do voto condutor do Acórdão 1126/2011 – Plenário, da relatoria do Ministro Raimundo Carreiro:

> *A ANTT, na condição de agência reguladora dos transportes terrestre, promove a modelagem e condução do processo licitatório, o qual reflete as opções regulatórias da agência competente. Bem assim, após a celebração do contrato de concessão, a ANTT é responsável pela fiscalização do cumprimento das cláusulas contratuais avençadas, consoante previsto no art. 26, inciso VII da Lei 10.233/2001, visando garantir ao usuário a prestação de um serviço adequado.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

De outra parte, este Tribunal, órgão de controle externo, detém competência para fiscalizar e avaliar o referido processo de outorga de concessão, realizado mediante licitação, verificando não só sua conformidade às normas e princípios a que se vincula como também sua eficiência. Conforme registrado no voto condutor do Acórdão recorrido:

'Com base nos estudos encaminhados, os auditores do Tribunal verificam se o Poder Concedente cumpriu os ritos legais obrigatórios, se os estudos estão atualizados, se estão feitos dentro de premissas razoáveis, se foram utilizadas metodologias científica e tecnicamente aceitas, se estão completos, abrangendo os diversos aspectos necessários para a correta parametrização, se existem erros ou inconsistências, se os cálculos são replicáveis e chegam ao mesmo resultado obtido, tudo isso em contato com o próprio órgão responsável em um processo contínuo de correções e aperfeiçoamentos.'

O Tribunal de Contas, frise-se, não se substitui ao órgão regulador, que é competente para eleger as condições em que se dará tanto a competição entre os interessados, quanto a prestação dos serviços, entre outros aspectos. A contribuição do Tribunal ao processo consiste em verificar se essas condições são fundamentadas e se amoldam, entre outros, aos princípios da legalidade, da eficiência, da economicidade e da razoabilidade. Além disso, não se pode olvidar que a análise e respectiva divulgação de cada estágio do processo de concessão, na forma da IN TCU nº 46/2004, favorece sobremaneira a almejada transparência da Administração.

17. Vale registrar que existe vertente doutrinária que defende um controle acentuado do Tribunal de Contas sobre as agências reguladoras, ante a competência desta Corte para adentrar o mérito das ações administrativas e para aferir sua economicidade (vide Dallari, Adilson Abreu. Controle político das agências reguladoras. Interesse Público, Porto Alegre, n. 18, 2003).

18. Do mesmo modo, outros alertas doutrinários dizem respeito aos reflexos sobre o erário de ações ou omissões da agência de regulação, que também legitimam a atuação do TCU, tais como a não aplicação de multa por descumprimento contratual e a autorização indevida de aumento de tarifa, que levam ao desequilíbrio econômico-financeiro favorável à empresa (Alexandre Santos de Aragão, In Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003).

19. Por último, vale registrar que 'a discricionariedade técnica existe apenas quando a decisão que nela se fundar possa ser motivada também tecnicamente. Esta é, quiçá, a limitação mais importante, pois afasta, ao mesmo tempo, o arbítrio, o erro, a impostura e a irrazoabilidade, limite este que afasta decisões desnecessárias, inadequadas e desproporcionais' (Diogo de Figueiredo Moreira Neto, In Mutações do direito administrativo. 2.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, pp.169-170).

20. Assim, manifesta-se a necessidade do controle externo nos processos de concessão de serviços públicos diante dos riscos inerentes ao ato discricionário.

21. As deficiências apontadas na presente análise servem, principalmente, como um alerta para a própria ANTT quanto à necessidade de se observar o processo como um todo, verificando a existência de isonomia, de efetiva concorrência e de fiel cumprimento do contrato.

22. Por esse motivo, ao longo de todo o trabalho, esta Unidade Técnica esteve em contato com a ANTT, quer seja por meio de reuniões técnicas (peça 9), quer seja por meio de questionamentos enviados por e-mail à Agência, como forma de conferir maior celeridade aos trabalhos, de acordo, inclusive, com diretrizes estabelecidas pelo Gabinete do Exmo. Ministro Relator Augusto Nardes. Nesse ponto, a SeinfraRodovia gostaria de agradecer ao corpo técnico e diretivo da Autarquia Regulatória pelo atendimento tempestivo e cordial às solicitações e questionamentos enviados.

23. Cabe cientificar a ANTT que a presente análise não afasta nem prejudica posteriores fiscalizações do TCU, seja na fase licitatória, seja na execução contratual. No que se segue, apresenta-se o exame técnico da matéria.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

24. As planilhas analisadas e os outros documentos do estudo de viabilidade foram salvos na rede 'sarq-prod' (_sarq_prod\Grupos\GT_Regulacao\000 - Concessões_rodovias\BR-364-365-GO-MG) e serão referenciadas de acordo com seu endereço nessa rede.

25. O escopo desta instrução se baseou em análise de risco, sendo necessário, portanto, tecer algumas considerações a esse respeito.

Análise de Risco

26. A identificação dos riscos e das respectivas medidas de contenção (seguindo a diretriz do Plano de Controle Externo do TCU) aumenta a chance de incrementar a eficiência no sistema rodoviário. Tal verificação de riscos também pode colaborar com o efetivo cumprimento do papel estatal, estampado no art. 173 da Lei Máxima, de impedir o abuso do poder econômico, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros.

27. Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido no art. 6º da Lei 8.987, de 1995. Portanto, o estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA) apresentado pela ANTT, que baliza a futura prestação de serviços, deve ser tal que indique a efetiva regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

28. É a partir do EVTEA, ora em exame, que se inicia o processo de delegação, ao particular, tanto da prestação de um serviço público quanto da exploração de um bem de uso comum do povo, por princípio, essencial à coletividade e insuscetível de mera apropriação privada.

29. Estudos teóricos acerca dos riscos nos procedimentos, metodologias e resoluções empregados pelo órgão regulador apontam para os seguintes fatores: a) assimetria de informação, quando só as firmas reguladas dispõem ou dominam informações essenciais à regulação eficiente; b) contrato incompleto, quando as regras firmadas entre reguladores e firmas reguladas apresentam lacunas ou dificuldades de compreensão e de interpretação; c) monitoramento imperfeito por parte da agência de regulação, decorrente de falhas nos sistemas de fiscalização e de acompanhamento, que prejudicam a observação, a mensuração e o controle das atividades reguladas; d) captura do regulador, quando o órgão regulador passa a confundir o bem comum com os interesses da indústria por ele regulamentada, passando a ser aliado das firmas reguladas.

*30. Uma vez concretizados um ou mais desses contextos, ainda segundo a literatura técnica, haverá espaço para comportamento oportunista (**gaming**) das firmas reguladas, visando confundir, influir ou manipular decisões e ações do órgão regulador.*

31. Assim, importa esquadrinhar melhor o atual EVTEA, perquirindo alguns desses riscos acima elencados, sobretudo diante de problemas concretos verificados em auditorias do TCU, citados a seguir.

32. Dado o atual cenário macroeconômico, antes de tratar dos riscos destacados acima, também vale sopesar a possibilidade de não acudirem muitos interessados no leilão, o que traz um risco de não haver deságio ou de licitação deserta.

Risco de não existir concorrência

33. O histórico das licitações anteriores revela que houve significativos descontos em relação aos valores referenciais propostos pela ANTT nos respectivos editais. Isso certamente ocorreu por conta de uma conjuntura que permitiu a efetiva participação de muitos interessados. A Tabela 5 apresenta os descontos obtidos no processo de disputa, a partir da segunda etapa do Programa de Concessões Rodoviárias Federais (Procrofe):

Tabela 5 – Deságios nas concessões

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

2ª etapa	Valor de referência da ANTT (inicial) (R$)	Valor de referência da ANTT (após análise do TCU) (R$)	Valor contratado (R$)	Desconto (%)
BR-116/PR/SC (PLANALTO SUL)	0,06300	0,04907	0,03080	37,23
BR-376/PR - BR-101/SC (LITORAL SUL)	0,06016	0,03492	0,01340	61,63
BR-116/SP/PR (RÉGIS BITTENCOURT)	0,06873	0,03884	0,02040	47,48
BR-381/MG/SP (FERNÃO DIAS)	0,06974	0,03971	0,01420	64,24
BR-393/RJ (RODOVIA DO AÇO)	0,06289	0,05855	0,04400	24,85
BR-101/RJ (FLUMINENSE)	0,07185	0,05779	0,03170	45,15
BR-153/SP (TRANSBRASILIANA)	0,06343	0,04913	0,03050	37,92

3ª etapa	Valor de referência da ANTT (inicial) (R$)	Valor de referência da ANTT (após análise do TCU) (R$)	Valor contratado (R$)	Desconto (%)
BR-050/GO/MG	0,07870	0,07870	0,04534	42,39
BR-163/MT	0,04620	0,04170	0,02638	36,74
BR-060/153/262/DF/GO/MG (CONCEBRA)	0,05490	0,05050	0,02851	43,54
BR-163/MS (MS VIA)	0,09270	0,09270	0,04381	52,74
BR-040/Brasília-Juiz de Fora	0,09730	0,09730	0,03225	66,86

Fonte: ANTT

34. De fato, o ambiente concorrencial é um fator importante para a obtenção de uma tarifa justa. Muitos trabalhos são voltados para essa área, sobretudo tratando da teoria dos leilões.

35. Teoricamente, a concorrência perfeita representa um cenário no qual o número de empresas (n) é grande e nenhum desses fornecedores é capaz de influenciar o preço de mercado. Diz-se nesse caso que as empresas são tomadoras de preços. Tal contexto corresponde a um mercado perfeitamente permeável à entrada e à saída de firmas, com uma expressiva quantidade de consumidores, não podendo um consumidor individualmente exercer influência significativa na demanda. Não há incentivos para a formação de coalizões. A entrada de novos concorrentes ocorrerá enquanto for positivo o lucro advindo da produção, ou melhor, até o lucro possível de se obter nesse mercado não ser nulo. Situado no outro extremo, há o monopólio, correspondente ao caso de existência de apenas uma firma atuando, cuja tendência será a de diminuir a produção total no mercado.

36. Não é frequente acontecer a concorrência perfeita, ao contrário, existem fortes incentivos para tentar quebrá-la. Quando ocorre essa quebra, poucas empresas passam a ter total controle sobre os preços, ou seja, há ruína da licitação. A empresa mais forte, assim, passa a utilizar a sua capacidade para influenciar os preços, buscando melhorar sua posição individual.

37. Mesmo em regimes ditos de mercado a concorrência se apresenta imperfeita, havendo, quase sempre, o desequilíbrio de forças e a assimetria de informações, raramente permitindo que os agentes estejam em igualdade de condições para, por si mesmos, regularem o mercado.

38. A obtenção de uma tarifa justa no início do contrato de concessão é especialmente relevante considerando que, no caso das concessões de serviços públicos, não existe, a partir de determinado instante, a rivalidade baseada na maior eficiência. Fato é, pois, que tais contratos diversas vezes podem se enquadrar na categoria dos serviços fornecidos em monopólios naturais: um só fornecedor.

39. O fomento à concorrência, não há dúvidas, é uma forma de organizar os mercados, buscando estabelecer os preços de equilíbrio. Diante das notícias de que o cenário econômico atual

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

não permitirá o comparecimento de um número elevado de interessados no leilão, sobreleva em importância a análise desse risco por parte da ANTT, principalmente porque pode levar à efetivação de um contrato demasiadamente oneroso ao usuário da via.

40. Cabe, portanto, à ANTT e ao Ministério dos Transportes avaliarem a existência de efetivo ambiente concorrencial, bem como realizar um juízo de oportunidade para a realização do leilão, uma vez que essa tarefa se insere no juízo discricionário da Administração.

41. Destarte, propõe-se recomendar à ANTT e ao Ministério dos Transportes que, preliminarmente à realização do leilão da presente concessão, avaliem o ambiente concorrencial e macroeconômico do momento com vistas a formar um juízo de oportunidade acerca da realização do leilão.

Risco de assimetria de informação na fase de leilão

42. A assimetria de informações pode ocasionar problemas desde a fase de leilão, levando ao desequilíbrio de forças e ao ambiente de desigualdade de condições entre os competidores, inviabilizando a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

43. Em outras ocasiões, o TCU apresentou alerta quanto à inconsistência dos estudos basilares. Cita-se o Acórdão 851/2009-TCU-Plenário, que, ao tratar do acompanhamento de parceria público-privada, na modalidade de concessão administrativa, nos termos do art. 2º, § 2º, da Lei 11.079/2004 (Lei de PPP), determinou o estabelecimento de teto financeiro para os preços dos investimentos, com base na simulação de custos a cargo do empresário, em conformidade com o princípio da economicidade e com o art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993 (item 9.1.7).

44. No relatório que precede essa decisão, foi analisada a exigibilidade dos elementos de projetos de engenharia nos processos de concessão de serviços públicos, ocasião em que se demonstrou que a falta de elementos mínimos nas propostas podem resultar em graves riscos à Administração Pública.

45. Eis que a Lei 8.987/1995, ao versar sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, previsto no art. 175 da Constituição Federal de 1988, preceitua que:

> *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 conterá especialmente:*
>
> *(...)*
>
> *IV - prazo, local e horário em que serão fornecidos, aos interessados, os dados, estudos e projetos necessários à elaboração dos orçamentos e apresentação das propostas;*
>
> *(...)*
>
> *XV - nos casos de concessão de serviços públicos precedida da execução de obra pública, os dados relativos à obra, dentre os quais os elementos do Projeto Básico que permitam sua plena caracterização, bem assim as garantias exigidas para essa parte específica do contrato, adequadas a cada caso e limitadas ao valor da obra (grifou-se).*

46. Ademais, o parágrafo único do art. 23 da Lei 8.987/1995 prevê que:

> *Os contratos relativos à concessão de serviço público precedido da execução de obra pública deverão, adicionalmente:*
>
> *I - estipular os cronogramas físico-financeiros de execução das obras vinculadas à concessão; e*
>
> *II - exigir garantia do fiel cumprimento, pela concessionária, das obrigações relativas às obras vinculadas à concessão.*

47. No atual estudo, foram detectadas diversas inconsistências, as quais serão melhor esquadrinhadas adiante, que tratam das análises do Programa de Exploração da Rodovia e da minuta de contrato. Cuida-se de uma análise não exaustiva, limitada à higidez dos dados primários apresentados pela ANTT.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

48. Outro ponto que deve ser mencionado, diz respeito ao modo como foram elaborados os estudos de viabilidade, qual seja, o chamado Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI).

49. Regulamentado pelo Decreto 8.428/2015, o PMI é, em síntese, um procedimento por meio do qual potenciais interessados em elaborar estudos de viabilidade para as concessões recebem uma autorização do poder concedente para tanto. Segundo o art. 6º daquele Decreto:

> *Art. 6º A autorização para apresentação de projetos, levantamentos, investigações e estudos:*
>
> *I - será conferida sem exclusividade;*
>
> *II - não gerará direito de preferência no processo licitatório do empreendimento;*
>
> *III - não obrigará o Poder Público a realizar licitação;*
>
> *IV - não implicará, por si só, direito a ressarcimento de valores envolvidos em sua elaboração; e*
>
> *V - será pessoal e intransferível.*

50. Aquele que for selecionado no PMI poderá participar direta ou indiretamente da licitação do serviço concedido, salvo disposição editalícia em contrário (art.18 do Decreto 8.428/2015).

51. Surge daí um irremediável conflito de interesses potencializado pela assimetria da informação da elaboração dos estudos: a empresa que tiver seus estudos selecionados tem incentivo para ocultar informações relevantes que podem ser usadas a seu favor no momento da licitação. Um exemplo a ser melhor explorado na seção relativa ao estudo de demanda é possibilidade de repassar dados subestimados de estudo de tráfego.

52. No âmbito do Tribunal foi autuado o TC 014.414/2015-5, sob relatoria do Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues, para avaliar a condução das PMIs pelos órgãos e entidades envolvidos, razão qual, no presente trabalho, só serão propostos encaminhamentos tendo por objeto o atual estudo de viabilidade, sem questionar a legalidade estrita desses procedimentos.

Risco de assimetria de informação durante a execução contratual

53. No âmbito do TC 005.210/2014-3, relativo ao acompanhamento da atuação da ANTT na fiscalização do contrato de concessão da BR-101/ES/BA, foi constatado que tal agência se utilizava exclusivamente de relatórios da própria concessionária para atestar a adequação de parâmetros essenciais, tais como o índice de irregularidade longitudinal (IRI) e a retrorrefletância. A falta de atenção da ANTT às recomendações do TCU ocasionou o recebimento de obrigações contratuais com base em informações exclusivas da concessionária.

54. Ficou demonstrada a fragilidade da inspeção realizada pela agência, tornando-a adstrita à simples verificação visual dos elementos que compõem o sistema rodoviário, quando deveria contemplar também a conferência de todos os parâmetros de desempenho físicos contratados, muitos deles dependentes de verificação por meio de ensaios técnicos.

55. Diante disso, fez-se necessário recomendar à ANTT a instituição de verificações específicas do cumprimento dos parâmetros de desempenho contratados, por meio de ensaios próprios ou acompanhamento concomitante dos testes realizados pela concessionária, principalmente para os subsistemas pavimento e elementos de proteção e segurança, visando diminuir a assimetria de informação e aumentar a expectativa de controle da concessionária, resultando em maior efetividade da fiscalização da agência de regulação (item 9.2 do Acórdão 2.889/2014 – TCU – Plenário).

56. Por conta disso, é essencial que o PER contenha elementos objetivos e claros de avaliação de desempenho, ao mesmo tempo em que se faz necessário aprimorar os procedimentos fiscalizatórios da ANTT, o que será tratado nesta instrução.

57. Outras questões relativas aos procedimentos de fiscalização estão sendo tratadas em processos específicos no Tribunal, a exemplo do acompanhamento dos trabalhos iniciais das concessões rodoviárias da 3ª etapa do Procrofe (TC 014.745/2015-1) e de processos de representação para rodovias específicas (BR-040/DF/GO/MG - TC 014.731/2015-0 e BR-163/MT - TC 023.217/2015-4).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

Risco de ser efetivado um contrato incompleto

58. É necessário que o contrato traga regras claras, sem dificuldades de compreensão ou dupla interpretação, para resguardar Administração e evitar que o agente privado deixe de cumprir determinadas obrigações, beneficiando-se indevidamente de eventuais falhas nos termos da avença.

59. Por esse motivo, na presente análise serão apontadas diversas inconsistências no PER e na minuta contratual apresentados para exame por parte do Tribunal. Cabe ressaltar que em diversos contratos de concessão, mesmo recentes, estão ocorrendo aditivos contratuais, ora sob a alegação de que o PER foi omisso, ora pela justificativa de se tratar de obra urgente, não prevista inicialmente, e que somente poderia ser executada pela própria concessionária.

60. Faz-se necessário observar que em tais situações a adjudicação do objeto é feita sem a precedente licitação, fazendo com que a própria concessionária receba uma obra cujo valor é calculado com base no Sistema de Custos Rodoviários (Sicro), sem os descontos normalmente obtidos no ambiente concorrencial, no qual a disputa baseia-se na maior eficiência, ou seja, a concessionária obtém uma ampliação do contrato baseada em regra mais benéfica do que a originalmente pactuada, reduzindo o benefício do usuário decorrente do deságio oferecido na fase de licitação.

61. Como exemplo, cita-se o contrato de concessão da BR-163/MT, tratado no TC 023.217/2015-4. Nesse caso, o Dnit deixou de realizar as obras de duplicação previstas e elas foram repassadas à concessionária por valores provavelmente mais elevados do que aqueles que seriam obtidos se fossem submetidos ao procedimento licitatório inicial.

62. Mesmo se considerarmos, por hipótese, que desvantajoso ou inviável licitar os serviços aditivados, cabe ressaltar que já houve casos de aplicação de um desconto sobre os valores iniciais, orçados com a utilização do Sicro, em casos concretos de dispensa de licitação. Tanto que o Dnit, na Instrução de Serviço 2, de 7 de janeiro de 2006, ao tratar do Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Estradas - PETSE, determinou, a todos os Coordenadores responsáveis diretos pelo cumprimento e gerenciamento dos procedimentos emanados do PETSE, a adoção do seguinte critério: 'a composição de preços unitários deverá contemplar uma redução, de, no mínimo, 20% (vinte por cento) dos valores obtidos pela aplicação do Sistema de Custos Rodoviários – Sicro' (peça 10).

63. Assim, convém recomendar à ANTT e ao Ministério dos Transportes que, no caso de ser inevitável a inclusão de uma nova obra no contrato de concessão, avaliem a possibilidade de inserção de uma regra de aplicação de desconto incidente sobre a tabela Sicro, simulando o ambiente concorrencial normalmente obtido na contratação de obras pela Lei 8.666, de 1993.

Risco de monitoramento imperfeito

64. No que diz respeito ao risco monitoramento imperfeito por parte da agência de regulação, decorrente de falhas nos sistemas de fiscalização e de acompanhamento, que prejudicam a observação, a mensuração e o controle das atividades reguladas, cabe lembrar que os procedimentos de fiscalização a cargo da ANTT, por atribuição contida na Lei 10.233, de 2001, são imprescindíveis para assegurar o cumprimento dos contratos de concessão nas condições estabelecidas.

65. Em auditorias de conformidade realizadas anteriormente, o TCU avaliou a existência de falhas nos procedimentos de fiscalização empregados pela ANTT. Foi o caso da auditoria de conformidade na concessão para exploração dos trechos BR 101/SC e BR-116/376/PR (TC 005.534/2011-9), que culminou no Acórdão 3.346/2012-TCU-Plenário, bem como nas auditorias de conformidade dos trechos da BR-116/BA e BR-324/BA (TC 009.222/2012-0) e BR-116/SP/PR (TC 001.554/2013-1).

66. Nesses trabalhos, constatou-se deficiências da ANTT nos procedimentos de fiscalização, deixando de assegurar o cumprimento das obrigações contratuais, dos parâmetros de desempenho previstos e da qualidade do serviço prestado.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

67. Diante disso, no âmbito do TC 006.351/2013-1, o TCU realizou auditoria de natureza operacional e avaliou o desempenho da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) na fiscalização dos contratos da 2ª etapa do Programa de Concessão de Rodovias Federais. Foram detectadas deficiências na gestão dos contratos de concessão, destacando-se as esferas de gerenciamento, fiscalização, autuação e andamento dos processos de apuração de responsabilidade e aplicação de penalidades, e na análise de projetos, ocasião em que esta Corte de Contas prolatou diversas determinações e recomendações visando aperfeiçoar a gestão da ANTT.

68. Tanto nas auditorias de conformidade quanto na operacional, constatou-se que o cumprimento dos parâmetros de desempenho estabelecidos nos contratos de concessão não vinha sendo avaliado pela ANTT de forma efetiva e, quando ocorria, considerava apenas dados fornecidos pelas próprias concessionárias.

69. O TCU alertou aquela agência para a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de fiscalização adotados por ela, de sobrelevada importância, na medida em que o Governo Federal concedeu prioridade ao setor de infraestrutura.

70. Ainda em relação à fiscalização da ANTT, outro problema detectado nas referidas auditorias foi o percentual de inexecução das obras obrigatórias - superior a 80%, em média.

71. Cabe destacar que, após o alerta do TCU acerca desse problema, uma das providências adotadas pela ANTT foi o estabelecimento de Termos de Ajuste de Conduta (TACs) com as concessionárias inadimplentes, o que explica em parte a diminuição dos índices de inexecução a partir do ano de 2013. Porém, a legalidade de tais ajustes, por diversos motivos, é objeto de questionamentos no âmbito do TC 019.494/2014-9, que trata de representação do Ministério Público junto ao TCU.

72. Ainda é grande o percentual de inexecução desses contratos. Já em 2015, no âmbito do processo administrativo de produção de conhecimento (TC 009.001/2015-8), a SeinfraRodovia solicitou informações da ANTT a respeito do quadro de inexecução de obras por parte das concessionárias. Dessa vez, buscou-se aferir os índices de inexecução de todos os contratos de concessão rodoviária então vigentes.

73. Conforme detalhado nas Tabelas 6-A e 6-B, ainda há casos alarmantes de inexecução dos contratos de concessão (peça 7, p. 5-7, do TC 009.001/2015-8):

Tabela 6-A: ÍNDICE DE INEXECUÇÃO NOS CONTRATOS DA 1ª ETAPA

Concessão	Extensão	Etapa	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ECOSUL - Empresa Concessionaria de Rodovias do Sul S.A.	427,3 km	1º	12,68%	18,10%	27,03%	0,39%	2,25%	7,16%
CRT - Concessionaria Rio-Teresópolis S.A	142,5 km	1º	85,61%	62,87%	43,45%	64,29%	76,49%	21,81%
CONCEPA - Concessionaria da Rodovia Osório Porto Alegre S.A.	121 km	1º	29,64%	7,97%	1,01%	9,57%	6,60%	19,99%
NovaDutra - Concessionaria da Rodovia Presidente Dutra S.A.	402 km	1º	58,69%	27,84%	33,69%	71,50%	32,32%	15,21%
Ponte - Concessionaira da Ponte Rio-Niteroi S.A.	13,2 km	1º	24,51%	34,55%	6,59%	18,06%	5,35%	6,06%
CONCER - Companhia de Concessão Rodoviaria Juiz de Fora - Rio S.A.	180 km	1º	99,61%	43,95%	83,23%	96,67%	60,27%	94,22%

Tabela 6-B: ÍNDICE DE INEXECUÇÃO NOS CONTRATOS DA 2ª ETAPA

Concessão	Extensão (km)	Etapa	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Acciona Concessões Rodovia do Aço - BR-393/RJ	200,5	2ª	80,18%	99,88%	84,15%	97,05%	0,00%	21,00%
Autopista Fernão Dias - BR-381/MG/SP	562,1	2ª	39,35%	83,71%	75,25%	76,51%	63,37%	81,58%
Autopista Fluminense - BR-101/RJ	320,1	2ª	53,61%	89,43%	74,64%	90,32%	0,00%	91,41%
Autopista Litoral Sul - BR-116/376/PR e BR-101/SC	405,9	2ª	12,96%	90,00%	84,80%	91,30%	28,80%	57,80%
Autopista Planalto Sul - BR-116/PR/SC	412,7	2ª	0,00%	44,00%	71,80%	64,00%	62,00%	52,00%
Autopista Regis Bitencourt - BR 116/SP/PR	401,6	2ª	18,27%	87,41%	77,00%	80,63%	76,00%	61,00%
ViaBahia - BR-324/BA e BR-116/BA	652,1	2ª	-	-	100,00%	91,06%	88,90%	100,00%
Transbrasiliana Concessionária de Rodovia - BR-153/SP	321,6	2ª	55,13%	89,00%	96,46%	86,64%	0,00%	100,00%

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

74. Tal quadro demonstra o risco de não ser alcançado o desenvolvimento acelerado e sustentável, por meio de uma ampla e moderna rede de infraestrutura com eficiência logística e modicidade tarifária, objetivo maior do PIL.

75. Saliente-se que o atual EVTEA, ora em análise, a despeito de trazer ônus diretos e indiretos para a sociedade, não apresenta uma real avaliação do impacto da concessão para fins de crescimento econômico sustentável. Assim, é condição mínima que os investimentos previstos sejam efetivamente realizados, garantindo, ao menos, maior segurança e conforto aos usuários.

76. Diante desse histórico de inexecuções e da ausência de uma avaliação precisa das medidas adotadas pela ANTT para evitar a repetição desse quadro nas novas contratações, mostra-se necessário recomendar à ANTT e ao Ministério dos Transportes que avaliem a conveniência e a oportunidade de efetivar a ora debatida concessão, considerando a atual conjuntura dos contratos vigentes e as dificuldades gerenciais detectadas na atuação da ANTT.

II. EXAME TÉCNICO

1. ESTUDO DE DEMANDA

77. O estudo de demanda foi elaborado de acordo com sistemática já adotada em outros processos concessórios de rodovias: (i) coleta de base de dados primárias; (ii) determinações de fatores de sazonalidade; (iii) cálculo do VMDA (volume médio diário anual); (iv) divisão da área de estudos em zonas de tráfego; e (v) tratamento das pesquisas de origem e destino (peça 8).

78. A análise do estudo de demanda é, amiúde, tarefa complexa e que comporta certo grau de subjetivismo nas premissas e projeções. Nada obstante, por ser praticamente o único componente da receita prevista para a concessionária, constitui fator preponderante para a determinação da tarifa teto da concessão.

79. Assim, embora exista certo grau de subjetivismo e maleabilidade na elaboração de um estudo de demanda, é importante que seus componentes sejam calcados em metodologias reconhecidas e tenham uma base de dados confiável, passível de ser avaliada pela Agência e pelos órgãos de controle.

80. Nesse ponto, os estudos de viabilidade indicam que foram realizadas contagens em doze postos – cinco localizados na BR-364/GO e sete na BR-365/MG, parte delas em períodos de até 24 horas (peça 8, p. 7):

> *Foi utilizado o método de contagens automáticas classificadas abrangendo o período de 24 horas e com uma semana contínua de duração para todos os postos da BR-364.*
>
> *Na BR-365 foram executadas contagens com esse mesmo padrão de duração em quatro dos sete postos. Nos três demais, foram realizadas contagens com duração de 13 horas durante um dia útil.*

81. No entanto, o Manual de Estudos de Tráfego do Dnit, disponível no site da autarquia (http://ipr.dnit.gov.br/normas-e-manuais/manuais/publicacoes), salienta que (p. 122, grifou-se):

> *f) Projetos de **concessões de rodovias têm exigido, além da utilização das informações sazonais, maior número de contagens de sete dias**, cobrindo todos os trechos objeto da concessão. No que se refere apenas à determinação dos volumes de tráfego atual, a utilização dos dados da rede viária disponível é considerada satisfatória para as correções sazonais.*

82. Destarte, a princípio, a contagem realizada no estudo seria insuficiente para conferir robustez ao estudo de demanda. Apesar dessa falha, é mister salientar que o Tribunal em outras ocasiões já aceitou estudos nos quais a contagem de tráfego foi realizada em períodos reduzidos (TC 019.565/2013-5), de modo que não seria razoável considerar que a falha acima pudesse macular de modo insanável o presente EVTEA.

83. Contudo, entende-se que a importância dos estudos de demanda na definição das receitas das concessões requeira um aprimoramento das projeções de tráfego, ainda mais ao se considerar que, atualmente, os estudos de viabilidade são elaborados por empresas no chamado Procedimento de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

Manifestação de Interesse (PMI) que, no futuro, poderão vir a ser potenciais licitantes, ou, ainda associar-se a outros licitantes.

84. Vale dizer, existe o risco potencial de haver assimetria de informação capaz de gerar importante vantagem competitiva em uma futura licitação por parte daquele responsável pela elaboração dos estudos. Ao passo que existem parâmetros objetivos para avaliar a adequação do custo de uma obra de engenharia prevista (Sicro, custo médio gerencial, etc.) e até mesmo dos custos operacionais (comparação com outras concessões, por exemplo, como ocorreu na Ponte Rio Niterói no TC 033.019/2014-2), é praticamente inviável examinar a adequação de uma determinada contagem de tráfego, a não ser que haja outra contagem para confronto.

85. Isso permite que uma eventual empresa que elabore um estudo vencedor no âmbito de uma PMI aja de má-fé e diminua propositadamente o volume do tráfego contado. Uma ligeira diminuição que poderia não provocar suspeitas seria capaz de gerar ganhos relevantes para a vencedora da licitação.

86. A título de exemplo, no caso da análise da concessão da Rodovia do Frango, verificou-se que pequenas alterações percentuais nas projeções de demanda acarretavam em alteração significativa do valor de referência da tarifa-teto (peça 32, p. 13, do TC 023.298/2015-4):

> *96. A título de exemplo, no caso da rodovia em apreço, simulação na Planilha de Consolidação – Edital 002, revela que, caso o tráfego real seja 10% maior do que o informado, a tarifa teto cairia de R$ 14,75 a cada 100km para R$ 13,36. Caso a variação fosse de 15%, o valor cairia para R$ 12,83.*

87. Não se trata de afirmar que a empresa responsável pelos presentes estudos tenha agido de má-fé ou que o tráfego informado esteja incorreto, mas apenas de salientar que: (i) pequenas alterações no volume de tráfego têm grande impacto sobre a tarifa; (ii) uma metodologia deficiente também gera grandes impactos na tarifa teto; e (iii) o potencial conflito de interesses que emerge em uma PMI, à medida em que o autor dos estudos também pode, direta ou indiretamente participar do certame, aumenta o risco de manipulação do estudo de tráfego, conferindo vantagens competitivas na licitação e/ou apropriação de excedentes tarifários pelo vencedor.

88. Dessa maneira, a subjetividade dos estudos de demanda, somada ao conflito de interesses que existe em PMIs e ao impacto das projeções na definição das tarifas teto torna necessário que a Agência crie pontos de controle para atestar a adequação e confiabilidade da projeção de tráfego, especialmente em relação aos dados de entrada, que são os mais facilmente manipuláveis, tendo em vista a modicidade tarifária prevista na Lei 8.987/1995.

89. De fato, a tarifa teto do pedágio é definida em uma equação que considera a taxa interna de retorno, as despesas operacionais, as despesas de capital e a receita. A fixação da TIR e a apuração das despesas podem ser confrontadas com parâmetros existentes (taxas de mercado, metodologia Capital Asset Pricing Management, custo médio gerencial, Sicro, comparação com outras concessões, etc). Todavia, a projeção do volume de tráfego, característico de cada rodovia, depende, em essência, de dados obtidos em campo, a partir da contagem de tráfego e de fatores de sazonalidade.

90. Nesse ponto, vale destacar que o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), no âmbito do Plano Nacional de Contagem de Tráfego (PNCT), possui ao menos três equipamentos de contagem em operação em pontos situados ao longo da extensão rodoviária a ser concedida, indicados em verde na figura que se segue), cujas informações poderão ser utilizadas para aferir a verossimilhança dos dados contidos no EVTEA.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

Fonte: Dnit-Geo (http://servicos.dnit.gov.br/vgeo/)

91. Ademais, o sistema de controle de velocidade daquela autarquia (radares fixos) também contém dispositivos que permitem realizar a contagem de tráfego, informações que devem ser verificadas pela ANTT para avaliar os dados contidos no EVTEA da BR-364/365/GO/MG, previamente à fase externa do certame.

92. Tendo em vista que em momentos anteriores o Tribunal aceitou estudos de demanda iguais ao apresentado, não se entende razoável exigir a elaboração de novas projeções de receita para o presente EVTEA. Contudo, entende-se que existe a necessidade de aprimorar esses estudos, criando controles sobre os dados dos EVTEAs oriundos das PMIs.

93. Nesse particular, cumpre salientar que a Lei 10.233/2001 atribui as seguintes competências à Agência:

> *Art. 24. Cabe à ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais:*
>
> *I – promover pesquisas e estudos específicos de tráfego e de demanda de serviços de transporte;*
>
> *II – promover estudos aplicados às definições de tarifas, preços e fretes, em confronto com os custos e os benefícios econômicos transferidos aos usuários pelos investimentos realizados*

94. Portanto, em respeito ao art. 6º, caput e § 1º da lei 8.987/1995, mormente no que diz respeito à eficiência e modicidade tarifária, e ao art. 24, incisos I e II, da Lei 10.233/2001, propõe-se determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres que: (i) avalie a consistência dos dados do estudo de tráfego apresentados no EVTEA, com base nas informações disponíveis no Dnit para o trecho a ser concedido, constantes do Plano Nacional de Contagem de Tráfego (PNCT) e do sistema de controle de velocidade (sensores de velocidade e radares fixos), fazendo incluir no processo concessório as premissas e conclusões que fundamentam essa avaliação, em atendimento ao princípio da motivação dos atos administrativos; (ii) no prazo de 120 dias, defina metodologia para avaliar a adequação dos estudos de demanda apresentados nos Procedimentos de Manifestação de Interesse, principalmente no que diz respeito à verificação da acuidade dos dados apresentados e ao período utilizado para sua estimativa.

2. DUPLICAÇÃO EM DUAS PARTES

95. Conforme comentado anteriormente, a ANTT optou, para a concessão da BR-364/365/GO/MG, em duplicar, nos primeiros cinco anos de contrato, apenas 117,0 km (parte A), deixando todo o restante da duplicação, num total de 240,0 km, para ser executado a partir do 16º ano, com conclusão em até sessenta meses (parte B), concepção que resultou em tarifa-teto no valor de 0,13456 R$/km.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

96. Antes de privilegiar tal cronograma de obras de ampliação, a Agência trabalhava com cenário pelo qual toda a duplicação (357 km) seria executada nos primeiros cinco anos de contrato, obtendo, para essa modelagem uma tarifa-teto de 0,1586 R$/km, o que representa acréscimo de cerca de 18% em relação ao valor que consta dos estudos encaminhados ao Tribunal.

97. Nota-se que a apresentação elaborada pela ANTT para as audiências públicas realizadas em Jataí/GO (24/9/2015), Uberlândia/MG (25/9/2015) e Brasília/DF (29/9/2015) considerou um prazo de cinco anos para duplicação (48 meses a contar da obtenção da licença de instalação) e tarifa-teto de R$ 15,86 / 100 km (peça 27, p. 11, 34, 46).

98. Ao final de tal exposição, a ANTT apresentou duas alternativas ao cenário-base (R$ 15,86 / 100 km), ambas distintas daquela que consta dos estudos encaminhados ao Tribunal (duplicação de 117,0 km até 5º ano e 240 km entre o 16º e 20º ano), posto que consideraram maior extensão de duplicação nos primeiros cinco anos (250 km), conforme reproduzido abaixo (peça 27, p. 48):

	Cenário-base	**Alternativa 1**	**Alternativa 2**
Obras de duplicação	Todo o trecho duplicado (357,0 km)		
Prazo para duplicação	357 km nos cinco primeiros anos	250 km nos cinco primeiros anos e 107 km nos três anos a seguir	250 km nos cinco primeiros anos e 107 km por gatilho de tráfego, sendo duplicados obrigatoriamente até os anos 15 a 17
Tarifa básica de pedágio	**R$ 15,86 / 100 km**	**R$ 15,22 / 100 km**	**R$ 14,15 / 100 km**

Tarifa arredondada por praça (R$)			
P1	8,00	7,70	7,20
P2	9,30	8,90	8,30
P3	10,40	10,00	9,30
P4	10,60	10,10	9,40
P5	10,50	10,10	9,40
P6	10,30	9,90	9,20
P7	10,30	9,90	9,20

99. Logo, se fosse adotado o modelo proposto para a BR-476/153/282/480/PR/SC (TC 023.298/2015-4), em que os investimentos em ampliação de capacidade ocorrem nos primeiros sete anos de contrato, esse acréscimo tarifário seria ainda menor, algo em torno de 13%, a julgar pela alternativa 1, que se aproxima bastante da Rodovia do Frango (duplicação em sete anos de contrato).

100. Do exposto, nota-se que o alívio tarifário decorrente de se postergar a conclusão da duplicação de 240,0 km para o 20º ano é pouco significativo para os usuários, que deixarão de pagar, em termos de tarifa-teto, algo em torno de R$ 0,40 por praça de pedágio (diferença que pode ser significativamente reduzida em razão da concorrência e do desconto na tarifa-teto), se adotado cronograma de duplicação semelhante ao que foi proposto para a BR-476/153/282/480/PR/SC (alternativa 1).

101. Por outro lado, os benefícios decorrentes de uma rodovia completamente duplicada treze (Rodovia do Frango), doze (alternativa 1) ou quinze anos (cenário-base) anos antes do previsto nos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

estudos encaminhados ao Tribunal, em termos de condições de fruição da rodovia pelos usuários (operacionais e de segurança), suplantam facilmente o pequeno encargo adicional a ser suportado em termos de tarifa.

102. É razoável assumir que o usuário médio das rodovias federais, se confrontado com possibilidade de escolher entre a duplicação integral nos primeiros anos de contrato ou apenas ao final do vigésimo ano, desembolsando valores um pouco superiores em termos de tarifa, faria a opção pelo cenário-base ou, no máximo, pela primeira alternativa.

103. Contudo, os estudos encaminhados ao Tribunal, sem qualquer razão aparente, não privilegiaram o cenário-base, nem a alternativa 1; aproximaram-se da segunda alternativa, porém, invertendo as extensões de duplicação, agora concentradas entre o 16º e o 20º ano.

104. As atas das audiências públicas (peça 7) pouco revelam acerca de eventual clamor das populações afetadas pela concessão, tanto em termos de encargos quanto de benefícios, pela adoção da segunda alternativa ou de concepção assemelhada; aliás, não há qualquer menção de que a opção por cenário distinto tenha sido colocada em discussão.

105. Fato é que a concepção apresentada ao Tribunal não é a mesma que foi submetida à apreciação dos interessados em tais audiências públicas e não há qualquer indício de que os poucos presentes foram instados a escolher uma das alternativas e, mesmo que o fossem, o resultado final não viria a ser nenhuma das opções que lhe foram colocadas.

106. Além de não se verificar interesse público imediato com o cronograma de obras de ampliação de capacidade que prevaleceu nos estudos encaminhados para análise desta Corte de Contas em relação ao modelo originalmente proposto na audiência pública (ou alternativa 1, assemelhada à Rodovia do Frango), a opção adotada embute riscos de maior monta para a Administração.

107. É intuitivo que a concessionária, na primeira metade de seu contrato (15 anos), auferirá integralmente as receitas de pedágio, tendo como ônus algo em torno de um terço de suas obrigações em termos de ampliação de capacidade, o que representa forte estímulo para que venha a descumprir suas obrigações da parte B ou mesmo a sair do negócio, com alta rentabilidade acumulada.

108. Nesse sentido, cumpre destacar que a garantia de execução do contrato (peça 5, p. 28-29) que inicialmente perfaz R$ 316 milhões, reduz-se para R$ 158 milhões ao término da parte A das obras de duplicação, retornando ao mesmo patamar somente no 16º ano, o que aumenta os riscos para a administração no período anterior ao início da parte B.

109. Não é demais mencionar que tal modelo já foi utilizado, sem sucesso, em outras concessões, a exemplo da BR-040/RJ, administrada pela Concer, cujas obras da nova subida da Serra, escolhidas para serem executadas ao final do contrato, não tiveram prazo estabelecido obedecido; ou da Nova Dutra (BR-116/RJ/SP), cujas obras de construção da nova pista de descida da Serra das Araras ainda não foram iniciadas.

110. Em vista dos riscos envolvidos e de insucessos anteriores, assim como da melhor aceitação dos usuários no tocante ao pagamento de tarifa de pedágio quando acompanhada de investimentos expressivos em termos de ampliação de capacidade, é que a terceira fase do programa de concessões buscou concentrar as obras de duplicação nos primeiros anos de contrato.

111. Outro ponto a ser destacado no tocante aos riscos, que foi abordado no TC 023.298/2015-4, é a reduzida eficácia do mecanismo destinado a coibir eventual inexecução das obras a partir do 16º ano, o denominado fator D.

112. Assim sendo, a retomada de um modelo anterior que não trouxe bons resultados do ponto de vista dos usuários, senão das empresas envolvidas, é medida não recomendável e que representa um retrocesso em relação à concepção que tem sido utilizada nos últimos certames, especialmente considerando-se o pequeno ônus tarifário adicional decorrente de se duplicar todo o trecho concedido nos primeiros anos de contrato.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

113. Desse modo, cumpre recomendar à ANTT que privilegie a duplicação de toda a extensão da BR-364/365/GO/MG nos primeiros anos de contrato, a exemplo da concepção adotada para as últimas rodovias federais concedidas.

3. ANÁLISE DO PROGRAMA DE EXPLORAÇÃO DA RODOVIA (PER)

114. Os encaminhamentos dessa seção, além do art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995, tem por fundamento o art. 24, incisos I, II, III, IV, VIII, e art. 26, inciso VII e § 2º, da Lei 10.233/2001.

A) FRENTE DE RECUPERAÇÃO E MANUTENÇÃO

A.1 – PAVIMENTO

A.1.1 PERCENTAGEM DE ÁREA TRINCADA (TR) MÁXIMA

115. Um dos parâmetros de desempenho previstos no PER da BR-364/365/GO/MG refere-se à percentagem de área trincada (TR) máxima, que ao longo da execução contratual deverá ser gradualmente reduzida (peça 4, p. 11):

<table>
<tr><td rowspan="3">PARÂMETRO DE DESEMPENHO</td><td colspan="8">PRAZO DE ATENDIMENTO / FASE</td></tr>
<tr><td colspan="2">TRABALHOS INICIAIS</td><td colspan="4">RECUPERAÇÃO</td><td colspan="2">MANUTENÇÃO</td></tr>
<tr><td>9 meses</td><td>12 meses</td><td>24 meses</td><td>36 meses</td><td>48 meses</td><td>60 meses</td><td>357 meses</td><td>360 meses</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Porcentagem de área trincada (TR) máxima</td><td rowspan="2"></td><td rowspan="2">20% da área total</td><td>20% em 60% da rodovia</td><td>20% em 40% da rodovia</td><td>20% em 20% da rodovia</td><td rowspan="2">15% da área total</td><td rowspan="2">0% (ausência de área trincada)</td><td rowspan="2"></td></tr>
<tr><td>15% em 40% da rodovia</td><td>15% em 60% da rodovia</td><td>15% em 80% da rodovia</td></tr>
</table>

116. Nota-se que a aferição do parâmetro em questão, para os primeiros doze meses de contrato, pressupõe a avaliação de toda a extensão da rodovia para quantificação das áreas trincadas a serem confrontadas com a área total do pavimento, mesmo procedimento a ser aplicado ao final da fase de recuperação (60 meses).

117. Como as metas intermediárias não estão suficientemente detalhadas, buscou-se esclarecimentos adicionais junto à ANTT acerca de como seria feita a aferição dos percentuais de área trincada em relação aos percentuais de rodovia indicados no parâmetro de desempenho (peça 11, p. 6):

> *O ensaio de área trincada é feito de acordo com a norma, utilizando segmentos homogêneos de avaliação, e, portanto, os resultados são apresentados por segmento. No entanto, a análise do parâmetro é feita pela área total da rodovia por meio da ponderação de cada percentual pela extensão de seu respectivo segmento. Desta feita, no caso hipotético de se ter 5 (cinco) segmentos ensaiados conforme tabela abaixo, a área trincada para a rodovia toda será de ((0,1*20+0,18*20+0,25*20+0,07*20+0,15*20)/100) = 15%.*

Segmento	Localização	Extensão (km)	% TR
1	km 0 - km 20	20	10
2	km 20 - km 40	20	18
3	km 40 - km 60	20	25
4	km 60 - km80	20	7
5	km 80 - km 100	20	15

> *Caso se trate de parâmetro intermediário, como por exemplo 20% em 60% da rodovia e 15% em 40% da rodovia, serão selecionados 40% dos segmentos para verificar se atingem 15% de TR e os 60% restantes devem atender 20%. Qualquer combinação de segmentos selecionados que atenda o parâmetro será aceita. No exemplo acima, os 3 primeiros segmentos correspondem a 60% da extensão da rodovia e na ponderada desses 3 segmentos obtém-se cerca de 18% de TR e os outros 40% de segmento estão com 11% de modo que o parâmetro foi atingido.*

118. Nota-se, primeiramente, que a avaliação do parâmetro de desempenho em questão (salvo para a meta vigente a partir do 357º mês) demandará a avaliação de toda a rodovia, o que atualmente não pode ser feito, de forma independente, com a estrutura de fiscalização utilizada pela ANTT (normalmente apenas um fiscal e sem equipamentos específicos de medição).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

119. Dada a dificuldade de fiscalização do parâmetro pela ANTT, especialmente em termos de áreas totais, o PER confere aos relatórios de monitoração, documentos apresentados pela concessionária à Agência, a tarefa de quantificar as trincas no pavimento (peça 4, p. 80):

> *4.2.1 Relatórios de Monitoração do Pavimento*
>
> *(...)*
>
> *O levantamento dos defeitos nos pavimentos flexíveis deverá seguir o procedimento DNIT 006/2003-PRO, aplicando-se a terminologia de defeitos definida pela norma DNIT 005/2003-TER.*
>
> *(...)*
>
> *O levantamento de área trincada seja realizado de acordo com a norma técnica DNIT 007/2003-PRO.*

120. Certamente não é razoável atribuir ao fiscalizado o encargo de apresentar os resultados de um parâmetro de desempenho a ser avaliado pelo poder concedente, de modo que a ANTT deverá efetuar sua própria avaliação.

121. Para tanto, é necessário que a Agência disponha de ferramentas adequadas para exercer a fiscalização dos parâmetros de desempenho estabelecidos contratualmente, situação que poderá não ocorrer, especialmente considerando a supressão de dispositivo que constava do PER apresentado para a BR-476/153/282/480/PR/SC destinado a dotar sua estrutura de fiscalização de ferramental adequado (peça 8, p. 79, do TC 023.298/2015-4):

> *Deverão ainda ser disponibilizados, para a fiscalização do sistema rodoviário, os seguintes equipamentos: retrorrefletômetro horizontal e vertical, pêndulo britânico, treliça de alumínio padronizada para medição de flecha nas trilhas de roda, perfilômetro a laser com no mínimo 3 feixes permitindo a medição de IRI e desnível entre faixa e acostamento e trilha de roda.*

122. Nos autos daquele processo, a unidade técnica indicou a possibilidade de aumentar as exigências contratuais para aparelhamento da fiscalização, de modo a possibilitar a verificação da área trincada, de forma independente (peça 32, p. 20, do TC 023.298/2015-4):

> *Se o veículo que vier a receber a montagem do perfilômetro a laser receber também a instalação de câmeras fotográficas e de câmeras de vídeo digitais, a exemplo do veículo de diagnóstico de rodovias (VDR) do Dnit, será possível exercer uma fiscalização por completo da rodovia concedida, inclusive quanto aos parâmetros relacionados a trincas no pavimento.*

123. Considerando que o PER já não mais contempla a disponibilização de equipamentos para aferição dos parâmetros de desempenho, a única possibilidade de fiscalização independente ficou por conta da contratação de empresas supervisoras, opção que a ANTT sinalizou que iria adotar (peça 11, p. 7):

> *A ANTT contará com empresas supervisoras que fazem ensaios em campo para verificação dos dados fornecidos pela concessionária. Os segmentos a serem ensaiados pela empresa supervisora são escolhidos pela ANTT com base nos locais com mais área trincada verificados em ações de fiscalização. Depois, com os dados da ANTT, auditam-se os dados apresentados para aqueles segmentos pelas concessionárias, sob pena de reapresentação dos relatórios e aplicação das sanções cabíveis.*
>
> *Entretanto, é importante salientar que nos relatórios de monitoração entregues pelas concessionárias deve constar, obrigatoriamente, uma Anotação de Responsabilidade Técnica - ART do Engenheiro responsável pelo mesmo.*

124. Em que pese a manifestação em apreço, nos contratos de concessão fiscalizados recentemente pelo Tribunal (BR-040/DF/GO/MG - TC 014.731/2015-0 e BR-163/MT - TC 023.217/2015-4) constatou-se que a ANTT não conta com equipamentos para a aferição do parâmetro nem tampouco dispõe do auxílio de empresas supervisoras, de sorte que o controle se encontra integralmente nas mãos da concessionária.

125. Além das dificuldades inerentes à aferição do parâmetro, há que se notar que sua efetividade, na forma como foi proposto pelo PER, é mínima, senão nula. Isso porque a avaliação por

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

área total não coíbe a existência de segmentos severamente trincados na rodovia que, ao cabo, seria a ocorrência a ser evitada.

126. Pelo exemplo apresentado pela ANTT, é possível que um segmento totalmente trincado (% TR = 100) conviva com outros quatro íntegros (% TR = 0) e, ainda assim, a empresa não terá obrigação de intervir naqueles 20 km excessivamente trincados nos primeiros doze meses, por ter cumprido a meta de 20%.

127. Se essa mesma configuração fosse levada para 60 meses, bastaria à empresa corrigir 5 km deixando outros 15 km completamente trincados (% TR = 75) para atingir a meta mais restritiva prevista para a fase de recuperação.

128. Ademais, quando se verifica que 'qualquer combinação de segmentos selecionados que atenda o parâmetro será aceita', não é difícil imaginar a quantidade de possíveis combinações que serão feitas pela concessionária para sempre atingir o parâmetro.

129. Questionada acerca da razão pela qual teria privilegiado o critério de área total em detrimento da avaliação por segmento, a agência relativizou a importância do parâmetro em tela e destacou aspectos negativos que poderiam advir de uma cobrança mais rigorosa (peça 11, p. 7):

> *Primeiramente entende-se que a área trincada em si não é um parâmetro que influencie na segurança e o conforto ao tráfego, não prejudicando, portanto, diretamente o usuário, visto que é apenas um sinal de que o pavimento se encontra fadigado e mais propenso a desenvolver outras patologias tais como panelas e afundamentos, especialmente por conta da infiltração de água.*
>
> *Além disso, cobrar o parâmetro de área trincada para cada segmento exigiria da concessionária intervenções frequentes em segmentos muitas vezes muito curtos, as quais sempre repercutem negativamente na operação rodoviária (fechamento de pistas, operações pare e siga...).*
>
> *Por fim, há que se frisar que se trata de um parâmetro de fadiga do pavimento que geralmente ocorre ao longo de trechos contínuos englobando mais de um segmento, e não em pontos isolados da rodovia.*

130. No tocante à importância do parâmetro de desempenho em questão, sem embargo da manifestação apresentada, nota-se que, na prática, o critério de área trincada vem sendo colocado no mesmo patamar de importância da irregularidade longitudinal, parâmetro que influencia diretamente na segurança e conforto ao tráfego, ao menos em termos de penalidades aplicadas por descumprimento contratual.

131. No contrato celebrado para a BR-040/DF/GO/MG, por exemplo, ambos os parâmetros, se forem descumpridos, ocasionarão multas moratórias diárias de 2 URTs na fase de recuperação e de 5 URTs na fase de manutenção (peça 12, p. 37).

132. Quanto a possível interferência na operação, a frequência das intervenções na rodovia depende mais da qualidade dos serviços realizados pela concessionária na fase de recuperação da rodovia do que propriamente do estabelecimento de parâmetro de desempenho efetivo com relação a trincas.

133. Em suma, entende-se que a adoção de um parâmetro de desempenho de área trincada (TR) por segmento além de facilitar a atividade fiscalizatória, permite que efetivamente seja cobrado e que resulte em intervenções da concessionária na rodovia destinadas a reduzir substancialmente tais ocorrências.

134. Dessa feita, propõe-se recomendar à ANTT que: i) adote parâmetro efetivo para a medição de percentual de área trincada; e ii) reavalie a supressão de dispositivo que constou do PER da BR-476/153/282/480/PR/SC destinado a dotar sua estrutura de fiscalização de ferramental adequado à aferição dos parâmetros de desempenho estabelecidos em contrato.

A.1.2 SELAGEM DE TRINCAS

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

135. Além da questão relacionada à aferição das áreas trincadas, o PER da BR-364/365/GO/MG estipula que depois de nove meses de contrato deverão ser suprimidas as ocorrências de trincas sem selagem (peça 4, p. 11):

PARÂMETRO DE DESEMPENHO	PRAZO DE ATENDIMENTO / FASE							
	TRABALHOS INICIAIS		RECUPERAÇÃO				MANUTENÇÃO	
	9 meses	12 meses	24 meses	36 meses	48 meses	60 meses	357 meses	360 meses
Ausência de juntas e trincas sem selagem, depressões, abaulamentos, panelas ou, ainda, defeitos que caracterizem problemas de segurança aos usuários	x							

136. Da leitura do dispositivo chega-se à conclusão preliminar de que nenhuma trinca poderá ser verificada no pavimento, depois de nove meses de contrato, sem que esteja devidamente selada.

137. Tal interpretação esbarraria em outro dispositivo do PER que concede um prazo de até 60 meses para a eliminação das trincas mais severas (classe 3) no pavimento, que não podem ser objeto de selagem por razões técnicas (peça 4, p. 12):

PARÂMETRO DE DESEMPENHO	PRAZO DE ATENDIMENTO / FASE							
	TRABALHOS INICIAIS		RECUPERAÇÃO				MANUTENÇÃO	
	9 meses	12 meses	24 meses	36 meses	48 meses	60 meses	357 meses	360 meses
Ausência de área afetada por trincas interligadas de classe 3						x		

138. A ANTT esclareceu que o parâmetro de desempenho estabelecido para os nove meses iniciais de contrato (ausência de juntas e trincas sem selagem) se aplica somente aos pavimentos rígidos, o que afastaria possível contradição (peça 11, p. 8-9):

> *O parâmetro de ausência de trincas sem selagem se refere aos locais de pavimento rígido. Para o pavimento flexível, as trincas são analisadas de duas formas: porcentagem de área trincada aos moldes do exposto acima e presença de trincas interligadas FC-3, sendo que o prazo para eliminação destas é de 60 meses*. Portanto, ressaltamos que trincas sem selagem se referem ao pavimento rígido, até porque pelas características do pavimento flexível, não faria sentido se cobrar a ausência total de trincas previamente à recuperação da rodovia. [* texto original – 84 meses]*

139. De qualquer modo, é necessário aperfeiçoar a redação do dispositivo de forma a deixar claro que a ausência de juntas e trincas sem selagem aplica-se somente aos pavimentos rígidos. Dessa forma, propõe-se determinar que a ANTT altere a redação do PER de modo a indicar que o parâmetro de desempenho relacionado à 'ausência de juntas e trincas sem selagem' aplica-se somente a pavimentos rígidos.

140. Cumpre salientar que, na frente de conservação (item 3.3 do PER), que se inicia a partir da data de assunção do sistema rodoviário e estende-se até o final do prazo da concessão, existe a obrigação da concessionária, também no caso dos pavimentos flexíveis, de 'reparar trincas de classe 3' em pontos localizados, assim como de 'selagem de trincas ou rejuvenescimento da camada betuminosa' (peça 4, p. 49).

141. Depreende-se, da resposta oferecida pela ANTT, que tais disposições são de eficácia limitada, pois só poderão ser cobradas após 60 meses (reparar trincas de classe 3) ou caso não atendido o parâmetro de desempenho relativo à percentagem de área trincada máxima (selagem de trincas ou rejuvenescimento da camada betuminosa).

A.1.3 DESNÍVEL ENTRE A FAIXA DE TRÁFEGO E O ACOSTAMENTO

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

142. O PER da BR-364/365/GO/MG trouxe alterações em relação ao quesito, possivelmente em decorrência dos apontamentos feitos no TC 014.731/2015-0, que cuidou da avaliação dos trabalhos iniciais na BR-040/DF/GO/MG, conforme se verifica do confronto entre os parâmetros de desempenho para as duas rodovias:

BR-040/DF/GO/MG (peça 6, p. 9-10, do TC 014.731/2015-0)

Eliminação de degrau acentuado entre a pista de rolamento duplicada e o acostamento.

PARÂMETRO DE DESEMPENHO	PRAZO DE ATENDIMENTO / FASE						
	TRABALHOS INICIAIS	RECUPERAÇÃO				MANUTENÇÃO	
	9 meses	24 meses	36 meses	48 meses	60 meses	357 meses	360 meses
Desníveis entre a faixa de tráfego e o acostamento, nos trechos em pista dupla (tolerância máxima):	5 cm				Ausência Total		

BR-364/365/GO/MG (peça 4, p. 10-11)

Eliminação de degrau acentuado entre a pista de rolamento e o acostamento, por meio de execução de cunha com microrrevestimento entre o bordo e a faixa de rolamento ou execução de fresagem e aplicação de cunha com CBUQ no bordo.

PARÂMETRO DE DESEMPENHO	PRAZO DE ATENDIMENTO / FASE							
	TRABALHOS INICIAIS		RECUPERAÇÃO				MANUTENÇÃO	
	9 meses	12 meses	24 meses	36 meses	48 meses	60 meses	357	360 meses
Desníveis entre a faixa de tráfego e o acostamento (tolerância máxima)	Máximo de 5 cm		Ausência total à medida em que os trechos forem recuperados e duplicados			Ausência total		

143. Além de estender a eliminação de desníveis entre pista e acostamento superiores a 5 cm para toda a extensão da rodovia logo nos trabalhos iniciais e estabelecer a necessidade de nivelamento do acostamento dos trechos à medida em que forem duplicados ou recuperados, o PER da BR-364/365/GO/MG também traz indicações de como os serviços devem ser realizados.

144. Importante destacar que a forma indicada ('execução de cunha com microrrevestimento entre o bordo e a faixa de rolamento ou execução de fresagem e aplicação de cunha com CBUQ no bordo') é válida somente para a fase de trabalhos iniciais, uma vez que a 'ausência total' pressupõe que toda a largura do acostamento seja nivelada com a pista de rolamento.

145. Vale destacar que mesmo a redação dada pelo PER da BR-364/365/GO/MG continua a não albergar a solução que foi verificada na BR-040/DF/GO/MG e que está sendo contestada no TC 014.731/2015-0, qual seja, a execução de um chanfro no bordo da faixa de rolamento, apenas mediante fresagem, sem posterior aplicação de microrrevestimento ou CBUQ, diferentemente do que considerou a ANTT: 'Observa-se se tratar da mesma solução que está sendo proposta para o presente PER, execução de cunha' (peça 11, p. 11).

146. Executar uma cunha mediante simples fresagem é procedimento distinto (e menos oneroso) de executar a fresagem e posteriormente aplicar o CBUQ na interface entre a pista e o acostamento.

147. Finalmente, é importante assinalar a inexistência de normativo ou detalhamento acerca de como será executada a cunha prevista no PER (inclinação, por exemplo), o que poderá ocasionar serviços de qualidade precária e sem resultados práticos em termos de melhoria da segurança dos usuários.

148. Também se arguiu da ANTT se o parâmetro em questão seria aplicado ao acostamento interno ou somente ao externo. No entendimento da Agência, 'O PER se refere a acostamentos, portanto, o parâmetro de desempenho em comento aplica-se tanto ao acostamento externo quanto ao acostamento interno' (peça 11, p. 10).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

149. Ainda que o entendimento da ANTT seja extensível ao acostamento interno, é necessário que o PER seja claro a respeito, pois o parâmetro relativo à eliminação de degrau refere-se apenas a 'acostamento', o que pode levar ao entendimento de tratar-se somente do externo.

150. Diante do exposto, propõe-se determinar à ANTT que: (i) altere a redação do PER de modo a indicar que o parâmetro de desempenho relacionado a 'desníveis entre a faixa de tráfego e o acostamento (tolerância máxima)' aplica-se tanto ao acostamento externo quanto ao acostamento interno;

151. Assim, com fundamento no art. 7º da Resolução 265/2014-TCU, propõe-se dar ciência à ANTT sobre as seguintes impropriedades, para que sejam adotadas medidas com vistas à prevenção de outras semelhantes:

a) a redação dada pelo PER da BR-364/365/GO/MG para o parâmetro de desempenho relacionado 'desníveis entre faixa de tráfego e acostamento' não é compatível com a execução de chanfro apenas mediante fresagem, sem posterior aplicação de microrrevestimento ou CBUQ, como verificado na BR-040/DF/GO/MG, em afronta ao art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995, ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório e ao art. 144, § 10º, da Constituição Federal de 1988.

b) a previsão de execução de cunha sem a definição de parâmetros técnicos para o serviço, na inexistência de norma específica, poderá levar à execução de serviços de qualidade precária e sem resultados efetivos em termos de melhoria das condições de segurança dos usuários, em afronta ao art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995, ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório e ao art. 144, § 10º, da Constituição Federal de 1988.

A.1.4 IRREGULARIDADE LONGITUDINAL

152. A norma DNER-PRO 164/94 conceitua a irregularidade de um pavimento como o desvio da superfície da rodovia em relação a um plano de referência, que afeta a dinâmica dos veículos, a qualidade de rolamento e as cargas dinâmicas sobre a via.

153. Em outras palavras, as irregularidades são as deformações do pavimento que o afastam de uma superfície idealmente plana. Normalmente tais irregularidades são medidas no sentido do tráfego dos veículos na pista, paralelamente ao eixo longitudinal da rodovia, de modo que se utiliza a designação irregularidade longitudinal (IRI).

154. Uma irregularidade longitudinal elevada em rodovia causa variados prejuízos, o mais visível deles é a redução do conforto ao rolamento para o usuário que trafega pela via. A essa redução do conforto estão associadas também a redução da rapidez de rolamento (menor velocidade praticada) e da segurança do usuário (diminuição da dirigibilidade e problemas na drenagem do pavimento facilitando a aquaplanagem).

155. Além desses problemas, pavimentos irregulares aumentam tanto o consumo de combustível quanto o custo de manutenção de veículos, elevando, portanto, o custo operacional dos veículos e, como consequência, o custo total de transporte.

156. A própria durabilidade da rodovia também é influenciada pela irregularidade longitudinal, uma vez que tais desvios da superfície plana ficam sujeitos à aplicação de cargas dinâmicas por parte dos veículos, acelerando a degradação do pavimento.

157. Como a vida de serviço do pavimento, em termos funcionais, é esgotada quando um nível crítico de irregularidade é atingido, quanto menor a irregularidade inicial obtida pela construção ou restauração, maior será a vida de serviço esperada, tanto devido ao maior transcurso de tempo até que a irregularidade crítica seja atingida como devido às menores cargas dinâmicas aplicadas ao pavimento pelas cargas dos veículos.

158. O PER considerou, para o parâmetro em questão, a exigência de IRI máximo de 4,0 m/km nos primeiros doze meses de contrato, exigência que vai sendo progressivamente incrementada até

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

que depois de sessenta meses de contrato não subsistam trechos rodoviários com valores de IRI superiores a 2,7 m/km (peça 4, p. 11):

PARÂMETRO DE DESEMPENHO	PRAZO DE ATENDIMENTO / FASE							
	TRABALHOS INICIAIS		RECUPERAÇÃO				MANUTENÇÃO	
	9 meses	12 meses	24 meses	36 meses	48 meses	60 meses	357 meses	360 meses
Irregularidade longitudinal máxima de 2,7 m/km (sendo que o restante não poderá exceder 4,0 m/km), ou QI ≤ 35 contagens/km, em, no mínimo:		0%	35% da rodovia	60% da rodovia	80% da rodovia	100% da rodovia		

159. A primeira questão a ser colocada é que a exigência em questão, à luz do cadastro inicial realizado no EVTEA, é bastante acanhada e permite que a concessionária, que irá receber rodovia com mais de 90% de sua extensão com IRI < 2,7 m/km, postergue sua atuação no trecho para o final do prazo de recuperação, o que levará à piora progressiva da rodovia em termos de IRI, em relação às condições de assunção do objeto, para os anos iniciais de contrato.

Parâmetro	BR-364/GO (% rodovia)		BR-365/MG (% rodovia)	
	Pista Crescente	Pista Decrescente	Pista Crescente	Pista Decrescente
IRI > 4,0	0,7	1,4	1,4	2,3
2,69 < IRI < 4,0	2,2	3,7	6,5	5,0
IRI < 2,69	97,1	95,4	92,1	92,7

Fonte: Tomo I - Cadastro Geral do Sistema Rodoviário (peça 24, p. 4-7)

160. Diante disso, é importante recomendar à ANTT que adote parâmetro de desempenho mais rigoroso para o IRI nos anos iniciais de contrato, considerando as condições do pavimento da BR-364/365/GO/MG prévias à licitação, de modo a garantir não ocorra uma degradação das condições da rodovia somente revertida ao término da fase de recuperação.

161. Outro ponto a ser observado é a contradição existente no PER para a irregularidade longitudinal máxima ao final da fase de recuperação (nenhum segmento poderá apresentar IRI superior a 2,7 m/km) e aquele aplicável ao final da fase de manutenção (que admite que 20% da extensão possa ter até 3,0 m/km), conforme peça 4, p. 12:

PARÂMETRO DE DESEMPENHO	PRAZO DE ATENDIMENTO / FASE							
	TRABALHOS INICIAIS		RECUPERAÇÃO				MANUTENÇÃO	
	9 meses	12 meses	24 meses	36 meses	48 meses	60 meses	357 meses	360 meses
IRI < 2,5 m/km em pelo menos 80% da extensão da rodovia e IRI < 3,0 m/km no restante							x	

162. Pelas regras vigentes no PER, uma vez atingido um parâmetro de desempenho, ele deverá ser mantido até o final da concessão (peça 4, p. 10):

> *Na tabela abaixo, marca-se com um 'X' o prazo máximo para o atendimento completo do parâmetro indicado ou a indicação do próprio parâmetro a ser atendido no prazo fixado. Após o prazo máximo de atendimento do parâmetro, a Concessionária deverá manter o Parâmetro de Desempenho até o final da Concessão.* ***Para Parâmetro de Desempenho com metas crescentes, a Concessionária deverá manter para os anos subsequentes o último indicador****. Para as obras objeto da Frente de Ampliação de Capacidade e Manutenção de nível de serviço a Concessionária deverá manter desde a entrega, os parâmetros finais indicados na fase de Recuperação, bem como observar os parâmetros de Manutenção previstos, observadas eventuais previsões específicas de recebimento das obras. (grifou-se)*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

163. Para que haja coerência lógica para o parâmetro de desempenho e a regra em questão seja obedecida (manutenção do último indicador para os anos subsequentes), o parâmetro vigente a partir do 357º mês deverá ser 'IRI < 2,5 m/km em pelo menos 80% da extensão da rodovia e IRI < 2,7 m/km no restante'.

164. Ante o exposto, cumpre, também, determinar à ANTT que altere o parâmetro de desempenho atinente à irregularidade longitudinal aplicável ao final da fase de manutenção (357 meses), compatibilizando-o com a exigência de IRI não superior a 2,7 m/km a partir do final da fase de recuperação (60 meses).

A.2 – SINALIZAÇÃO E ELEMENTOS DE PROTEÇÃO E SEGURANÇA

A.2.1 INSTALAÇÃO DE PLACAS EDUCATIVAS/INDICATIVAS

165. As placas tratadas neste tópico são abordadas no item 2.4 do Manual de Sinalização Rodoviária do Dnit, que cuida dos sinais de indicação (http://ipr.dnit.gov.br/normas-e-manuais/manuais/publicacoes):

> *2.4 SINAIS DE INDICAÇÃO*
>
> *Os sinais de indicação têm como finalidade principal orientar os usuários da via no curso de seu deslocamento, fornecendo-lhes as informações necessárias para a definição das direções e sentidos a serem por eles seguidos, e as informações quanto às distâncias a serem percorridas nos diversos segmentos do seu trajeto.*
>
> *São também utilizados para informar os usuários quanto à existência de serviços ao longo da via, tais como postos de abastecimento e restaurantes, quanto à ocorrência de pontos geográficos de referência, como divisas de estados e limites de municípios, à localização de áreas de descanso, à existência de parques e locais históricos, além de fornecer-lhes mensagens educativas ligadas à segurança de trânsito.*
>
> *(...)*
>
> *2.4.1.2 – Posicionamento longitudinal*
>
> *Os sinais de indicação* ***são posicionados onde necessário, para manterem o usuário bem informado e orientado quanto à sua localização, à sua destinação, à direção a seguir e quanto à informação de serviços disponíveis ao longo da rodovia****. Esse posicionamento é detalhado, caso a caso, conforme o tipo do sinal.*
>
> *(...)*
>
> *2.4.5 – Tipos de sinais de indicação*
>
> *Os sinais de indicação podem ser de vários tipos. A seguir estão discriminados cada um deles, com os respectivos termos como são conhecidos, entre parênteses:*
>
> *Indicativos de Localidades (localidades);*
>
> *Indicativos de Locais de Interesse Públicos (locais);*
>
> *Indicativos de Obras-de-Arte Especiais (OAE);*
>
> *Indicativos de Distância entre Localidades (distância);*
>
> *Indicativos de Distância de Aproximação (aproximação);*
>
> *Indicativos de Divisas (divisa);*
>
> *Indicativos de Serviços Auxiliares (apoio);*
>
> *Indicativos de Mensagens Institucionais (institucionais);*
>
> *Indicativos de Mensagens Educativas (educativos);*
>
> *Indicativos de Atrações Turísticas (turísticos)*
>
> *Identificação de Rodovia (identificação);*
>
> *Identificação Quilométrica ou Marco Quilométrico (km).*
>
> *a) Indicativos de localidades (localidades)*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

> *Os sinais indicativos de localidade têm como finalidade orientar os usuários, em diferentes etapas, fornecendo-lhes a direção e o sentido a serem seguidos para se chegar às localidades cujo acesso se aproxima, através de legendas e setas.*
>
> *(...)*
>
> *d) Indicativos de distância de localidades (distância)*
>
> *A placa de distância tem como objetivo informar as distâncias a percorrer e confirmar ao usuário de que ele está na direção correta. Por isto, deve ser utilizada após trevos, em locais visíveis, especialmente para aqueles que acabaram de ingressar na rodovia.*
>
> *(...)*
>
> *e) Indicativos de distância de aproximação (aproximação)*
>
> *São utilizados para informar a aproximação de importantes polos urbanos. Devido a esta relevância, os sinais deste tipo são direcionados, única e exclusivamente, para estes núcleos urbanos, conforme exemplo (...)*

166. Nota-se que tais informações, além da questão relacionada à segurança de trânsito, permitem que o usuário possa se localizar ao longo da rodovia e, por conseguinte, melhor programar seus deslocamentos e suas paradas, o que confere previsibilidade e conforto à viagem, além de evitar deslocamentos desnecessários ou equivocados em razão de informações insuficientes.

167. De acordo com o Volume III – Sinalização Vertical de Indicação, do Manual Brasileiro de Sinalização de Trânsito, aprovado pela Resolução 486, de 7/5/2014, a implantação da sinalização de trânsito deve assegurar o princípio da suficiência, de modo a 'permitir fácil percepção do que realmente é importante, com quantidade de sinalização compatível com a necessidade'.

168. O PER estabeleceu, como parâmetro de desempenho, a implantação, no sistema de sinalização vertical, de 10 m^2 de placas educativas/indicativas por quilômetro de rodovia, para assegurar nível suficiente dessas placas (peça 4, p. 17):

PARÂMETRO DE DESEMPENHO	PRAZO DE ATENDIMENTO / FASE			
	TRABALHOS INICIAIS		RECUPERAÇÃO	
	9 meses	12 meses	36 meses	60 meses
Implantação, no sistema de sinalização vertical, de 10 m^2 de placas educativas/indicativas por quilômetro		20% do total de placas previstas	60% do total de placas previstas	100% do total de placas previstas

169. Entretanto, ao parcelar tal obrigação ao longo de sessenta meses (20% em 12 meses; 60% em 36 meses; 100% em 60 meses), permite-se que a empresa disponibilize, nos três primeiros anos de contrato, apenas 20% da quantidade considerada adequada pela ANTT para suprir a demanda da rodovia.

170. Verificou-se que a BR-040/DF/GO/MG, rodovia cujo PER parcelou a obrigação de instalação de placas educativas/indicativas da mesma forma proposta nos estudos em análise (peça 6, p. 16, do TC 014.731/2015-0), atualmente sofre com deficiência crônica de informações indispensáveis ao usuário, tais como a distância entre localidades.

171. A natureza das informações contidas nos sinais de indicação (localidades, distância, aproximação, etc.) não permite que sejam parceladas ao longo de cinco anos, na configuração apresentada, devendo ser disponibilizadas, em quantidade adequada, já nas etapas iniciais da execução contratual, a exemplo do tratamento dado às placas de regulamentação e advertência (peça 4, p. 14):

> *1. Recomposição da sinalização, com recuperação, substituição e adição de dispositivos, de modo que toda a sinalização de regulamentação e advertência esteja completa e em boas condições, em perfeito atendimento às determinações do CTB, DNIT e resoluções do CONTRAN, inclusive nos acessos particulares.*
>
> *(...)*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

> *8. Recomposição da sinalização vertical, com adição, recuperação e substituição de dispositivos danificados ou removidos (placas de regulamentação de velocidade, regulamentação de sentido, regulamentação de gabarito, regulamentação de ultrapassagem, placas de advertência de curvas, placas de advertência de gabarito, quando for o caso, balizadores/delineadores de curvas, marcadores de alinhamento, marcos quilométricos, sinalização indicativa nos acessos).*

172. Portanto, o parâmetro de desempenho em questão deve ser mantido porém deslocado, senão de todo, em percentual significativo, para as etapas iniciais de execução, de modo que a instalação das placas educativas/indicativas atenda ao princípio legal da suficiência. Além disso, atualmente a segurança viária foi positivada como princípio de dignidade da pessoa humana, como se infere do art. 144, § 10º, da CF/88.

173. Ante o exposto, propõe-se determinar à ANTT que altere o parâmetro de desempenho para a instalação de placas educativas/indicativas para assegurar, desde a fase de trabalhos iniciais (até doze meses), quantidade de sinalização compatível com as necessidades da rodovia, em atenção ao princípio legal da suficiência e ao art. 144, § 10º, da CF/88.

A.2.2 TACHAS REFLETIVAS

174. No que tange às tachas refletivas, o PER da BR-364/365/GO/MG prevê, para a fase de trabalhos iniciais (até doze meses), a reparação das tachas existentes de forma abrangente ao longo da rodovia e a instalação de novas tachas apenas em áreas específicas (peça 4, p. 14):

> *Escopo de trabalhos iniciais*
>
> *(...)*
>
> *4. Reparação de todos os trechos que apresentam ausência ou insatisfatoriedade de sinalização horizontal, incluindo faixas de bordo e eixo, zebrados e escamas e tachas retrorrefletivas, assim como dos trechos com ausência ou insatisfatoriedade de sinalização vertical de advertência e regulamentação.*
>
> *Escopo Recuperação*
>
> *(...)*
>
> *16. Aplicação de tachas retrorrefletivas em locais de maior risco de acidentes e junto às áreas operacionais, como postos de pesagem, praças de pedágio, unidades operacionais e delegacias da Polícia Rodoviária Federal e postos de fiscalização da ANTT.*

175. Apenas na fase de recuperação (até o 60º mês) é que a instalação de novas tachas refletivas, para rodovias que não dispõem de tais elementos, passa a ser exigida de forma ampla (peça 4, p. 15):

> *4. Aplicação de tachas refletivas no pavimento ao longo de toda a extensão da rodovia, dispostas em geral sobre as linhas horizontais pintadas, de modo a delimitar a pista, as faixas de rolamento e as áreas neutras (áreas zebradas), seguindo as proporções descritas no 'Manual de Sinalização Rodoviária' do Dnit.*

176. Como resultado de tais dispositivos, o que se tem verificado, na prática (BR-040/DF/GO/MG - TC 014.731/2015-0 e BR-163/MT - TC 023.217/2015-4), é que as empresas instalam as tachas refletivas quase somente junto às áreas operacionais (quantidades ínfimas) e postergam todo o restante da instalação para o final do prazo concedido na fase de recuperação, deixando de dar manutenção naquelas porventura existentes, que com o passar do tempo vão sendo progressivamente arrancadas pela ação do tráfego.

177. Ocorre que o Tomo I do EVTEA (Cadastro Geral do Sistema Rodoviário) da BR-364/365/GO/MG acusou a existência de tachas refletivas em todos os subtrechos do sistema rodoviário a ser concedido (peça 13, p. 2), que deverão ser mantidas desde a etapa de trabalhos iniciais, conforme estabelecido no PER.

178. Para que tal dispositivo seja cumprido, considerando-se a fragilidade dos termos de arrolamento (que normalmente não quantificam as tachas refletivas existentes quando da assunção da rodovia por parte da concessionária) e a probabilidade de que a empresa atue apenas em locais

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

restritos (áreas operacionais, por exemplo), deixando que as tachas refletivas existentes sejam progressivamente arrancadas pela utilização da rodovia, é necessário que a ANTT exija da empresa, desde a fase dos trabalhos iniciais, que providencie a recomposição das tachas refletivas em toda a extensão rodoviária concedida, conforme levantamento feito por ocasião do EVTEA e que resultou na tarifa-teto de pedágio.

179. Essa providência permitirá compatibilizar as quantidades previstas no EVTEA com as obrigações contratuais, garantirá melhores condições de segurança para os usuários que trafegam no período noturno e evitará que as rodovias concedidas estejam, no tocante ao quesito, em situação desfavorável comparativamente às demais rodovias federais não concedidas, considerando que o Dnit contratou, no âmbito do Programa BR-Legal (TCs 012.286/2013-3, 012.287/2013-0, 006.374/2014-0 e 006.371/2014-0), a instalação e a manutenção de tachas refletivas em praticamente toda a extensão da malha federal administrada pela autarquia por um prazo de cinco anos.

180. Ademais, não se pode admitir que o usuário que atualmente conta com tachas refletivas ao longo de toda a rodovia a ser concedida passe a usufruir, durante os primeiros anos de concessão, de uma rodovia de pior qualidade em relação ao quesito, o que poderá ocorrer caso as obrigações da concessionária não estejam melhor definidas.

181. É importante destacar, por fim, que o caráter dinâmico das tachas refletivas (arrancamento com a utilização da rodovia) não pode servir de argumento para a empresa que vier a assumir o trecho deixar de providenciar a substituição e reposição daquelas faltantes.

182. Por todo o exposto, propõe-se determinar à ANTT que indique no PER, em consonância com o levantamento que constou do EVTEA, que a concessionária deverá considerar em sua proposta a reparação de tachas refletivas, inclusive a reposição daquelas porventura faltantes, em todos os subtrechos do sistema rodoviário, na fase de trabalhos iniciais.

A.2.3 REFLETORIZAÇÃO DA SINALIZAÇÃO

183. O PER da BR-364/365/GO/MG estabelece que a retrorrefletância da sinalização horizontal não poderá ser inferior a 100 mcd/lx/m² em toda a extensão concedida findos os trabalhos iniciais e, a partir daí, exige que o parâmetro atinja patamar intermediário aos 36 meses, até que toda a rodovia atinja valor mínimo de 130 mcd/lx/m² ao término da fase de recuperação (peça 4, p. 17):

PARÂMETRO DE DESEMPENHO	PRAZO DE ATENDIMENTO / FASE			
	TRABALHOS INICIAIS		RECUPERAÇÃO	
	9 meses	12 meses	36 meses	60 meses
Ausência total de sinalização horizontal com índice de retrorrefletância menor que:		100 mcd/lx/m² em 100% da rodovia	130 mcd/lx/m² em, no mínimo, 50% da rodovia	130 mcd/lx/m² em 100% da rodovia

184. A ANTT comprometeu sobremaneira sua capacidade de fiscalização ao suprimir dispositivo que constou do PER apresentado para a BR-476/153/282/480/PR/SC destinado a dotar sua estrutura de fiscalização de ferramental adequado à aferição dos parâmetros de desempenho atinentes à sinalização rodoviária (peça 8, p. 79, do TC 023.298/2015-4):

> *Deverão ainda ser disponibilizados, para a fiscalização do sistema rodoviário, os seguintes equipamentos: **retrorrefletômetro horizontal e vertical**, pêndulo britânico, treliça de alumínio padronizada para medição de flecha nas trilhas de roda, perfilômetro a laser com no mínimo 3 feixes permitindo a medição de IRI e desnível entre faixa e acostamento e trilha de roda. (grifou-se)*

185. Aparentemente, a Agência dispõe de alguns medidores que são compartilhados pelos fiscais dos vários contratos de concessão em todo o Brasil; porém, na prática isso impede um controle tempestivo do parâmetro. Ao vistoriar o contrato de concessão da BR-163/MT, tratado no TC 023.217/2015-4, os auditores do Tribunal não tiveram acesso ao equipamento, que não pôde ser disponibilizado a tempo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

186. Portanto, é recomendável que a ANTT retome o dispositivo que constou do item 3.4.9 do PER apresentado para a BR-476/153/282/480/PR/SC destinado a dotar sua estrutura de fiscalização de ferramental adequado.

187. Mesmo que o retrorrefletômetro seja disponibilizado para o posto de fiscalização, observa-se que a meta intermediária (36 meses) pressupõe uma completa avaliação de toda a sinalização horizontal da rodovia, o que demandaria milhares de leituras do aparelho que a reduzida estrutura de fiscalização empregada pela agência (usualmente um fiscal é alocado à concessão e sem apoio de equipe técnica), via de regra, não tem condições de realizar.

188. Assim, o controle das metas intermediárias dependerá das informações prestadas pela concessionária, à qual cumpre apresentar relatórios semestrais de monitoração da sinalização horizontal, de sorte que antes de sessenta meses o fiscal da ANTT só conseguirá exigir, se devidamente aparelhado e assistido, os mesmos 100 mcd/lx/m^2 dos trabalhos iniciais.

189. Para que a ANTT possa exercer controle efetivo do parâmetro, considerando a estrutura de pessoal e equipamentos porventura disponibilizados, é recomendável optar pela adoção de meta intermediária aplicável a toda a extensão da rodovia (a título de exemplo, poder-se-ia adotar 115 mcd/lx/m^2 aos 36 meses) ou optar por trechos menores de avaliação; em suma, por mecanismos que permitam uma fiscalização efetiva, ainda que de caráter amostral.

190. Caso deseje manter as metas na formatação proposta, a agência deverá considerar a possibilidade de utilização de medidores dinâmicos de retrorrefletância horizontal disponíveis no mercado ou garantir a utilização de supervisão que lhe permita realizar as medições na forma preconizada pelo PER de forma independente.

191. A fiscalização do parâmetro de desempenho indicado no PER para a sinalização vertical deverá enfrentar desafio semelhante (peça 4, p. 17):

PARÂMETRO DE DESEMPENHO	PRAZO DE ATENDIMENTO / FASE			
	TRABALHOS INICIAIS		RECUPERAÇÃO	
	9 meses	12 meses	36 meses	60 meses
Ausência de sinalização vertical e aérea com índice de retrorrefletância inferior ao especificado na NBR 14.644, sendo o índice mínimo de:		80% do valor inicial para as películas tipo II, III-A, III-B e III-C e 50% do valor inicial para as películas tipo I-A, I-B e IV	85% do valor inicial para as películas das placas para 50% da rodovia	85% do valor inicial para as películas das placas para 100% da rodovia

192. Aplicam-se aqui os mesmos comentários feitos com relação à sinalização horizontal no sentido de que o parâmetro seja revisto de forma a permitir a fiscalização de forma independente e ainda que se adote estrutura e ferramental compatíveis com as exigências de fiscalização impostas pelo parâmetro na concepção apresentada.

193. Cumpre registrar, por derradeiro, que foi suprimido do PER da BR-364/365/GO/MG dispositivo acerca da avaliação da retrorrefletividade de tachas e tachões, o que poderá dificultar os trabalhos de fiscalização futuros. A título exemplificativo, o PER da BR BR-040/DF/GO/MG previa que (peça 6, p. 76, do TC 014.731/2015-0):

> *Quando observados locais desgastados, sua verificação deverá ser feita com a utilização do retrorrefletômetro para tachas, em laboratório, que deverá permitir área de medição de 10 cm x 25 cm, com campo de medição de 0,01 até 199,00 cd/lx, e permitir sua utilização à luz do dia.*

194. Ante o exposto, propõe-se recomendar à ANTT que estabeleça parâmetros de desempenho compatíveis com a sua estrutura de regulação (aplicáveis sem a necessidade de avaliar toda a extensão da rodovia) e viabilize a avaliação independente de tais parâmetros; reavalie a supressão de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

dispositivo que constou do PER da BR-040/DF/GO/MG destinado a aferir o desempenho de tachas refletivas.

A.3 – OBRAS DE ARTE ESPECIAIS (OAE)

195. O PER da BR-364/365/GO/MG prevê, na etapa de trabalhos iniciais, intervenções destinadas a corrigir eventuais problemas verificados na interface entre as obras de arte especiais e o corpo da rodovia: (peça 4, p. 18)

3. Correção de depressão no encontro com a via.

196. Porém, o parâmetro de desempenho relativo ao item concede um prazo distinto para o quesito (peça 4, p. 20):

PARÂMETRO DE DESEMPENHO	PRAZO DE ATENDIMENTO / FASE		
	TRABALHOS INICIAIS		RECUPERAÇÃO
	6 meses	9 meses	84 meses
Ausência de depressão no encontro com a via			x

197. O conflito entre os dois dispositivos pode servir de pretexto para que a empresa deixe de corrigir ocorrências de depressão no encontro com a via nos primeiros doze meses de contrato amparada em parâmetro que admite depressão em até 84 meses da assunção do sistema rodoviário.

198. Questionada a respeito, a ANTT sugeriu que os serviços exigidos nos primeiros doze meses estariam relacionados à segurança dos usuários e que a ausência total dependeria da recuperação estrutural da OAE que ocorreria em prazo dilatado (peça 11, p. 12):

> *Por se tratar de um problema que pode afetar a segurança dos usuários, consta no escopo dos Trabalhos Iniciais da concessionária intervir ao longo desta fase com a 'correção de depressão no encontro com a via'.*
>
> *No entanto, a ausência completa de depressão no encontro com a via depende de recuperação estrutural da obra-de-arte especial, cujo prazo para atingimento é de 84 meses.*

199. De toda sorte, é necessário aperfeiçoar a redação do PER para deixar claro em que condições a correção de depressão no encontro com a via será exigida em doze meses ou em 84 meses, sob pena de que a obrigação relativa aos primeiros doze meses se torne inaplicável.

200. Dessa sorte, propõe-se determinar à ANTT que altere a redação do PER de modo a distinguir a 'correção de depressão no encontro com a via' exigida no prazo de doze meses da 'ausência de depressão no encontro com a via' prevista para 84 meses.

A.4 – SISTEMA DE DRENAGEM E OBRAS DE ARTE CORRENTES

201. O PER da BR-364/365/GO/MG prevê, para a etapa de trabalhos iniciais, o seguinte parâmetro de desempenho (peça 4, p. 23):

PARÂMETRO DE DESEMPENHO	PRAZO DE ATENDIMENTO / FASE
	TRABALHOS INICIAIS
	9 meses
Ausência total de elemento de drenagem ou OAC com necessidade de recuperação ou substituição emergencial	X

202. Em vistoria realizada na BR-040/DF/GO/MG (TC 014.731/2015-0) após o recebimento dos trabalhos iniciais, contudo, verificou-se que a concessionária não tinha executado qualquer reparo nos elementos de drenagem superficial (valetas e meios-fios), o que contrariava o parâmetro em questão.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

203. A ANTT justificou a inexecução do serviço (peça 19 do TC 014.731/2015-0) alegando que as ocorrências verificadas pelo Tribunal (valetas destruídas e meios fios quebrados) não teriam caráter emergencial, eximindo a contratada de realizar tais reparos, que seriam cobrados somente ao término da fase de recuperação (sessenta meses naquele caso).

204. A análise realizada naqueles autos, refutou tais argumentos (peça 49, p. 21, do TC 014.731/2015-0):

> *140. A ANTT defende que o parâmetro de desempenho seja entendido como 'ausência total de elemento de drenagem com necessidade de recuperação emergencial' ao invés de 'ausência total de elemento de drenagem com necessidade de recuperação' que seria a conclusão imediata da leitura do parâmetro.*
>
> *141. Apesar de a redação do parâmetro de desempenho não conduzir ao entendimento defendido pela agência, outros itens do PER incluídos no 'escopo recuperação' sugerem que os trabalhos de recuperação dos elementos de drenagem existentes não estariam totalmente concluídos durante a fase dos trabalhos iniciais (peça 6, p. 20):*
>
> *Escopo Recuperação*
>
> *(...)*
>
> *7. Conclusão dos trabalhos de recuperação da drenagem superficial, incluindo sarjetas, valetas, meios-fios, saídas d'água, caixas coletoras, descidas d'água, etc.*
>
> *(...)*
>
> *10. Recuperação total dos dispositivos de drenagem e OACs existentes, com o restabelecimento de suas perfeitas condições de funcionamento e eliminação de todas as manifestações patológicas existentes que possam comprometer seu bom desempenho ou sua vida útil.*
>
> *142. Do exposto, verifica-se que a recuperação dos elementos de drenagem não se finda nessa primeira etapa, uma vez que o PER prevê que os serviços sejam concluídos no âmbito do 'escopo recuperação'.*
>
> *143. Todavia, na fase dos trabalhos iniciais, todos os elementos que estão danificados em maior grau de severidade, o que inclui a quebra de meios fios e de sarjetas apontada pelo Tribunal carecem de recuperação emergencial, deixando para a segunda etapa apenas a eliminação de manifestações patológicas, tais como trincas e desgastes de menor monta.*

205. A despeito da discussão travada nos autos do TC 014.731/2015-0, a redação proposta para o PER da BR-364/365/GO/MG não sofreu qualquer alteração, o que poderá resultar nos mesmos problemas de inexecução contratual verificados para a BR-040/DF/GO/MG.

206. Nota-se que o EVTEA da BR-364/365/GO/MG traz um conceito de 'recuperação emergencial' semelhante àquele defendido na análise feita pela unidade técnica do Tribunal, conforme informações contidas no Tomo IV – Fase de Trabalhos Iniciais (peça 14, p. 23):

> *Sarjetas e canaletas – Recuperação emergencial de 100% da extensão existente cadastrada como Ruim;*

207. Nota-se que o Tomo I – Cadastro Geral do Sistema Rodoviário (peça 15, p. 2-5) quantificou as extensões de drenagem profunda (bueiros e galerias) e de drenagem superficial (valetas, canaletas, sarjetas e meios fios), por segmento, que se encontram em estado de conservação ruim e deverão ser objeto de atuação por parte da concessionária na etapa de trabalhos iniciais.

208. Em síntese, o PER da BR-364/365/GO/MG deverá explicitar que as atividades de recuperação emergencial previstas no parâmetro de desempenho compreendem a intervenção em todos os elementos de drenagem danificados em maior grau de severidade (estado de conservação 'ruim') ao longo da rodovia concedida, metodologia que embasou os cálculos de quantidades e valores do EVTEA, sob pena de que novas inexecuções contratuais ocorram.

209. Ante o exposto, propõe-se determinar à ANTT que altere a redação do PER de modo a esclarecer que as atividades de recuperação/substituição emergencial previstas para os trabalhos iniciais abrangem intervenções em todos os elementos de drenagem e obras de arte correntes que

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

estejam danificados em maior grau de severidade (estado de conservação 'ruim'), em consonância com o EVTEA.

A.5 – SISTEMAS ELÉTRICOS E DE ILUMINAÇÃO

210. O PER da BR-364/365/GO/MG prevê, no escopo dos trabalhos iniciais, diversas intervenções nos sistemas elétricos e de iluminação (peça 4, p. 32):

> *Escopo de Trabalhos Iniciais*
>
> *1. Recuperação dos sistemas de iluminação em todos os trechos da rodovia, sob responsabilidade do Dnit, e naqueles próximos às BSOs, CCO e Balanças fixas, unidades operacionais e delegacias da PRF, Postos Fiscais e Postos de fiscalização da ANTT.*
>
> *2. Implantação de sistemas de iluminação na rodovia nos trechos próximos às BSOs, CCO, balanças fixas (nas novas e nas já existentes), unidades operacionais e delegacias da PRF (novos e já existentes), postos fiscais (já existentes) e posto(s) de fiscalização da ANTT.*
>
> *3. Implantação do sistema de iluminação das praças de pedágio juntamente com as referidas edificações.*
>
> *4. Recuperação integral de todos os sistemas elétricos e de iluminação, sob responsabilidade do DNIT, existentes ao longo da rodovia, nos acessos, trevos, entroncamentos, OAEs, inclusive passarelas, e nas edificações operacionais, a ser executada de forma a manter as características originalmente existentes.*
>
> *5. Limpeza geral de postes e luminárias e, se necessário, sua pintura.*
>
> *6. Substituição de postes, luminárias, reatores e lâmpadas danificadas.*
>
> *7. Recuperação ou substituição de redes de distribuição e aterramento, assim como de dispositivos de acionamento da iluminação, quando forem constatados inoperantes ou ineficientes.*
>
> *8. Medições de tensão e de resistência de aterramento em locais que indiquem deficiências ou risco de segurança, orientando sua recuperação ou substituição.*
>
> *9. Recuperação, de acordo com as normas da ABNT, dos sistemas de iluminação existentes em acessos, trevos, entroncamentos, OAEs, inclusive passarelas e respectivas rampas.*

211. O parâmetro de desempenho estabelecido para tais sistemas é o seguinte (peça 4, p. 33):

PARÂMETRO DE DESEMPENHO	*PRAZO DE ATENDIMENTO / FASE*
	TRABALHOS INICIAIS
	6 meses
Sistemas elétricos e de iluminação existentes na rodovia totalmente recuperados ou substituídos	*X*

212. Nas recentes inspeções realizadas pelo Tribunal (BR-040/DF/GO/MG - TC 014.731/2015-0 e na BR-163/MT - TC 023.217/2015-4) verificou-se que as concessionárias não estavam cumprindo suas obrigações contratuais quanto ao quesito, sob a alegação de que não deveriam dar manutenção a itens que não constavam do termo de arrolamento de bens.

213. Demonstrou-se, naqueles autos, que as empresas não poderiam se eximir de suas obrigações sob tais alegações, com base em dispositivos do PER e do contrato, que evidenciam a obrigação da concessionária sobre todo o 'sistema rodoviário', conceito que extrapola o arrolamento de bens e que inclui, além dos segmentos de rodovia concedidos (peça 4, p. 7):

> *(...) os elementos integrantes da faixa de domínio, além de acessos e alças, edificações e terrenos, pistas centrais, laterais, marginais ou locais ligadas diretamente ou por dispositivos de interconexão com a rodovia, acostamentos, obras de arte especiais e quaisquer outros elementos que se encontrem nos limites da faixa de domínio, bem como pelas áreas ocupadas com instalações operacionais e administrativas relacionadas à Concessão.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

214. Nesse sentido, ainda que a interpretação do conjunto dos dispositivos contratuais conduza à conclusão de que a concessionária deve realizar os serviços em todos os sistemas de iluminação existentes, mesmo que não tenham sido arrolados ou não estejam na posse do Dnit, deve-se aperfeiçoar a redação do PER de modo a evitar questionamentos futuros que retardem a execução dos serviços e tragam prejuízos à segurança dos usuários.

215. Cumpre destacar que o PER da BR-364/365/GO/MG traz uma sutil alteração de redação do primeiro escopo dos trabalhos iniciais para os sistemas elétricos e de iluminação, por sinal dúbia, que possivelmente trará prejuízos aos interesses dos usuários:

> *1. Recuperação dos sistemas de iluminação em todos os trechos da rodovia, **sob responsabilidade do Dnit**, e naqueles próximos às BSOs, CCO e Balanças fixas, unidades operacionais e delegacias da PRF, Postos Fiscais e Postos de fiscalização da ANTT. (grifou-se o trecho que foi acrescido à redação que constou do PER relativo BR-476/153/282/480/PR/SC, que consta da peça 8, p. 33, do TC 023.298/2015-4)*

216. Se o dispositivo for entendido como 'todos os trechos da rodovia sob responsabilidade do Dnit', seria aplicável somente aos trechos administrados pelo poder concedente, o que não faz nenhum sentido, por não existir previsão de tal ordem.

217. Possivelmente o que se buscou com a alteração foi limitar a atuação da concessionária à 'recuperação dos sistemas de iluminação que estavam sob responsabilidade do Dnit previamente à concessão', o que tenderia a desobrigar a empresa, por exemplo, de manter em condições adequadas a iluminação em travessias urbanas eventualmente instalada por uma determinada prefeitura e não repassada ao Dnit.

218. Ora, se o sistema de iluminação é relevante para a segurança dos usuários e está compreendido pelo conceito de sistema rodoviário, entende-se que existe uma obrigação objetiva da concessionária de providenciar a manutenção de tais dispositivos.

219. Outra questão importante a ser abordada, refere-se à implantação de novos dispositivos de iluminação. As planilhas do EVTEA da BR-364/365/GO/MG não consideraram a instalação de dispositivos de iluminação nas obras de melhorias a serem executadas pela concessionária, tais como interconexões (diamante, trombeta, trevo) e retornos operacionais.

220. A inexistência de tal previsão nos estudos de viabilidade e, por consequência, no PER levará a empresa a executar tais melhorias desprovidas de sistemas de iluminação, comprometendo a segurança dos usuários em locais de maior risco de acidentes ou resultará na celebração de aditivos contratuais para a implantação de tais sistemas.

221. Nota-se que o PER busca ampliar os sistemas de iluminação para as melhorias existentes, de modo que existe um aparente contrassenso em não prever tais dispositivos para as melhorias que serão executadas pela concessionária (peça 4, p. 78):

> *O cadastro dos sistemas elétricos e de iluminação deverá ser acompanhado de um estudo relativo à complementação dos sistemas de iluminação existentes dos principais acessos, trevos, entroncamentos, retornos, passagens subterrâneas, trechos urbanos, locais de travessia de pedestres e todas as passarelas. O estudo deverá ser apresentado à ANTT.*

222. Portanto, é fundamental que o PER da BR-364/365/GO/MG desde já estabeleça para a concessionária a obrigação de implantar sistemas elétricos e de iluminação nas melhorias que venham a ser executadas e naquelas existentes, providenciando os ajustes necessários ao EVTEA e correspondente tarifa-teto.

223. Dessa feita, considerando o art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995 e o art. 144, § 10º, da CF/88, propõe-se determinar à ANTT que: (i) altere a redação do PER de modo a esclarecer que a atuação da concessionária sobre os sistemas elétricos e de iluminação existentes na rodovia prevista na fase dos trabalhos iniciais independe do arrolamento de bens; e (ii) estabeleça obrigações objetivas para a concessionária de providenciar a implantação de sistemas elétricos e de iluminação nas obras de melhorias que vier a executar, assim como naquelas já existentes.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

B) FRENTE DE SERVIÇOS OPERACIONAIS

B.1 SISTEMAS DE ATENDIMENTO AO USUÁRIO (SAU)

224. Os sistemas de atendimento ao usuário (SAU) compreendem os serviços de: i) atendimento médico de emergência; ii) socorro mecânico; iii) combate a incêndios e apreensão de animais na faixa de domínio; iv) sistema de informações aos usuários e v) sistema de reclamações e sugestões dos usuários.

225. Esses serviços, pelas regras do PER, deverão estar disponíveis no prazo de seis meses a contar da data de assunção do sistema rodoviário, de modo que seja 'capaz de fornecer o suporte necessário aos usuários da rodovia' por meio do 'atendimento 24 horas' pelo qual 'o usuário pode solicitar auxílio em situações de emergência, informar a existência de acidentes ou interferências na rodovia, além de receber informações sobre a rodovia' (peça 4, p. 51, 60).

226. Para prestar o sobredito atendimento, o SAU deverá contar com equipes alocadas em bases operacionais (BSOs) implantadas pela concessionária ao longo da rodovia, num total previsto de nove unidades para a extensão a ser concedida, de 437,0 km (peça 4, p. 101).

227. A comunicação entre os usuários e as bases operacionais ocorre, via de regra, por meio de um número telefônico gratuito (0800) disponibilizado pela concessionária e informado aos motoristas em placas indicativas dispostas ao longo da rodovia e painéis de mensagens variáveis.

228. Portanto, o acionamento dos serviços prestados pela concessionária fica condicionado a que o usuário tenha em mãos um aparelho celular em condições de uso, assim como à disponibilidade de sinal da operadora de telefonia escolhida pelo usuário.

229. Ocorre que em fiscalizações recentes realizadas nas rodovias BR-040/DF/GO/MG (TC 014.731/2015-0) e BR-163/MT (TC 023.217/2015-4), observou-se que grandes extensões de rodovia não dispunham de qualquer sinal de telefonia móvel, o que obstava o usuário de contatar o SAU, insuficiência na prestação do serviço adequado que, em situações extremas, pode resultar no comprometimento de sua segurança e de sua integridade.

230. Pode-se antecipar que os usuários da BR-364/365/GO/MG padecerão da mesma insuficiência de acesso ao SAU, uma vez que os levantamentos do EVTEA, indicados no Tomo I – Cadastro Geral do Sistema Rodoviário, revelam a inexistência de cobertura de telefonia celular e internet móvel em grande parte do trecho a ser concedido (peça 16).

231. Inobstante os problemas verificados nas demais concessões, nota-se que o PER da BR-364/365/GO/MG não trouxe qualquer avanço a respeito, que resulte em garantias à comunicação tempestiva do usuário com as bases operacionais, posto que contempla dispositivo inócuo a respeito, já utilizado sem sucesso em outros trechos concedidos (peça 4, p. 69):

> *Telefonia celular – Poderá ser pleiteada a implementação, juntamente com as operadoras de telefonia celular de sistema de abrangência total na rodovia, criando assim, mais um canal de comunicação entre os usuários e a Concessionária.*

232. Essa insuficiência compromete as prerrogativas conferidas ao usuário de 'solicitar auxílio em situações de emergência, informar a existência de acidentes ou interferências na rodovia, além de receber informações sobre a rodovia' e afrontam a plenitude de atendimento prevista no art. 6º da Lei 8.987, de 13/2/1995:

> *Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo.*

233. A ANTT informou que o problema seria contornado mediante inspeções com viaturas operacionais e utilização de câmeras do circuito fechado de TV – CFTV, que, de acordo com o PER, 'deverão ser instaladas de modo que todo o Sistema Rodoviário seja monitorado ininterruptamente sem pontos cegos' (peça 4, p. 57; peça 11, p. 1):

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

> *Os locais sem sinal de celular apenas impedem a solicitação de atendimento via 0800 da concessionária. A detecção pode ocorrer de outras formas, como por exemplo pelas viaturas operacionais e pelo CFTV da concessionária. No caso das viaturas operacionais, o registro da ocorrência é encaminhado via rádio ao Centro de Controle Operacional (CCO).*

234. As câmeras podem atenuar a carência do usuário em segmentos rodoviários em que este se encontre impossibilitado de comunicar-se com o SAU, desde que seja visualizado pelo encarregado do monitoramento das centenas de câmeras que serão instaladas (BR-040/DF/GO/MG considerou a instalação de 1.094 unidades – peça 6, p. 92, do TC 014.731/2015-0) e que tal agente decida-se a enviar uma viatura, mas em absoluto suprir a comunicação direta.

235. Outro paliativo seria conferido pelos serviços de inspeção de tráfego, pelo qual uma viatura deverá passar pelo mesmo ponto e no mesmo sentido a intervalos regulares (não definidos no PER apresentado, como será oportunamente comentado), mecanismo igualmente incompatível com as necessidades legais de pleno atendimento.

236. Somente a comunicação direta garante ao usuário suas faculdades de 'solicitar', 'informar' e 'receber informações' previstas no PER; do contrário, poderá, com sorte, 'receber' algum tipo de auxílio, a depender do nível de vigilância da rodovia e da decisão de um operador que o julgue merecedor do atendimento.

237. A título de exemplo, um usuário que tenha o pneu de seu automóvel furado e não possa comunicar-se com o SAU, acabará efetuando pessoalmente a troca por não saber se o socorro mecânico o atenderá e em quanto tempo o fará; de igual modo, o operador se chegar a visualizar o veículo em procedimento de troca sequer acionará a viatura, do que restará frustrado o atendimento a que o usuário faz jus com o pagamento da tarifa.

238. Além de constituir-se de mecanismo paliativo e complementar, a utilização de câmeras interfere nos prazos de atendimento previstos no PER para os diversos serviços do SAU abordados nos tópicos seguintes, haja vista que o registro da ocorrência ficará a cargo da própria concessionária, o que pode demandar tempo adicional expressivo ou, em alguns casos, sequer ocorrer.

239. Importante registrar que a ANTT aprovou, em outubro de 2014, a instalação de rede de cobertura wi-fi em toda a extensão concedida da BR-040/RJ, administrada pela Concer, exatamente para possibilitar a comunicação primária dos usuários, de sorte que não é razoável deixar que tal necessidade, que se pode desde já antecipar, seja posteriormente suprida por meio de termos aditivos.

240. Nesse sentido, é necessário que o PER estabeleça obrigações claras para a concessionária no sentido de providenciar infraestrutura de telefonia celular das várias operadoras do mercado em toda a extensão concedida ou outra alternativa que garanta a comunicação direta e universal dos usuários da rodovia com o SAU.

241. Dessa feita, propõe-se determinar à ANTT que estabeleça obrigações claras para a concessionária de providenciar infraestrutura que garanta a comunicação direta e universal dos usuários da rodovia com os sistemas de atendimento ao usuário.

B.1.1 ATENDIMENTO MÉDICO DE EMERGÊNCIA

242. O PER da BR-364/365/GO/MG prevê que sejam disponibilizadas ao menos nove ambulâncias para o atendimento médico de emergência ao longo da rodovia (peça 4, p. 101), sendo seis do tipo C (ambulância de resgate) e três do tipo D (ambulância de suporte avançado) que deverão atender os usuários segundo os seguintes parâmetros de desempenho (peça 4, p. 61):

> *Para a ambulância do tipo C: tempo máximo de chegada ao local igual a 15 minutos em 90% das ocorrências mensais e 20 minutos no restante. O tempo de chegada será calculado do momento de identificação do incidente até o momento de chegada do veículo no local da ocorrência.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

> *Para a ambulância do tipo D: tempo máximo de chegada ao local igual a 60 minutos em 90% das ocorrências mensais e 75 minutos no restante. O tempo de chegada será calculado do momento de identificação do incidente até o momento de chegada do veículo no local da ocorrência.*

243. Tais parâmetros de desempenho, especialmente os mais restritivos e aplicáveis a 90% das ocorrências, são de difícil, senão impossível, fiscalização pela ANTT, que precisaria verificar todas as ocorrências mensais para aferir se os percentuais foram obedecidos; por conseguinte, tais informações serão geradas pela concessionária como confirmou a ANTT (peça 11, p. 1):

> *Está em trâmite na ANTT um Grupo de Trabalho – GT (Portaria nº 353/2015 alterada pela Portaria nº 584/2015), que objetiva padronizar e aperfeiçoar o procedimento sancionatório de Concessão de Rodovias. Neste, um dos pontos iniciais de análise é o manual de fiscalização e procedimento administrativo para fiscalizar os atendimentos médicos e mecânicos das concessionárias de rodovias federais concedidas.*
>
> *Atualmente as fiscalizações podem ser realizadas em vistorias em campo, baseada em relatórios de ouvidoria (reclamações de usuários) devidamente apuradas, com dados obtidos dos sistemas operacionais das concessionárias, ou outras formas possíveis de apuração.*
>
> *É importante mencionar que a ANTT tem acesso aos sistemas operacionais das concessionárias, os quais detêm, entre outras informações, os prazos reais de atendimento de cada ocorrência.*
>
> *O GT visa padronizar tais procedimentos de fiscalização para adotar metodologia única para toda fiscalização, incluindo, nesta, formas de auditoria para que haja confiabilidade dos dados obtidos dos sistemas operacionais das concessionárias.*

244. A ANTT poderá, eventualmente, auditar por amostragem algumas das ocorrências registradas pela concessionária, para verificar se os prazos contratuais estão sendo cumpridos, mas conseguirá cobrar da empresa, até mesmo em termos de sanções, apenas pelos atendimentos que excederem os prazos de vinte minutos (ambulância tipo C) ou setenta e cinco minutos (ambulância tipo D).

245. Do mesmo modo, o usuário que solicitar o serviço possivelmente será informado de que será atendido em até vinte ou setenta e cinco minutos, conforme o caso; mas não no menor prazo aplicável a 90% das ocorrências.

246. Há que se mencionar que as concessões anteriores, a exemplo da BR-040/DF/GO/MG (peça 6, p. 59, do TC 014.731/2015-0), traziam dispositivos mais simples e de fiscalização factível para os prazos mais restritivos:

> *Para a ambulância do tipo C: tempo máximo de chegada ao local igual a 20 minutos em 100% das ocorrências até o final do 5º ano da data de assunção da Concessão e 15 minutos, em 100% das ocorrências mensais a partir do início do 6º ano do prazo da Concessão. O tempo de chegada será calculado do momento de identificação do incidente até o momento de chegada do veículo no local da ocorrência.*
>
> *Para a ambulância do tipo D: tempo máximo de chegada ao local igual a 90 minutos em 100% das ocorrências até o final do 5º ano da data de assunção da Concessão e 60 minutos, em 100% das ocorrências mensais a partir do início do 6º ano do prazo da Concessão. O tempo de chegada será calculado do momento de identificação do incidente até o momento de chegada do veículo no local da ocorrência.*

247. Não se pode olvidar que tais prazos são calculados do momento da identificação do incidente, o que na configuração atual (ausência de comunicação direta dos usuários com o SAU em grandes extensões de rodovia) dependerá da visualização da ocorrência por uma das câmeras instaladas pela concessionária ou por uma viatura operacional e do respectivo registro por parte do funcionário da concessionária.

248. Ora, se mantida essa concepção, seria necessário considerar-se um prazo total entre a ocorrência do incidente e o atendimento, o que tacitamente resultaria em um lapso temporal máximo para a empresa detectar o incidente pelo sistema de circuito fechado de TV ou outro mecanismo, pois

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

doutro modo os atendimentos a cargo da concessionária poderiam demandar tempo totalmente imprevisível.

249. Não há previsão nesse sentido, conforme manifestação da Agência (peça 11, p. 2): 'Não existe tal prazo. Os registros das ocorrências devem ser realizados no sistema assim que identificadas pela concessionária, seja pelo 0800, viaturas operacionais ou CFTV'.

250. Desse modo, propõe-se recomendar à Agência que estabeleça prazos de atendimento aplicáveis à totalidade dos incidentes registrados.

B.1.2 SOCORRO MECÂNICO

251. O PER da BR-364/365/GO/MG prevê que sejam disponibilizados ao menos oito guinchos para o socorro mecânico ao longo da rodovia (peça 4, p. 101), sendo cinco do tipo leve e três do tipo pesado, que deverão atender os usuários segundo os seguintes parâmetros de desempenho (peça 4, p. 61-62):

> *Serviço de guincho leve: tempo máximo de chegada ao local igual a 40 minutos, em ao menos 90% das ocorrências mensais e 60 minutos no restante. O tempo de chegada será calculado no momento da identificação do incidente até o momento da chegada do veículo no local da ocorrência.*
>
> *Serviço de guincho pesado: com tempo máximo de chegada ao local igual a 75 minutos em ao menos 90% das ocorrências mensais e 90 minutos no restante. O tempo de chegada será calculado do momento de identificação do incidente até o momento de chegada do veículo no local da ocorrência.*

252. A exemplo dos comentários feitos para o atendimento médico de emergência, entende-se que o usuário somente poderá registrar reclamação quando os tempos máximos de chegada do socorro mecânico ultrapassarem sessenta minutos (guincho leve) ou noventa minutos (guincho pesado); prazos passíveis de auditoria pela ANTT sem que haja necessidade de verificação de todas as ocorrências mensais.

253. Também subsiste a questão relacionada à ausência de comunicação direta do usuário com o SAU, o que poderá resultar em lapsos temporais muito superiores àqueles previstos nos parâmetros de desempenho, a depender da velocidade de detecção por meio do sistema de circuito fechado de TV ou viatura operacional e do correspondente registro, que pode nem chegar a ocorrer, conforme exemplificado anteriormente.

254. Ante o exposto, propõe-se recomendar à Agência que estabeleça prazos de atendimento aplicáveis à totalidade dos incidentes registrados.

B.1.3 SISTEMA DE INFORMAÇÕES AOS USUÁRIOS – SISTEMA DE RECLAMAÇÕES E SUGESTÕES AOS USUÁRIOS

255. O PER exige da concessionária a produção e edição de um boletim periódico, em frequência a ser definida pela ANTT (nas concessões anteriores definia-se a frequência mensal), disponibilizado gratuitamente aos usuários em cada cabine de praça de pedágio ou auxiliar, nas BSOs e na internet (site da concessionária), contendo (peça 4, p. 62):

> *(...) os aspectos importantes da Concessão, valor das tarifas de pedágio, pesos máximos permitidos, locais de acessos e saídas, turísticas ao longo da rodovia, mapa linear com a localização de postos de serviços, restaurantes e áreas de descanso e lazer, notícias sobre o progresso das obras e os serviços em implantação, além de matérias sobre assuntos diversos ligados à rodovia.*

256. Ao mesmo tempo, o PER prevê que exista um sistema de reclamações e sugestões, tendo como objetivo o recebimento, análise, tomada de decisão e emissão de resposta em relação às manifestações emitidas espontaneamente pelos usuários (peça 4, p. 63).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

257. Para que a participação dos usuários em termos de reclamações e sugestões tenha maior efetividade, é necessário que sejam informados de seus direitos, de modo que possam exercer um papel fiscalizatório dos serviços que lhe são oferecidos.

258. Como o usuário médio dificilmente terá contato com os dispositivos do PER e do contrato de concessão celebrado, é necessário que seja informado acerca de obrigações contratuais importantes, tais como prazos de atendimento operacional, comodidades oferecidas nas BSOs, condições do pavimento e dos dispositivos de sinalização e de segurança viária a que tem direito, e assim por diante.

259. Tais informações, quando convenientemente divulgadas, permitem que se obtenha um controle social importante do empreendimento, complementando o processo fiscalizatório a cargo da ANTT.

260. A título exemplificativo, o usuário poderia ser informado de que:

a) tem direito a guincho mecânico, para reboque e realização de troca de pneus, em prazo de até sessenta minutos, no caso de automóveis;

b) as filas de pedágio não podem ultrapassar 400 metros em horários de pico, extensão que deve estar demarcada na rodovia por meio de faixa sinalizada no pavimento para que, caso excedida, a passagem de veículos seja liberada sem cobrança;

c) as placas (sinalização vertical) não devem encontrar-se sujas ou danificadas;

d) nenhum segmento de rodovia deverá estar desprovido de sinalização horizontal (pintura de faixas no eixo e bordos) ou com sinalização horizontal não visível;

e) as defensas metálicas ou barreiras em concreto não devem encontrar-se danificadas;

f) a vegetação rasteira ao longo dos acostamentos (largura mínima de 4 m) não poderá apresentar altura superior a 30 cm;

g) o pavimento não deverá conter depressões, abaulamentos, panelas ou, ainda, defeitos que caracterizem problemas de segurança aos usuários.

261. Nesse sentido, entende-se oportuno recomendar à ANTT que o PER passe a exigir das concessionárias, nos boletins periódicos e outros meios de comunicação disponíveis (tais como painéis de mensagens variáveis, serviço de radiodifusão, etc.), a divulgação dos principais direitos do usuário e dos canais a ele disponíveis quando necessitar registrar reclamações ou sugestões acerca de tais direitos.

262. Além disso, é importante aprimorar a fiscalização para que tais informes sejam efetivamente disponibilizados em 'local visível e acessível em cada cabine de praça de pedágio ou auxiliar' e não somente nas BSOs e no site da internet da concessionária, para que as informações sejam universalizadas.

B.2 SISTEMA DE INSPEÇÃO DE TRÁFEGO

263. O PER da BR-364/365/GO/MG prevê a implantação de um sistema de controle de tráfego com o objetivo de controlar e monitorar o trânsito de veículos no Sistema Rodoviário, integrado por (peça 4, p. 53):

i) equipamentos de detecção e sensoriamento de pista;

ii) painéis fixos de mensagens variáveis (PMVs fixos);

iii) painéis móveis de mensagens variáveis (PMVs móveis);

iv) sistema de inspeção de tráfego;

v) sistema de detecção de altura;

vi) sistema de circuito fechado de TV; e

vii) sistema de controle de velocidade.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

264. No tocante ao sistema de inspeção de tráfego, o PER prevê, em seu item 3.4 - Frente de Serviços Operacionais, que seja iniciado em até seis meses após a assunção da rodovia (peça 4, p. 51) e indica apenas o seguinte (peça 4, p. 53):

> *Os serviços de inspeção de tráfego deverão realizar ciclos com tempo médio de circulação, que é definido como o intervalo de tempo necessário para a viatura de inspeção passar duas vezes, pelo mesmo ponto e no mesmo sentido de tráfego.*

265. Não consta do PER apresentado qualquer detalhamento acerca dos serviços a serem executados pelo sistema de inspeção de tráfego, aparelhamento dos veículos utilizados em tais atividades e nem ao menos intervalo de tempo para a viatura passar duas vezes pelo mesmo ponto.

266. A título exemplificativo, os estudos para a concessão da BR-476/153/282/480/PR/SC (peça 8, p. 61-62, do TC 023.298/2015-4) traziam quadro em que diversos aspectos do sistema de inspeção de tráfego eram detalhados:

3.4.3.4 Sistema de inspeção de tráfego	
Escopo	Disponibilização de equipe e de uma frota de veículos de inspeção de tráfego, tipo utilitário, para percorrer diuturnamente toda a extensão da rodovia, com o objetivo de detectar quaisquer tipos de ocorrências, tanto na
Parâmetros Técnicos	Os veículos deverão percorrer o trecho concedido com velocidade média de cerca de 75% da velocidade máxima da rodovia. Na hipótese de atendimento de uma ocorrência, com a necessidade de paralisação de uma das viaturas, essa velocidade deverá ser ultrapassada pelas demais, que deverão se
	Os veículos devem dispor de GPS, permanentemente controlados pelo CCO, sinalizador automotivo, dispositivos luminosos de advertência, aparelho de iluminação emergencial, radiocomunicador, dispositivos de sinalização, vassoura, rodo de madeira, cabo de aço com engate, lanterna manual e caixa de ferramentas básicas.
	A inspeção de tráfego deverá obedecer a uma escala pré-estabelecida e ser acionada, também, em situações de emergência.
	A escala deverá ser definida para que todos os pontos da rodovia sejam visitados com regularidade pelas equipes de inspeção, com tempo máximo de percurso para passar no mesmo ponto da rodovia, se pista simples, e no mesmo ponto e sentido, se pista dupla, em condições normais de operação.
	Deverá ser continua e sem interrupções, durante 24 horas do dia, em todos os dias da semana.
	Em qualquer ponto da rodovia, a somatória dos atrasos com relação à frequência estabelecida para a inspeção de tráfego, a cada 4 viaturas, não poderá ser superior a 80 minutos.
	As equipes responsáveis por estes serviços deverão trabalhar uniformizadas.
	As atividades deverão estar referenciadas, dentre outras, às seguintes diretrizes setoriais: * Identificar eventuais problemas rotineiros de sinalização, de pavimento, de equipamentos eletroeletrônicos, de segurança, detritos na pista, de ocupação irregular da faixa de domínio e área não edificante da rodovia etc.; * Prestar pronto atendimento aos usuários da rodovia, orientando-os
	Uma vez detectada uma ocorrência, a equipe de inspeção deverá prestar auxílio básico no local e deverá acionar os serviços necessários, utilizando
	A sinalização temporária de emergência (acidentes em geral - atropelamentos, abalroamentos, colisões, choques, capotagens, tombamentos - panes em veículos sobre a faixa de rolamento, obstáculos na via, atendimentos aos usuários, e serviços emergenciais de conservação) deverá ter o objetivo de: * Alertar os usuários sobre ocorrências, propiciando-lhes tempo e condições adequadas para a adoção de novos comportamentos no volante, frente às mudanças impostas; * Minimizar transtornos no fluxo normal de tráfego decorrente de situações inesperadas.
Parâmetros de desempenho	Intervalo de tempo necessário para a viatura de inspeção de tráfego passar duas vezes, pelo mesmo ponto e no mesmo sentido de tráfego, a cada 240 minutos.
Prazo para implantação e operacionalização do escopo	Até o final do 6º mês do prazo da Concessão.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

267. De todo o exposto, conclui-se que os serviços de inspeção de tráfego não estão suficientemente detalhados no PER da BR-364/365/GO/MG, o que poderá levar à prestação de serviço inadequado por parte da futura concessionária e sem qualquer possibilidade de fiscalização por parte da ANTT, haja vista que nem sequer parâmetro de desempenho foi estabelecido para tais atividades.

268. Questionada a respeito, a ANTT informou tratar-se de falha na formatação do documento enviado ao Tribunal e ressaltou que o documento correto, que constou da Audiência Pública 008/2015, traz os mesmos parâmetros aplicáveis à BR-476/153/282/480/PR/SC e transcritos no quadro acima (peça 26, p. 6).

269. Como esta análise tem por base os estudos encaminhados formalmente ao Tribunal, considerados, para todos os efeitos como versão final proposta pela Agência, é pertinente determinar à ANTT que inclua no PER as especificações necessárias e suficientes para definir os serviços de inspeção de tráfego (escopo, parâmetros técnicos e parâmetros de desempenho) e possibilitar sua posterior fiscalização.

B.3 BASES OPERACIONAIS (BSOs)

270. O PER da BR-364/365/GO/MG demanda a instalação de nove bases operacionais (BSOs) ao longo da rodovia para alocar as equipes responsáveis pelos serviços de assistência ao usuário, tais como atendimento médico de emergência, socorro mecânico, combate a incêndios e apreensão de animais na faixa de domínio, sistema de informações ao usuário e sistema de reclamações e sugestões dos usuários (peça 4, p. 60, 101).

271. Nas fiscalizações recentemente realizadas pelo Tribunal (BR-040/DF/GO/MG - TC 014.731/2015-0 e BR-163/MT - TC 023.217/2015-4), observou-se que as instalações disponibilizadas eram extremamente precárias; posto que as empresas se utilizaram de contêineres metálicos instalados próximos a postos de combustível ou restaurantes para maximizar seus resultados em detrimento de oferecer instalações seguras e confortáveis aos usuários.

272. Naqueles autos, a ANTT relatou que tais estruturas eram provisórias e que outras definitivas seriam posteriormente executadas, apesar de inexistir previsão contratual para a distinção, tampouco prazos diferenciados para tanto, de modo que o arranjo, além de alterar o equilíbrio econômico-financeiro da avença e desestimular o cumprimento contratual (concessionárias que instalaram as BSOs definitivas em seis meses foram comparativamente prejudicadas), em última instância, permitiu o início da cobrança de pedágio sem que todos os serviços pactuados tivessem sido concluídos e serviu de pretexto para a não aplicação de penalidade relativa ao (peça 5, p. 42):

> *Não atendimento dos prazos de construção e reforma previstos no PER para as Edificações previstas na Frente de Serviços Operacionais – Multa moratória: 40 URTs por mês.*

273. Neste PER, a ANTT expressamente permite que bases provisórias precedam as definitivas e busca aprimorar a regulamentação da matéria, estabelecendo diretrizes acerca das instalações previstas (em maior número) e da tipologia construtiva (alvenaria), conforme peça 4, p. 60:

> *As BSOs deverão dispor das seguintes unidades básicas: atendimento aos usuários, depósito, escritório, copa/refeitório, vestiários feminino e masculino, sanitários feminino e masculino, fraldário e área para descanso coberta. Ainda deverão dispor de água potável e telefone público.*
>
> *As unidades básicas devem ser construídas de alvenaria de tijolos, podendo ser empregados tijolos cerâmicos ou blocos de cimento.*
>
> *Deverão dispor de área para estacionamento de 6 veículos leves e 2 veículos pesados, área reservada aos veículos de atendimento, espaço condizente com a manobra destes veículos, além de tapers de entrada e saída, iluminação e sinalização indicativa.*
>
> *(...)*
>
> *Poderão ser implantadas BSOs provisórias até a escolha dos locais mais adequados para as BSOs definitivas; entretanto, as mesmas deverão observar os parâmetros de desempenho e requisitos exigidos no PER.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

> *Prazo para implantação e operacionalização do escopo – Até o final do 6º mês do prazo da Concessão, para as BSOs provisórias, e até o final do 18º mês, para as BSOs definitivas.*

274. Observa-se, também, que comparativamente aos estudos para a concessão da BR-476/153/282/480/PR/SC (peça 8, p. 65, do TC 023.298/2015-4), deixou-se de exigir o critério de área mínima, que constava do PER daquela rodovia: 'As BSOs terão, no mínimo, 80 m² de área edificada, com as seguintes unidades básicas (...)'.

275. A supressão da exigência de área mínima por parte da Agência já tinha sido sinalizada nos autos daquele processo (peça 11, p. 3):

> *A concessionária tem que atender ao disposto no PER, o qual descreve os serviços necessários (referidos como unidades básicas); a área será uma consequência, a critério de cada concessionária.*
>
> *Assim sendo, a menção à área mínima será retirada do PER.*

276. Pela experiência colhida em concessões anteriores, deixar a critério da concessionária a configuração das BSOs é procedimento temerário. Na BR-163/MT, por exemplo, exigências de sanitários masculino, feminino e fraldário foram burladas mediante instalação de uma única dependência, com pequena área que, no entender da concessionária, atenderia a todas essas funções; possivelmente também seria aquela área considerada como de vestiário se tal obrigação estivesse presente naquele contrato.

277. É necessário que as exigências do PER estejam compatíveis com as planilhas do EVTEA, pois do contrário se estará prevendo uma remuneração à empresa incompatível com suas obrigações; nesse sentido, a exigência de áreas mínimas é aquela que melhor permite conciliar encargos e remuneração, além de contribuir para que o interesse público seja atendido de forma adequada, mediante instalações com melhores condições de conforto.

278. Portanto, entende-se que o critério de área mínima deva constar do PER, em compatibilidade com o EVTEA, cujas planilhas consideraram área construída de 225 m² para as BSOs (planilha 'Modelo Operacional – CFNov', abas 'Planta BSO' e 'Planilha BSO', em _sarq_prod\Grupos\GT_Regulacao\000 - Concessões_rodovias\ BR-364-365-GO-MG \ Planilhas\ Modelagem Financeira), em respeito ao art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995.

279. Verifica-se, ainda, que o dispositivo acerca das bases provisórias, na redação dada pelo PER, leva à conclusão de que também deverão ser executadas em alvenaria (o que impedirá a utilização de contêineres) e conter todas as instalações assinaladas para as definitivas, o serviria para desestimular a opção por BSOs provisórias, uma vez que praticamente as igualaria com as estruturas definitivas em termos de dispêndio.

280. Questionada a respeito, a ANTT afirmou que (peça 11, p. 3): 'Por ser provisórias, não há necessidade de construir as BSOs em alvenaria. No entanto, as mesmas deverão observar os parâmetros de desempenho e requisitos exigidos no PER'.

281. O entendimento da Agência não encontra respaldo na atual redação do PER, que não excepciona as bases provisórias da observância de nenhum dos requisitos exigidos no PER, dentre eles a construção em alvenaria; portanto, é necessário indicar claramente quais os parâmetros não aplicáveis às estruturas provisórias.

282. De toda sorte, ainda que o PER da BR-364/365/GO/MG tenha buscado melhor parametrizar as construções das BSOs, em vista dos problemas anteriores verificados, subsiste a possibilidade de serem entregues edificações que não ofereçam condições mínimas de qualidade.

283. Para coibir terminantemente tais ocorrências, a ANTT deverá avaliar previamente o projeto das bases operacionais (provisórias ou definitivas) apondo sua não objeção na forma prevista na subcláusula 6.2 da minuta de contrato, transcrita abaixo (peça 5, p. 15), somente depois de efetuados os ajustes que entender pertinentes, para adequar tais edificações e proporcionar aos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

usuários níveis mínimos de conforto e de segurança, procedimento que, segundo a ANTT (peça 11, p. 3), será adotado:

> *6.2 Como condição para execução das obras da Frente de Ampliação de Capacidade e Manutenção do Nível de Serviço e da Frente de Serviços Operacionais previstas no PER, a Concessionária deverá os respectivos anteprojetos à ANTT, com Anotações de Responsabilidade Técnica pertinentes, garantindo que os mesmos estejam de acordo com as normas técnicas vigentes, a fim de obter a não objeção da ANTT, nos termos desta subcláusula.*

284. Vale ressalvar que, apesar de a subcláusula 6.2 tratar de anteprojeto, deverá ser apresentado o projeto, preferencialmente executivo, dessas edificações para avaliação da ANTT, conforme tratado em tópico específico desta instrução.

285. Destarte, propõe-se determinar à ANTT estabeleça obrigação para a concessionária relativa à implantação de áreas mínimas para as bases operacionais (e outras edificações de interesse, se for o caso) compatíveis com aquelas que foram previstas no EVTEA e revise a redação do PER de modo a indicar quais os parâmetros técnicos que deverão ser observados para as bases operacionais provisórias.

286. Outrossim, propõe-se recomendar à ANTT que avalie os projetos, preferencialmente executivos, das bases operacionais e de outras edificações de interesse, evitando-se a execução de instalações que não atendem aos requisitos mínimos de qualidade, segurança e conforto para operadores e usuários da rodovia.

B.3 IMPLANTAÇÃO E RECUPERAÇÃO DAS EDIFICAÇÕES E INSTALAÇÕES OPERACIONAIS

287. O PER da BR-364/365/GO/MG correlaciona, no escopo dos trabalhos iniciais, tanto a construção como a recuperação e reforma das edificações da rodovia e instalações operacionais, assinalando prazo de doze meses para a conclusão dos serviços (peça 4, p. 30-31):

> *1. Construção e/ou recuperação e reforma das edificações da rodovia.*
>
> *2. Construção, reforma e recuperação de postos de pesagem, incluindo o sistema viário e áreas de estacionamento/transbordo, para que sejam oferecidas funcionalidades, padrões de operação e capacidade de atendimento exigidos na Frente de Serviços Operacionais.*
>
> *3. Construção, reforma e recuperação de unidades operacionais e delegacias da PRF, mantendo-se suas características básicas, com o mesmo padrão de qualidade das edificações operacionais da Concessionária.*
>
> *4. Construção de demais edificações da concessionária e do(s) posto(s) da ANTT, de modo a oferecer suporte físico para as atividades operacionais da Concessionária.*

PARÂMETRO DE DESEMPENHO	PRAZO DE ATENDIMENTO / FASE
	TRABALHOS INICIAIS
	12 meses
Edificações e instalações operacionais existentes na rodovia totalmente recuperadas e reformadas para se adequarem às funcionalidades e aos padrões de operação requeridos, observado o disposto na Frente de Serviços Operacionais	X
Edificações e instalações operacionais existentes atendendo aos padrões de acessibilidade exigidos na NBR 9.050/2004 da ABNT	X
Novas edificações, a serem construídas durante a fase de Trabalhos Iniciais, também deverão estar adequadas às funcionalidades e aos padrões de operação requeridos observado o disposto na Frente de Serviços Operacionais	X
Novas edificações atendendo aos padrões de acessibilidade exigidos na NBR 9.050/2004 da ABNT	X

288. Se, num primeiro momento, o PER estabelece prazo único de doze meses tanto para a construção (instalações novas) quanto para a reforma e recuperação (instalações existentes), logo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

adiante, o item 3.4 - Frente de Serviços Operacionais - concede prazos distintos para intervenções em instalações novas e existentes (peça 4, p. 51):

INFRAESTRUTURA/SERVIÇO OPERACIONAL		PRAZO DE ATENDIMENTO / FASE					
		TRABALHOS INICIAIS				24 meses	60 meses
		3 meses	6 meses	9 meses	12 meses		
Sistema de Pesagem	Novos postos de pesagem					X	
	Postos existentes				X		
Postos de fiscalização da ANTT			X				
Postos da PRF	Novas delegacias					X	
	Reforma/ampliação de unidades operacionais existentes				X		

289. A ANTT informou que prevalece o conteúdo do quadro 3.4, uma vez que no parâmetro de desempenho dos trabalhos iniciais existe a ressalva de que deve ser 'observado o disposto na Frente de Serviços Operacionais' (peça 11, p. 5); logo, instalações existentes deverão estar adequadas em até doze meses e as novas poderão ser instaladas em até 24 meses.

290. Ocorre que as instalações existentes normalmente também demandam algum tipo de obra nova (construção), o que serve de subterfúgio para que as concessionárias enquadrem os serviços, mesmo em se tratando de edificações existentes, no prazo de 24 meses.

291. Questionada acerca de qual prazo deveria ser observado para instalações existentes que demandem algumas obras de construção e/ou ampliação para se tornarem funcionais, a ANTT referiu-se apenas a reforma: 'Para as instalações existentes serão observados os prazos para reforma que se estendem até o 12º mês' (peça 11, p. 5) .

292. As indefinições acerca do quesito têm resultado, na prática, na postergação de todas as obras em edificações operacionais, como se verificou nas fiscalizações realizadas na BR-040/DF/GO/MG (TC 014.731/2015-0) e na BR-163/MT (TC 023.217/2015-4), sem que isso resultasse em penalidades nem obstassem o início da cobrança de pedágio.

293. Portanto, para dar efetividade ao parâmetro em questão, é necessário explicitar que as instalações existentes deverão ser adequadas no prazo de doze meses, ainda que para isso necessitem, além de reforma, de obras de construção, em consonância com o item 3.4.7 do PER, que trata dos sistemas de pesagem (peça 4, p. 72):

> *Os postos existentes na rodovia poderão ser recuperados e reformados, ou ainda ser objeto de nova edificação, quando não atenderem aos padrões estabelecidos, sendo que os projetos devem ser apresentados para aceitação pela ANTT.*

294. Também se observa conflito entre o prazo para a construção do posto de fiscalização da ANTT previsto no item 3.4 (seis meses a partir da data de assunção da rodovia) e aquele estabelecido no item 3.4.9 – 'em até 6 meses após a definição do local pela ANTT' – os dois prazos só coincidem se a ANTT definir o local no primeiro dia da assunção da rodovia (peça 4, p. 51, 74).

295. Nota-se incompatibilidade, também, entre os itens 3.4 e 3.4.9 e o Apêndice E do PER (peça 4, p. 101), que traz os quantitativos mínimos das instalações/equipamentos da frente de serviços operacionais e que não indica a necessidade de construção de posto de fiscalização da ANTT e assinala que nenhum 'Prédio ANTT' (consta valor zero) deverá ser executado.

296. Oportuno destacar que não se verificou nas rodovias inspecionadas pelo Tribunal (BR-040/DF/GO/MG - TC 014.731/2015-0 e na BR-163/MT - TC 023.217/2015-4), mais de um ano depois de celebrados os respectivos contratos, a construção de postos de fiscalização da ANTT, previstas para os seis primeiros meses de contrato, senão a disponibilização de espaço físico pela concessionária para as atividades de fiscalização por parte da agência.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

297. Deve-se avaliar, nesta etapa prévia à licitação, se o posto é de fato necessário e se a exigência de prazo de seis meses é razoável, de sorte a evitar a previsão de investimentos que não serão efetivamente realizados nos meses iniciais de contrato, onerando desnecessariamente a tarifa de pedágio.

298. Vale lembrar que a precisa definição de tais prazos é fundamental para a fiscalização vindoura e poderá, em caso de descumprimento das obrigações contratuais, resultar tanto na aplicação de penalidades (multa moratória de 40 URTs por mês nos termos da subcláusula 20.2 da minuta de contrato) quanto obstar o início da cobrança de pedágio, quando se tratar de obra inequivocamente incluída no escopo dos trabalhos iniciais (conforme subcláusula 18.1.1 (i) da minuta de contrato).

299. Portanto, propõe-se determinar à ANTT que evidencie no PER que o prazo aplicável às intervenções em edificações/instalações existentes são válidos mesmo quando necessitarem, além de reforma, de obras de construção e/ou ampliação e que reavalie incompatibilidades de prazo e quantidades apuradas para as edificações da ANTT - postos e/ou prédio.

B.4 - SISTEMA DE CONTROLE DE VELOCIDADE

300. O PER da BR-364/365/GO/MG demanda a instalação de quatro unidades de monitoração eletrônica de velocidade fixa (radar fixo ou barreira eletrônica) e concede prazo para implantação e operacionalização do escopo de até três meses após aprovação dos estudos de localização pelo órgão de trânsito competente, conforme item 3.4.3.3 e Apêndice E do PER (peça 4, p. 57-59, 101).

301. O quadro 3.4 do PER - Frente de Serviços Operacionais (peça 4, p. 51) considerou a implantação integral do sistema nos doze primeiros meses de concessão (fase de trabalhos iniciais), de modo que é necessário assinalar prazo para a apresentação do estudo por parte da concessionária, para que a implantação do controle de velocidade não fique, na prática, sem prazo definido.

302. É importante destacar, para o tópico, a supressão da obrigação de fornecimento de radares móveis, que eram previstos nos demais contratos de concessão, e que permitem efetivo controle da velocidade ao longo dos trechos concedidos, ao contrário dos radares fixos que resultam em um controle pontual da velocidade dos veículos.

303. Também é relevante assinalar que, mesmo para os radares fixos, observa-se uma progressiva redução das exigências de instalação de tais equipamentos por parte da ANTT, haja vista que no PER da BR-476/153/282/480/PR/SC, com extensão comparável à da rodovia em análise, foram previstos treze equipamentos (peça 8, p. 108, do TC 023.298/2015-4), o que leva a crer que a previsão de apenas quatro radares seja insuficiente para atender às necessidades da rodovia.

304. Nesse sentido, o Edital 471/2009-00, pelo qual o Dnit contratou serviços de controle de velocidade nas rodovias federais, no âmbito do Plano Nacional de Controle de Velocidade, considerou a necessidade de instalar 12 doze medidores em pouco mais de 60 km da BR-365/MG (km 627,7 ao km 690,4) da BR-365/MG, segmento praticamente todo contido no trecho a ser concedido (peça 17, p. 8).

305. Destarte, propõe-se determinar à ANTT que reavalie a quantidade e tipologia dos dispositivos para controle de velocidade e assinale prazo para a apresentação dos estudos de localização dos equipamentos de controle de velocidade e submissão ao órgão de trânsito competente, de sorte a garantir a instalação em doze meses após a assunção da rodovia.

C) FRENTE DE AMPLIAÇÃO DE CAPACIDADE E MANUTENÇÃO DE NÍVEL DE SERVIÇO

C.1 – OBRAS DE MELHORIAS

306. O PER da BR-364/365/GO/MG trouxe inovações no tocante aos prazos para a execução das obras de melhorias em função da previsão de obras de duplicação em dois períodos distintos (partes A e B). Consoante item 3.2.1.3 do PER da BR-364/365/GO/MG (peça 4, p. 36):

3.2.1.3 Obras de Melhorias

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

> *A implantação de vias marginais, viadutos e passagens inferiores, interconexões, retornos em desnível, passarelas, correções de traçado, e melhorias em acessos deverá ocorrer de acordo com os prazos estabelecidos nos quadros abaixo, sem prejuízo das obras de melhorias em pistas simples necessárias para a manutenção do nível de serviço e fluidez da via, de acordo com a localização e os quantitativos indicados a seguir.*
>
> *As obras de melhorias em pistas simples deverão considerar a posterior implantação de pista dupla, de forma a permitir a sua adequação futura, apresentando, caso necessário, trecho de pista dupla na entrada e na saída do dispositivo, para o seu devido funcionamento.*

307. Por outro lado, foi mantida a regra que prevê a entrega de trechos de duplicação acompanhados das respectivas melhorias (peça 4, p. 36):

> *A abertura para tráfego de um trecho duplicado deverá, necessariamente, ser acompanhada da abertura para uso de todas as melhorias relativas ao trecho, observado o prazo específico para as vias marginais.*

308. Uma primeira questão a ser colocada com relação à obrigação em comento é que as duas regras podem resultar conflitantes para as obras de duplicação da parte A, definidas pelos subtrechos 13 a 18, do Apêndice B (peça 4, p. 95). Tomando como exemplo o subtrecho 15 (BR-365/MG, km 751,6 – 753,2), existe a previsão de obras de trevo, passarelas e acostamentos em prazos distintos:

Melhorias (subtrecho 15)	Ext./Qtd.	Prazo para implantação
Vias marginais	3,2 km	Concomitante c/ dupl.
Adequação de acostamentos	1,6 km	Até o 5º ano
Melhorias de acessos	1 un	Concomitante c/ dupl.
Passarelas	2 un	Até o 4º ano
Interconexão tipo trevo completo	1 un	Até o 3º ano

Fonte: PER (peça 4, p. 37-40)

309. Se as obras de duplicação do subtrecho 15 ocorrerem no segundo ano, as respectivas melhorias poderão ser entregues posteriormente, pois a concessionária poderá se esquivar da regra de concomitância amparada em tais prazos.

310. Por outro lado, se a concessionária deixar para executar a duplicação do subtrecho 15 somente no quinto ano de contrato, não executará as passarelas e trevo sob a alegação de que não tem obrigação de executar melhorias antes da duplicação.

311. Criou-se, portanto, verdadeira armadilha contratual pela qual a concessionária poderá utilizar-se sempre da interpretação que melhor lhe convier, em detrimento do interesse dos usuários.

312. Mesmo para os trechos em que as tabelas do PER indicaram prazo para implantação de melhorias 'concomitante com a duplicação' é possível que o resultado esperado não seja obtido, porquanto conflitante com a ampla liberdade conferida às empresas na escolha dos trechos a serem contabilizados para efeito do alcance das metas anuais de duplicação (peça 5, p. 16):

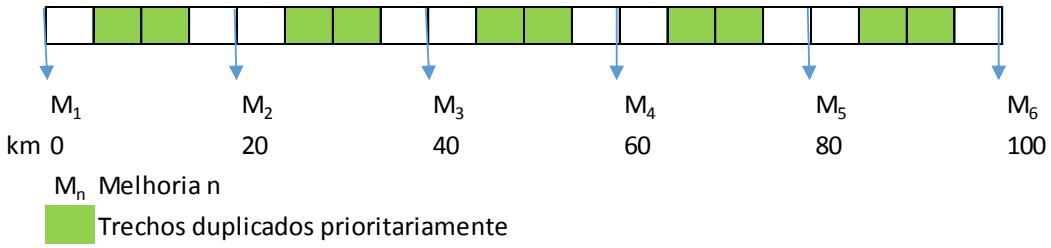
> *6.9 A Concessionária deverá submeter no prazo de até 6 (seis) meses, contados da assinatura do Contrato, os elementos de projeto dos trechos da rodovia, conforme descrito no Anexo 8, objeto das Obras de Ampliação de Capacidade e as Obras de Melhorias previstas nos subitens 3.2.1.1 e 3.2.1.3 do PER, correspondentes à primeira meta anual de duplicação.*
>
> *6.10 A Concessionária deverá submeter, no prazo de 14 (quatorze) meses contados da data de assinatura do Contrato, os elementos de projeto dos demais subtrechos da rodovia, conforme descrito no Anexo 8, objeto das Obras de Ampliação de Capacidade e as Obras de Melhorias previstas nos subitens 3.2.1.1 e 3.2.1.3 do PER.*

313. Como, de modo geral, as melhorias (especialmente interconexões e retornos em desnível) são obras mais onerosas e demoradas, as empresas tendem a escolher, como primeira opção, segmentos a serem duplicados que não contenham tais intervenções.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

314. Quando os segmentos disponíveis para a duplicação (a exemplo daqueles que já contam com licença ambiental) preveem tais melhorias, impossibilitando melhor escolha, as empresas acabam se valendo do expediente de particionar as obras, para burlar as exigências de concomitância contidas nos itens 3.2.1.3 do PER e 10.3.1 (i) do contrato (peça 4, p. 36; peça 5, p. 23).

315. Assim, num exemplo hipotético, em que a empresa tenha que duplicar 50 km para atingir o percentual necessário à liberação do pedágio e tenha recebido a licença ambiental para realizar obras em 100 km, com interconexões a cada 20 km, ela poderia facilmente atingir a meta inicial duplicando segmentos de 10 km entre as melhorias, sem implantar nenhuma delas.



316. Em vista da situação em comento, a ANTT expediu, em 2/5/2014, a Portaria 81, na qual estabeleceu a seguinte regra:

> *Art. 3º Para o caso dos anteprojetos de duplicação da rodovia, a interrupção entre dois trechos de duplicação propostos, ou seja, a distância entre o final de um trecho a ser duplicado e o início de outro trecho a ser duplicado, não poderá ser inferior a 05 (cinco) quilômetros.*
>
> *Parágrafo único. Poderá ser aceita interrupção de, no mínimo, 03 (três) quilômetros, em casos excepcionais devidamente justificáveis, a critério da ANTT.*

317. A regra em questão, aplicada ao exemplo hipotético, permitiria, mediante enquadramento no parágrafo único do art. 3º da Portaria 81, que pelo menos 82 km (82%) fossem duplicados sem que qualquer melhoria fosse executada.

318. Nesse sentido, o normativo é pouco efetivo no sentido de garantir que as melhorias avancem no mesmo compasso da implantação das pistas duplas nos anos iniciais do contrato, conforme se verificou nas inspeções realizadas pelo Tribunal (BR-040/DF/GO/MG - TC 014.731/2015-0 e BR-163/MT - TC 023.217/2015-4).

319. Em resumo, além de rever os prazos para as obras de melhorias em subtrechos a serem duplicados nos primeiros cinco anos de contrato (parte A das obras de ampliação de capacidade), a ANTT deve estabelecer no PER e respectivo contrato mecanismos regulatórios suficientes para garantir a efetividade do dispositivo que estabelece a concomitância entre obras de duplicação e respectivas melhorias quando o critério prazo não prevalecer, evitando-se a burla ao dispositivo que se tem verificado.

320. O PER também se apresenta omisso quanto à indicação de onde as melhorias deverão ser executadas (as tabelas não contêm a localização – km da rodovia em que serão instaladas), apesar de existir regra pela qual os dispositivos não devem ser deslocados além de 500 metros da posição original sem aprovação prévia da ANTT (peça 4, p. 36):

> *Os dispositivos a seguir elencados deverão ser implantados preferencialmente na localização indicada nas tabelas, podendo ser deslocados em até 500 metros. A alteração do tipo de dispositivo e/ou seu deslocamento além de 500 metros poderão ser submetidos à aprovação da ANTT, desde que seja mantida sua funcionalidade e que a nova solução/localização apresente menor impacto socioambiental. Mantendo-se a mesma funcionalidade do dispositivo, esta solicitação não ensejará recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.*

321. A única ressalva no PER fica por conta dos retornos operacionais, para os quais se observa que os 'locais de implantação deverão ser definidos em função dos projetos das duplicações' (peça 4, p. 40); as demais melhorias, portanto, precisam ter sua localização identificada para a aplicação da regra em comento.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

322. Outra inconsistência que vale destacar refere-se às extensões das vias marginais a serem executadas pela concessionária que estão quantificadas no PER em metros (peça 4, p. 37, 41), enquanto a medida correta é em quilômetros, falha que deve ser corrigida previamente à licitação.

323. Além disso, observou-se que o quadro que consta do PER apresentado ao Tribunal referente à melhoria de acessos (peça 4, p. 38) apresenta a coluna 'quantidade' totalmente divergente dos totais que seriam obtidos pelo somatório das intervenções dos lados esquerdo e direito.

324. Questionada acerca da divergência, a ANTT propôs uma nova configuração (PER revisado) totalmente distinta daquela apresentada ao Tribunal (peça 26, p. 9-11), o que coloca em cheque a credibilidade dos documentos apresentados ao Tribunal, em vista da magnitude dos erros detectados, conforme evidenciado no quadro que se segue:

MELHORIAS DE ACESSOS (un)

PER original				
ID	Subtrecho	Qtd.	LE	LD
1	1	4	4	3
2	2	3	1	2
3	3	3	1	0
4	4	3	0	1
5	5	1	0	1
6	7	3	1	0
7	9	4	2	1
8	13	5	1	0
9	14	11	2	1
10	15	1	8	7
11	16	12	1	1
12	18	15	7	5
	Total	**65**	**28**	**22**

PER revisado				
ID	Subtrecho	Qtd.	LE	LD
1	1	7	4	3
2	3	3	1	2
3	4	1	1	0
4	4	1	0	1
5	4	1	0	1
6	5	1	1	0
7	6	3	2	1
8	7	1	1	0
9	9	3	2	1
10	13	15	8	7
11	15	2	1	1
12	16	12	7	5
13	17	13	8	5
14	18	2	0	2
	Total	**65**	**36**	**29**

325. Portanto, propõe-se determinar à ANTT que: (i) revise os prazos para a execução das obras de melhorias em subtrechos a serem duplicados nos primeiros cinco anos de contrato - parte A das obras de ampliação; (ii) estabeleça no PER e no contrato mecanismos regulatórios suficientes para garantir a efetividade do dispositivo que estabelece a concomitância entre as obras de duplicação e respectivas melhorias quando o critério prazo não prevalecer; (iii) indique a localização das melhorias nas respectivas tabelas do PER; (iv) corrija a unidade de medida para as obras de melhorias em vias marginais a serem duplicadas; (v) revise as localizações e quantidades do quadro 'melhorias de acessos' do PER.

C.2 RETORNOS OPERACIONAIS

326. O PER da BR-364/365/GO/MG prevê, no quadro resumo de melhorias (peça 4, p. 41), a execução de 71 retornos operacionais ao longo da rodovia a serem instalados em quatorze dos dezenove subtrechos em que se dividiu o sistema rodoviário, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

Subtrecho	Parte	km i	km f	Ext. (km)	Retornos
1	B	0,0	4,9	4,9	2
2	B	4,9	9,3	4,4	1
3	B	9,3	16,0	6,7	1
4	B	16,0	64,7	48,7	7
5	B	64,7	113,2	48,5	12
6	B	113,2	115,2	2,0	1
7	B	115,2	159,9	44,7	8
8	B	159,9	162,4	2,5	1
9	B	162,4	192,7	30,3	6
10	DUP	629,0	688,2	59,2	-
11	DUP	688,2	691,5	3,3	-
12	DUP	691,5	709,0	17,5	-
13	A	709,0	735,6	26,6	5
14	A	735,6	751,6	16,0	3
15	A	751,6	753,2	1,6	-
16	A	753,2	793,4	40,2	8
17	A	793,4	795,9	2,5	1
18	A	795,9	826,0	30,1	15
	B	826,0	871,1	45,1	
19	B	871,1	873,3	2,2	-
	Total			**437,0**	**71,0**

327. Esses retornos, de acordo com o PER, deverão ser executados em nível e com prazo de implantação concomitante com a duplicação (peça 4, p. 40):

> *Os retornos em nível deverão ser implantados a cada 5 km.*
>
> *Os locais de implantação deverão ser definidos em função dos projetos das duplicações.*

328. Ademais, o PER da BR-364/365/GO/MG também contempla, em seu item 3.2.3.3 (peça 4, p. 44), outros oito retornos operacionais a serem instalados mediante solicitação formal da ANTT após a conclusão das obras de ampliação de capacidade onde verificada a necessidade de dispositivo adicional (estoque de melhorias), portanto, o sistema rodoviário contará com 79 novos retornos operacionais no total.

329. Contudo, verifica-se do Tomo VII do EVTEA (peça 18, p. 16-18), que os retornos operacionais previstos para a BR-364/365/GO/MG contam com uma passagem inferior para que os veículos possam efetuara a manobra; trata-se, portanto, de estrutura que a ANTT costuma denominar de 'retorno em desnível' para que não seja confundida com o 'retorno em nível', de menor custo de execução.

330. Questionada acerca da incompatibilidade entre o PER (retorno em nível) e o EVTEA (retorno em desnível), a ANTT indicou que prevalecerá, após os necessários ajustes das obrigações contratuais, a exigência dos estudos de viabilidade (peça 26, p. 1):

> *Todos os retornos a serem implantados foram considerados em desnível.*
>
> *Cabe salientar que o PER, na p. 40, trata de 'retornos em nível', termo que será substituído por retornos em desnível.*

331. Assim, é essencial que o PER indique que os retornos operacionais previstos para a BR-364/365/GO/MG são todos do tipo 'retorno em desnível' para evitar a execução de dispositivos 'em nível', de padrão inferior ao indicado nos estudos e que foram precificados na tarifa-teto.

332. Além disso, como não existe previsão de retornos em nível é importante que a ANTT revise os estudos de modo a se certificar de que os retornos operacionais previstos estão em número

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

suficiente para atender às necessidades do trecho e/ou indique claramente que retornos em nível, eventualmente necessários, deverão estar contemplados no projeto executivo de duplicação, às expensas da concessionária.

333. A julgar pela quantidade de retornos operacionais existentes (trinta dispositivos) no segmento que já se encontra duplicado (80 km), conforme 'Tomo I - Cadastro Geral do Sistema Rodoviário' (peça 19, p. 10), o total previsto (79 dispositivos para 357 km) ainda pode ser insuficiente e, nesse caso, alguns dispositivos em nível eventualmente terão que ser executados.

334. A ANTT não vislumbrou a possibilidade de insuficiência (peça 26, p. 1):

> *(...) estão previstos retornos em desnível a cada 5 km, os locais de implantação deverão ser definidos em função dos projetos das duplicações. (...) para o caso de se verificar necessidade adicional de retornos, foi ainda considerado um 'estoque' de mais oito retornos (...)*

335. O cuidado com tal detalhe é importante para evitar que se repita o que ocorreu em cinco das últimas concessões rodoviárias, cujos contratos não indicaram expressamente (embora tacitamente fosse uma obrigação inerente à adequada duplicação) que os retornos em nível que fossem necessários deveriam ser executados às expensas das concessionárias.

336. Essa suposta falha contratual foi suficiente para a inclusão posterior de retornos em nível, a valores extremamente elevados, conforme tabela que se segue, extraída da Nota Técnica 003/2015/GEINV/SUINF (peça 20, p. 4):

Concessionária	Dispositivos de retorno (unifilar)	Valor (jun/14)
MGO	10	21.582.143,40
CONCEBRA	41	88.486.787,94
MSVIA	38	82.012.144,92
CRO	30	64.746.430,20
VIA 040	45	97.119.645,30
Total	**164**	**353.947.151,76**

Valor unitário (R$/retorno em nível)	**2.158.214,34**

337. O valor unitário dos 'retornos em nível' ajustado entre as partes para tais rodovias é praticamente igual àquele que está sendo previsto para os 'retornos em desnível' - obra de maior complexidade e custo - da BR-364/365/GO/MG, de R$ 2.284.211,42 em Goiás e de R$ 2.382.782,41 em Minas Gerais (planilha CAPEX – Orçamento – CFNov, aba Resumo, em \\ sarq_prod\Grupos\GT_Regulacao\000 - Concessões_rodovias\ BR-364-365-GO-MG \ Planilhas\ Modelagem Financeira), sem considerar a possibilidade de deságio decorrente do leilão de concessão, o que ratifica a constatação de que obras posteriormente incluídas no contrato normalmente importam em acréscimos tarifários muito superiores àqueles que onerariam a tarifa quando da licitação.

338. Cumpre assinalar que os indícios de irregularidade relacionados à inclusão de tais dispositivos naqueles cinco contratos de concessão estão sendo tratada no TC 025.311/2015-8, que se encontra em fase de oitivas.

339. Digno de nota, que naqueles autos verificou-se que os retornos em questão, que totalizaram mais de R$ 350 milhões, foram incluídos nos respectivos contratos sem qualquer tipo de projeto que desse suporte aos valores cobrados pelas empresas, o que denota a importância de se aprimorar as exigências contratuais em termos de projeto, como será oportunamente abordado nesta instrução.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

340. Assim, propõe-se determinar à ANTT que: esclareça que os retornos operacionais previstos no PER são do tipo 'retorno em desnível' em consonância com o EVTEA e indique claramente no PER que retornos adicionais em nível, eventualmente necessários, deverão estar contemplados no projeto executivo de duplicação, às expensas da concessionária.

C.3 CONTORNOS OBRIGATÓRIOS EM TRECHOS URBANOS

341. O PER da BR-364/365/GO/MG não contempla a execução de nenhum contorno urbano em caráter obrigatório, como se verificou, por exemplo, nos estudos para a concessão da BR-476/153/282/480/PR/SC, tratados no TC 023.298/2015-4.

342. Não obstante, a minuta de contrato não sofreu qualquer alteração para que fossem suprimidos ou adequados os dispositivos que cuidavam dos 'contornos obrigatórios em trechos urbanos' ou 'obras obrigatórias em trechos urbanos', a exemplo das subcláusulas 10.2.3, 10.2.4, 10.3.4, 21.1.10, 21.2.16 (peça 5, p. 22-23, 25, 45, 48).

343. Portanto, cumpre determinar à ANTT que suprima ou adeque as cláusulas contratuais que fazem referência a 'contornos obrigatórios em trechos urbanos' ou 'obras obrigatórias em trechos urbanos', caso não identifique nenhuma obra do tipo que necessite ser realizada.

C.4 CONTORNOS ALTERNATIVOS EM TRECHOS URBANOS

344. Os 'contornos alternativos em trechos urbanos' estão definidos no item 3.2.2.1 do PER (peça 4, p. 42):

> *3.2.2.2 Contornos alternativos em Trechos Urbanos*
>
> *Objeto: conjunto de obras e serviços de duplicação da rodovia propostos pela Concessionária e aprovados pela ANTT, como alternativa à execução das Obras de Ampliação em trechos urbanos.*
>
> *Período de aprovação do traçado (ANTT/Municípios): inicia-se a partir da data de assunção do Sistema Rodoviário e deve ser concluída até o final do 24º mês da Concessão.*
>
> *Período de obras: inicia-se a partir da aprovação do traçado pela ANTT e pelos Municípios nos quais o contorno será implantado devendo ser concluída nos 60 meses subsequentes.*
>
> *A partir da data de assunção do Sistema Rodoviário a Concessionária poderá propor, alternativamente à implantação de pista dupla em trechos urbanos, a implantação de pistas duplas por meio de contorno em trechos urbanos. A proposta de implantação de pistas duplas por meio de contornos em trechos urbanos deverá ser apresentada pela Concessionária à ANTT, por meio de Anteprojeto específico para cada contorno proposto.*

345. Os 'contornos alternativos', como o próprio nome indica, são obras não obrigatórias cuja necessidade, em tese, não poderia ser prevista na fase de licitação, o que justificaria sua posterior inclusão no âmbito da concessão.

346. A previsão de 'contornos alternativos' seria razoável se considerássemos que durante o prazo de concessão, de trinta anos, um trecho inicialmente rural de rodovia fosse gradualmente impactado pelo vetor de crescimento de uma determinada cidade, o que demandaria a alteração do traçado da rodovia, por meio de um contorno, para afastá-la das interferências urbanas.

347. Por essa lógica, em tese seria possível admitir a necessidade de um 'contorno alternativo' para a segunda parte da duplicação (parte B – 16º ao 20º ano), mas jamais para a primeira parte das obras de ampliação de capacidade (parte A – até o 5º ano).

348. Observa-se, no entanto, pela redação do PER, que a aprovação de contornos alternativos e a sua implantação deverá ocorrer em até 84 meses da assunção da rodovia por parte da concessionária (24 meses para aprovação do traçado e 60 meses para implantação), de modo que somente poderiam substituir obras de ampliação incluídas na parte A.

349. Um período de 24 meses é por demais abreviado para que as condições vigentes à época dos estudos de viabilidade tenham sido significativamente alteradas para caracterizar eventual imprevisibilidade dos contornos, de modo que o contorno alternativo, proposto nessas condições, equivale a declarar que o EVTEA não é confiável e precisa ser refeito.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

350. Em outras palavras, considerando o prazo em questão, a necessidade de tais obras deve ser avaliada previamente à licitação para que, se for o caso, sejam incluídas de imediato no edital como contornos obrigatórios e submetidas à ampla concorrência entre as empresas que participarão do certame em prol da modicidade tarifária e em consonância com os princípios que regem a administração pública.

351. Não bastasse a inadequação da previsão de 'contornos alternativos' nos moldes propostos (intervenções passíveis de serem previstas anteriormente à licitação, uma vez que serão avaliadas no prazo de 24 meses), tais obras reduzem significativamente os encargos da concessionária, uma vez que existe dispositivo no PER que indica que as metas de duplicação previstas no item 3.2.1.1 serão recalculadas, observando a seguinte fórmula (peça 4, p. 42-43):

$DUP_f = (DUP_i - TU_{simp})$

DUP_f = extensão total da duplicação para fins de recálculo das metas anuais referentes às Partes A ou B (km);

DUP_i = extensão total da duplicação antes do recálculo das metas anuais referentes às Partes A ou B (km);

TU_{simp} = extensão do trecho urbano em pista simples, sem previsão de obras pelo poder concedente (km)

352. De forma exemplificativa, se considerarmos que a empresa se proponha a realizar um contorno para Ituiutaba/MG, que permita que segmento da rodovia em trecho urbano de 15 km permaneça em pista simples, as metas de duplicação serão reduzidas da mesma extensão, de sorte que a concessionária estará obrigada a duplicar 342 km, ante previsão inicial de 357 km (DUPf = 357 km – 15 km = 342 km).

353. O PER indica, ainda, que as 'reduções na extensão total de duplicação serão deduzidas da última meta anual das obras de ampliação referentes às partes A ou B, conforme a localização do referido contorno'; o que reduziria a extensão a ser duplicada pela concessionária para o quinto ano (ano 4 contado da expedição da licença de instalação) para 15,4 km (30,4 – 15,0), dado que o município em questão está localizado no trecho concernente à parte A.

354. Portanto, os ditos 'contornos alternativos', na forma proposta, ensejam enriquecimento extraordinário da concessionária, uma vez que será remunerada pela obra do contorno, segundo o valor que indicar como necessário (não aferido por procedimento licitatório) e, ao mesmo tempo, desonerada de suas obrigações de duplicação para o segmento em pista simples a ser contornado.

355. Em suma, a previsão de 'contornos alternativos' apenas corrobora a insuficiência dos estudos encaminhados pela ANTT em termos da avaliação da necessidade de contornos urbanos, especialmente considerando que a reavaliação ocorrerá em 24 meses, o que demanda que sejam refeitos nesse sentido, evitando-se majoração futura de tarifas por evento passível de ser previsto nesta etapa.

356. Oportuno destacar que dispositivo semelhante, incluído no PER da concessão da BR-163/MT, será, ao que tudo indica, utilizado para suplantar cerca de 30 km do atual contorno de Cuiabá em pista simples (Rodovia Imigrantes) por um novo contorno cujos projetos estão sendo ultimados pela concessionária, o que representa obra de vulto, previsível e que deveria ter sido submetida ao procedimento licitatório inicial.

357. Portanto, entende-se que os estudos devem ser complementados de modo a indicar se existe algum contorno que deva ser executado para a BR-364/365/GO/MG, ao invés de deixar a decisão em questão para os 24 meses seguintes; em caso afirmativo, os investimentos previstos para tais obras devem ser acrescidos à tarifa-teto utilizada para definir o valor inicial de pedágio.

358. Assim, propõe-se determinar que a ANTT revise os estudos para identificar se existe a necessidade de incluir 'contornos obrigatórios em trechos urbanos' e suprima do PER e do contrato as referências a 'contornos alternativos em trechos urbanos'.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

C.5 PARÂMETROS TÉCNICOS

359. O PER da BR-364/365/GO/MG indica que as características geométricas das obras da frente de ampliação de capacidade e manutenção do nível de serviços deverão ser estabelecidas tendo em vista a classe I-A e estabelece o seguinte (peça 4, p. 45):

> *Obrigação de atendimento à Classe I-A: a Concessionária deverá, **nos mesmos prazos previstos para concluir as duplicações**, adequar as pistas existentes e as novas pistas aos parâmetros geométricos aplicáveis às rodovias de Classe I-A, de tal forma que **até o 5º ano da Concessão toda a rodovia esteja adequada à Classe IA**, observado o disposto no parágrafo abaixo. As rampas e curvas verticais das pistas existentes não precisarão ser adequadas. As faixas adicionais que se fizerem necessárias ao longo da Concessão também deverão estar adequadas aos parâmetros geométricos aplicáveis às rodovias de Classe I-A, observado o disposto no parágrafo abaixo. As OAEs referidas no PER seguirão o cronograma específico do item 3.1.3. (grifou-se)*

360. Observa-se, ainda, que o PER apontou, de forma exaustiva, as exceções para o atendimento à classe I-A (peça 4, p. 45-46):

> *Quanto à separação central, as duplicações das pistas que atravessam regiões urbanas não são obrigadas a atender à Classe I-A, devendo, contudo, ser implementadas com barreiras rígidas de concreto do tipo New Jersey. São consideradas regiões urbanas aquelas assim definidas pela legislação municipal como Zona Urbana, para fins de Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana.*
>
> *Não será necessária também a adaptação à Classe I-A nos subtrechos com obras em andamento pelo Poder Concedente ou apontadas como não concluídas no Termo de Arrolamento na ocasião da transferência dos bens.*

361. A minuta de contrato estabelece, inclusive, penalidade específica para o caso de não atendimento às características da classe I-A (peça 5, p. 42):

Não atendimento às características geométricas de classe I-A previstas pelo PER	Multa Moratória
Segmento homogêneo em desconformidade	5 URTs por dia

362. O 'Manual de Projeto Geométrico de Rodovias Rurais' do Dnit (http://ipr.dnit.gov.br/normas-e-manuais/manuais) traz as características básicas a serem atendidas para rodovias de classe I, algumas das quais indicadas na tabela a seguir:

Características	Plana	Ondulada	Montanhosa
Rampa máxima	3%	4,5%	6%
Largura da faixa de rolamento	3,60 m	3,60 m	3,60 m
Largura do acostamento externo	3,00 m	2,50 m	2,50 m
Largura do acostamento interno (pista c/ 2 faixas)	1,20 - 0,60 m	1,00 - 0,60 m	0,60 - 0,50 m

363. De acordo com o Tomo I do EVTEA - Cadastro Geral do Sistema Rodoviário (peça 19, p. 8-9), a pista dupla existente é tipicamente composta por faixas de rolamento de 3,20 m de largura, acostamento externo de 2,50 m e interno de 0,50 m.

364. Do confronto entre as características exigíveis e aquelas atualmente presentes nas pistas duplas existentes, resulta que a concessionária, nos termos do PER, está obrigada a atuar nos segmentos em pista dupla (aumentar largura das faixas de rolamento, dos acostamentos externos em regiões planas e dos acostamentos internos em regiões planas e onduladas).

365. Questionada acerca de tal constatação, a ANTT indicou que 'não há previsão, na modelagem de adequação do trecho já duplicado à classe I-A' e sinalizou que 'o PER será alterado neste sentido' (peça 26, p. 1).

366. Assim sendo, quanto a esta inconsistência, cumpre apenas dar ciência à ANTT de que a redação atual do PER e do contrato conduzem à obrigação, por parte da concessionária, de adequação dos trechos em pista dupla existentes à classe I-A.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

367. Ademais, como as obras de ampliação de capacidade deverão estar concluídas em até vinte anos (parte B), o prazo concedido para adequação de toda a extensão rodoviária à classe I-A, de cinco anos, encerra contradição com a permissão de que ocorra nos mesmos prazos previstos para se concluir a duplicação.

368. Logo, propõe-se determinar à ANTT que revise o prazo da 'obrigação de atendimento à classe I-A' previsto no item 3.2.5.1 do PER à luz das inconsistências apuradas.

4. ANÁLISE DA MINUTA DO CONTRATO

369. Embora a análise da minuta contratual tradicionalmente não figure no 1º estágio, entendeu-se por bem avaliar dispositivos do ajuste que podem, direta ou indiretamente, repercutir no fluxo de caixa da concessão.

370. Os encaminhamentos dessa seção, além do art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995, tem por fundamento o art. 24, incisos I, II, III, IV, VIII, e art. 26, inciso VII e § 2º, da Lei 10.233/2001.

D.1 BENS DA CONCESSÃO

371. A cláusula quarta da minuta do contrato de concessão da BR-364/365/GO/MG, que versa sobre os bens da concessão, explicita, inicialmente, a composição de tais bens (peça 5, p. 12):

> *4.1 Composição*
>
> *4.1.1 Integram a Concessão os Bens da Concessão a seguir indicados, cuja posse, guarda, manutenção e vigilância são de responsabilidade da Concessionária:*
>
> *(i) o Sistema Rodoviário, conforme alterado durante o Prazo da Concessão, de acordo com os termos do Contrato;*
>
> *(ii) todos os bens vinculados à operação e manutenção do Sistema Rodoviário:*
>
> *(a) transferidos à Concessionária, conforme listados no Termo de Arrolamento e Transferência de Bens; e*
>
> *(b) adquiridos, arrendados ou locados pela Concessionária, ao longo do Prazo da Concessão, que sejam utilizados na operação e manutenção do Sistema Rodoviário.*

372. Nota-se que a concessionária recebe a incumbência da posse, guarda, manutenção e vigilância de todo o sistema rodoviário, definido no PER (peça 4, p. 7):

> *O Sistema Rodoviário objeto da Concessão compreende um trecho da BR-364/365/GO/MG, composta pelas rodovias BR-364, da divisa MG/GO até o entroncamento com a BR-060(A) e da BR-365 do entroncamento com a LMG-749 (Contorno Oeste de Uberlândia) até o entroncamento com a BR-364(B) (divisa MG/GO), incluindo os elementos integrantes da faixa de domínio, além de acessos e alças, edificações e terrenos, pistas centrais, laterais, marginais ou locais ligadas diretamente ou por dispositivos de interconexão com a rodovia, acostamentos, obras de arte especiais e quaisquer outros elementos que se encontrem nos limites da faixa de domínio, bem como pelas áreas ocupadas com instalações operacionais e administrativas relacionadas à Concessão.*

373. Existe um marco contratual, com efeitos na contagem dos prazos, relativo à assunção do sistema rodoviário por parte da concessionária, qual seja a assinatura do termo de arrolamento e transferência de bens (peça 5, p. 12):

> *4.2.1 O Sistema Rodoviário e os bens mencionados na subcláusula 4.1.1(ii)(a) serão transferidos à Concessionária mediante a assinatura de Termo de Arrolamento e Transferência de Bens entre a Concessionária, o DNIT e a ANTT, cujo modelo integra o Anexo 1.*
>
> *(i) Este Termo de Arrolamento e Transferência de Bens deve ser firmado em 30 (trinta) dias a contar da publicação do extrato do Contrato no DOU.*

374. O termo de arrolamento e transferência de bens firmado em trinta dias da publicação do extrato do contrato não pretende esgotar todos os elementos que integram o sistema rodoviário, o que levou o contrato a prever que (peça 5, p. 12):

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

> *4.2.4 Outros bens integrantes do Sistema Rodoviário e que não constem do Termo de Arrolamento e Transferência de Bens devem ser arrolados e apresentados pela Concessionária à ANTT, para fins de regularização e inserção no rol de Bens da Concessão.*

375. Da leitura dos dispositivos conclui-se que a concessionária assume obrigação sobre todos os elementos do sistema rodoviário a partir da assinatura do termo de arrolamento e transferência de bens, e não somente daqueles que constam especificamente do referido termo.

376. Entretanto, nas fiscalizações realizadas pelo Tribunal em 2015 (BR-040/DF/GO/MG - TC 014.731/2015-0; BR-163/MT - TC 023.217/2015-4), constatou-se uma interpretação enviesada de tais dispositivos, que na prática tem conduzido ao entendimento de que a concessionária somente teria obrigações relacionadas aos bens que expressamente constaram do termo de arrolamento.

377. Assim sendo, ainda que a redação dos dispositivos conduza à conclusão de que a empresa deve assumir, logo de início, todo o sistema rodoviário e não apenas os bens arrolados, é recomendável que a redação contratual seja ainda mais explícita nesse sentido, de forma a dirimir eventuais questionamentos ulteriores e descumprimentos contratuais.

378. Dessa feita, propõe-se determinar à ANTT que esclareça na minuta de contrato que a assunção da rodovia por parte da concessionária não está adstrita aos bens que constam do termo de arrolamento, mas abrange todo o sistema rodoviário concedido.

379. Dada a relevância do tema, o termo de arrolamento e transferência de bens voltará a ser abordado no tópico que trata do Anexo 1 da minuta contratual.

D.2 PROJETOS

380. A cláusula sexta da minuta do contrato de concessão da BR-364/365/GO/MG, que discorre sobre os projetos, condiciona a execução das obras na rodovia à simples apresentação de anteprojeto (peça 5, p. 15):

> *6.2 Como condição para execução das obras da Frente de Ampliação de Capacidade e Manutenção do Nível de Serviço e da Frente de Serviços Operacionais previstas no PER, a Concessionária deverá encaminhar os respectivos **anteprojetos** à ANTT, com Anotações de Responsabilidade Técnica pertinentes, garantindo que os mesmos estejam de acordo com as normas técnicas vigentes, e obter a não objeção da ANTT, nos termos desta subcláusula.*
>
> *6.2.1 A apresentação dos **anteprojetos** não exime a Concessionária da obrigatoriedade da entrega do projeto executivo.*
>
> *6.2.2 A ANTT deverá manifestar-se sobre os **anteprojetos** no prazo máximo de 2 (dois) meses a contar da apresentação pela Concessionária. Caso a ANTT não se manifeste durante este prazo, os **anteprojetos** serão considerados sem objeção, podendo ser iniciada a obra ou serviço.*
>
> *6.2.3 Caso os **anteprojetos** referidos na subcláusula 6.2 não contenham os documentos e informações pertinentes, esteja em desconformidade técnica ou em desacordo com a subcláusula 6.2, o prazo indicado na subcláusula 6.2.2 será interrompido, devendo a Concessionária apresentar novo **anteprojeto** atendendo às recomendações da ANTT, sem prejuízo das penalidades previstas neste Contrato e nos Regulamentos da ANTT.*
>
> *(i) A reapresentação do **anteprojeto** nos termos da subcláusula 6.2.3 implicará no reinício da contagem de prazo referido na subcláusula 6.2.2.*
>
> *(ii) O prazo para a entrega das licenças ambientais se estenderá por período igual ao do atraso verificado, não gerando tal período adicional qualquer direito a reequilibro econômico-financeiro em favor da Concessionária, sem prejuízo das penalidades previstas neste Contrato e nos Regulamentos da ANTT.*
>
> *6.2.4 Caso a obra executada esteja em desacordo com as normas técnicas e parâmetros do PER, os ajustes ou correções necessários serão executados pela Concessionária sem qualquer direito à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro. (grifou-se)*

381. Questionada a respeito, a ANTT ratificou a permissão de obras apenas mediante a apresentação de anteprojeto (peça 11, p. 25):

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

É permitido sim o início das obras apenas com a apresentação de anteprojeto.

382. A execução de obras, via de regra, demanda a existência de um projeto executivo, o qual, nos termos legais (Lei 8.666/1993) contém detalhamento necessário e suficiente para a etapa de execução:

> *X - Projeto Executivo - o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT;*

383. A Lei de Licitações admite, em alguns casos, que o projeto executivo seja desenvolvido concomitantemente com a execução das obras, desde que o projeto básico já esteja concluído:

> *Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:*
>
> *I - projeto básico;*
>
> *II - projeto executivo;*
>
> *III - execução das obras e serviços.*
>
> *§ 1º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.*

384. A resolução 361 do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (Confea) permite a dispensa de projeto básico completo em situações bastante particulares, não verificadas no caso concreto:

> *Art. 5º - Poderá ser dispensado o Projeto Básico com as características descritas nos artigos anteriores, para os empreendimentos realizados nas seguintes situações:*
>
> *I - nos casos de guerra ou graves perturbações da ordem;*
>
> *II - nos casos de obras ou serviços de pequeno porte, isolados e sem complexidade técnica de gerenciamento e execução;*
>
> *III - nos casos de emergência, quando caracterizada a urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos e privados.*
>
> *Parágrafo único - O responsável técnico do órgão contratante deverá justificar a urgência para o atendimento dos casos de emergência, referida neste artigo, emitindo respectivo laudo técnico com Anotação de Responsabilidade Técnica - ART.*

385. Essa mesma resolução posiciona o anteprojeto como um documento prévio à elaboração do projeto básico:

> *Art. 1º - O Projeto Básico é o conjunto de elementos que define a obra, o serviço ou o complexo de obras e serviços que compõem o empreendimento, de tal modo que suas características básicas e desempenho almejado estejam perfeitamente definidos, possibilitando a estimativa de seu custo e prazo de execução.*
>
> *Art. 2º - O Projeto Básico é uma fase perfeitamente definida de um conjunto mais abrangente de estudos e projetos, **precedido por** estudos preliminares, **anteprojeto**, estudos de viabilidade técnica, econômica e avaliação de impacto ambiental, e sucedido pela fase de projeto executivo ou detalhamento.*

386. Portanto, se as obras não podem ser executadas sem projeto, não é razoável que a ANTT exija como condição para que tenham início apenas a apresentação de anteprojeto.

387. Em outras ocasiões, o contrato exige da concessionária a apresentação de 'elementos de projeto' (peça 5, p. 16):

> *6.9 A Concessionária deverá submeter no prazo de até 6 (seis) meses, contados da assinatura do Contrato, os elementos de projeto dos trechos da rodovia, conforme descrito no Anexo 8, objeto das Obras de Ampliação de Capacidade e as Obras de Melhorias previstas nos subitens 3.2.1.1 e 3.2.1.3 do PER, correspondentes à primeira meta anual de duplicação.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

> *6.10 A Concessionária deverá submeter, no prazo de 14 (quatorze) meses contados da data de assinatura do Contrato, os elementos de projeto dos demais subtrechos da rodovia, conforme descrito no Anexo 8, objeto das Obras de Ampliação de e as Obras de Melhorias previstas nos subitens 3.2.1.1 e 3.2.1.3 do PER.*

388. Trata-se de figura concebida na Lei 8.987, de 13/2/1995, para reduzir as exigências em termos de projeto para as concessões em relação às demais obras licitadas pelo poder público:

> *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 conterá, especialmente:*
>
> *(...)*
>
> *XV - nos casos de concessão de serviços públicos precedida da execução de obra pública, os dados relativos à obra, dentre os quais os **elementos do projeto básico** que permitam sua plena caracterização, bem assim as garantias exigidas para essa parte específica do contrato, adequadas a cada caso e limitadas ao valor da obra;*

389. Porém, a exemplo do anteprojeto, as obras não são executadas apenas com elementos do projeto básico.

390. Assim, a redação contratual deverá ser alterada para demandar das concessionárias a apresentação de projetos, preferencialmente executivos, previamente ao início das obras, a exemplo da exigência contida na subcláusula 6.4 para as demais obras de vulto (peça 5, p. 16):

> *6.4 A Concessionária deverá apresentar o projeto executivo das demais obras não indicadas na subcláusula 6.2 para a ANTT, previamente ao seu início. O início dessas obras não é condicionado à análise do projeto pela ANTT.*

391. Se a ANTT optar por permitir que o projeto executivo seja desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, nos termos do art. 7º, § 1º, da Lei 8.666/1993, deverá assinalar prazo para que a concessionária entregue tanto o projeto básico quanto o executivo, regulamentando a obrigação contida na subcláusula 6.2.1.

392. Nesse caso, é fundamental que o prazo de apresentação dos projetos executivos permita o acompanhamento das obras por parte da agência e sua posterior entrega para efeito de aferição do cumprimento das metas anuais pactuadas.

393. Por fim, observa-se, também, que existe subcláusula contratual, potencialmente contrária aos dispositivos legais e danosa ao interesse público, que possibilita a dispensa da apresentação de projetos para obras de pequeno porte:

> *6.5 A ANTT poderá dispensar a apresentação do projeto executivo para obras de pequeno porte ou de baixa complexidade, não alcançadas pela subcláusula 6.2, mediante solicitação fundamentada da Concessionária, observado o disposto na subcláusula 6.6.*

394. A subcláusula em questão possivelmente invocada para dispensar da apresentação de projeto a inclusão dos retornos operacionais tratados anteriormente nesta instrução, que se já não eram exatamente de pequeno porte em termos unitários (R$ 2,1 milhão por retorno), muito menos quando considerados em conjunto (R$ 350 milhões).

395. Nesse diapasão, propõe-se <u>determinar à ANTT que exija das concessionárias a apresentação de projetos, preferencialmente executivos, previamente ao início das obras</u>.

D.3 OBRAS DE AMPLIAÇÃO DE CAPACIDADE E MELHORIAS E DA FRENTE DE SERVIÇOS OPERACIONAIS

396. A subcláusula 10.3.1 da minuta de contrato da BR-364/365/GO/MG estabelece que as obras de duplicação e respectivas melhorias deverão estar concluídas e em operação nos prazos estabelecidos no PER (peça 5, p. 23):

> *10.3.1 As obras e serviços de cada um dos segmentos do Sistema Rodoviário descritos no PER nos subitens Obras de Ampliação de Capacidade e Obras de Melhorias e da Frente de Serviços*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

> *Operacionais deverão estar **concluídas** e em operação nos prazos e nas condições estabelecidas no PER, observados o Escopo, os Parâmetros Técnicos e os Parâmetros de Desempenho previstos.*
>
> *(i) Somente serão consideradas implantadas as pistas duplas e, portanto, como atendidas as metas de duplicação indicadas no PER e neste Contrato, quando **concluídas** as obras de duplicação e as respectivas melhorias, observadas as exceções previstas no PER, e quando essas pistas e melhorias forem abertas ao tráfego. (grifou-se)*

397. Em que pese tais dispositivos indicarem a conclusão das obras para todos os efeitos contratuais, verificou-se, nas fiscalizações realizadas (BR-040/DF/GO/MG - TC 014.731/2015-0; BR-163/MT - TC 023.217/2015-4), que as empresas, em busca de anteciparem as metas de duplicação e acelerarem a cobrança de pedágio, entregam as obras de forma incompleta, apenas com os elementos indispensáveis à abertura ao tráfego, deixando de lado outros componentes da rodovia, tais como dispositivos de proteção (defensa e barreiras) e de drenagem (sarjetas e valetas).

398. Tal procedimento permite que as concessionárias permaneçam por meses a fio realizando serviços que já deveriam estar prontos para que as metas de duplicação fossem consideradas atendidas, o que resulta em ganhos extraordinários indevidos para tais empresas, que adiantam artificialmente o início da cobrança de pedágio e ainda se credenciam ao recebimento de bonificação por presumida antecipação das metas anuais, conforme metodologia de cálculo do fator D, parte componente do reajuste tarifário.

399. Para coibir tal artifício, é importante determinar que a ANTT esclareça na minuta de contrato, de forma inequívoca, que a conclusão das obras ocorre quando o projeto executivo apresentado pela concessionária e avaliado pela Agência estiver efetivamente implantado.

400. Isso corrobora a relevância de se aprimorar a redação contratual das cláusulas que tratam dos projetos, que na configuração atual permite que as obras sejam iniciadas apenas com anteprojeto e não estabelecem prazo para a apresentação dos projetos executivos.

401. A subcláusula 10.3.1 também traz parâmetros de desempenho a serem observados para o recebimento das obras e serviços e que também deverão ser observados para que sejam consideradas atendidas as metas de duplicação (peça 5, p. 23-24):

> *(ii) Sem prejuízo da possibilidade de a ANTT demandar a comprovação da execução de outras atividades constantes no Escopo, nos Parâmetros Técnicos e nos Parâmetros de Desempenho previstos no PER, o recebimento das obras e serviços descritos no PER no item 3.2 será atestado por meio da comprovação de atendimento dos seguintes Parâmetros de Desempenho:*
>
> *(a) Para pavimentos asfálticos:*
>
> *(i) Ausência de exsudação, ondulação, panela ou corrugação,*
>
> *(ii) Índice de Rugosidade Internacional: IRI ≤ 1,9 m/km,*
>
> *(iii) Ausência de afundamentos locais ou na trilha de roda, plásticos ou por consolidação,*
>
> *(iv) Índice de Gravidade Global ≤ 20,*
>
> *(v) Deflexão recuperável: Dp ≤ Deflexão admissível, sendo Dp a deflexão de projeto obtida a partir da deflexão característica,*
>
> *(vi) Raio de Curvatura: Rc ≥ 100 m;*
>
> *(b) Para pavimentos de concreto de cimento Portland:*
>
> *(i) Índice de Perfil: IP ≤ 240 mm/km,*
>
> *(ii) Eficiência de Junta: ECJ ≥ 75 %,*
>
> *(iii) Ausência de alçamento de placas, fissuras lineares ou bombeamento, quebras localizadas, fissuras de retração, esborcinamento de juntas e placas bailarinas,*
>
> *(iv) Deflexão recuperável: Dp ≤ Deflexão admissível, sendo Dp a deflexão de projeto obtida a partir da deflexão característica;*
>
> *(c) Macrotextura: altura de Areia Hs, com 0,6 mm ≤ Hs ≤ 1,2 mm;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

(d) Ausência de desnível entre a faixa de tráfego e o acostamento ou faixa de segurança e entre faixas de tráfego contíguas;

(e) Ausência total de sinalização horizontal com índice de retrorrefletância menor que 250 mcd/lx/m² em 100 % do trecho;

(f) Ausência de sinalização vertical e aérea que não atenda ao índice residual mínimo de retrorrefletância especificado nas normas NBR 14.644, NBR 15.426, NBR 14891 e suas alterações.

402. Conforme se verificou em fiscalizações pretéritas (BR-040/DF/GO/MG - TC 014.731/2015-0; BR-163/MT - TC 023.217/2015-4), as dificuldades envolvidas na medição de tais parâmetros resultaram na delegação da verificação de tais quesitos às concessionárias, que encaminham relatório à ANTT, invariavelmente indicador do cumprimento integral das obrigações pactuadas, com base no qual a agência se manifesta.

403. É necessário que exista independência da ANTT para o recebimento de tais obras, de modo a dar cumprimento ao art. 67 da Lei 8.666/1993, aplicada subsidiariamente às concessões:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

404. Assim sendo, é indispensável que a agência disponha de meios próprios ou seja assistida por terceiros por ela contratados para a verificação dos parâmetros de desempenho indicados na minuta de contrato, de modo a garantir que as obras entregues tenham a qualidade avençada entre as partes, evitando-se, também, a antecipação indevida de receitas por parte de empresas que não atinjam os níveis qualitativos comprometidos.

405. Por fim, a subcláusula 10.3.1 contém um último dispositivo, possivelmente não aplicável à BR-364/365/GO/MG, mas que se o for, poderá causar obstáculos ao cumprimento das demais obrigações contratuais por parte da concessionária, a saber:

(iii) As obras e serviços da Frente de Serviços Operacionais deverão estar concluídos e em operação conforme os Parâmetros de Desempenho e os Parâmetros Técnicos nos prazos e condições estabelecidas no PER, incluindo os trechos com obras em andamento sob responsabilidade do Poder Concedente, identificadas no Termo de Arrolamento na ocasião da transferência dos bens.

406. O dispositivo em apreço, concebido originalmente para rodovias em que o Dnit teria que duplicar certos trechos rodoviários para em seguida repassá-los à concessionária, pode gerar entendimento equivocado de que eventuais trechos do sistema rodoviário que não constem do termo de arrolamento, devam ser objeto apenas das atividades da frente de serviços operacionais (socorro mecânico, atendimento médico, etc.).

407. Em fiscalização realizada pelo Tribunal (BR-163/MT - TC 023.217/2015-4), verificou-se que segmentos do sistema rodoviário não arrolados estavam recebendo apenas serviços operacionais, sem execução de qualquer das ações previstas nas frentes de recuperação/manutenção e de conservação, como se não existisse obrigação da empresa para com tais segmentos além da frente de serviços operacionais.

408. Assim, para evitar interpretações contratuais equivocadas, é pertinente que o dispositivo seja suprimido, seja porque não aplicável à avença em análise, seja pelas possíveis consequências contrárias ao interesse público dele potencialmente advindas.

409. Logo, também se propõe determinar à ANTT que: (i) no prazo de 120 dias, adote medidas suficientes com vistas a garantir que a avaliação dos parâmetros de desempenho para efeitos de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

recebimento das obras e serviços seja feita de forma independente, de modo a dar cumprimento ao art. 67, da Lei 8.666/1993, enviando-as ao Tribunal; e (ii) suprima o item (iii) da subcláusula 10.3.1 da minuta de contrato de concessão.

D.4 SUBSTITUIÇÃO DE DISPOSITIVOS

410. A subcláusula 10.3.2 da minuta de contrato submetida ao Tribunal possibilita tanto a relocação de dispositivos incluídos como melhorias (acessos, passarelas, retornos operacionais, trevos, interconexões) quanto a alteração da tipologia de tais dispositivos (peça 5, p. 24-25):

> *10.3.2 A ANTT poderá aprovar, caso a caso, a alteração do tipo de dispositivo previsto no subitem 3.2.1.3 do PER e/ou seu deslocamento, desde que seja mantida sua funcionalidade e que a nova solução/localização apresente menor impacto socioambiental.*
>
> *(i) Caso a alteração prevista resulte em atraso no prazo de apresentação ou em reapresentação do anteprojeto ou reflita de qualquer forma na obtenção das licenças ambientais, o prazo para a obtenção das licenças relativas a tais dispositivos deverá se estender de forma equivalente ao atraso verificado, não gerando tal prazo adicional qualquer direito a reequilibro econômico-financeiro em favor da Concessionária.*
>
> *10.3.3 As alterações de dispositivos podem resultar na transferência da responsabilidade pela obtenção das licenças à Concessionária, hipótese em que todos os encargos dessa ação serão suportados pela mesma.*
>
> *(i) Caso o Poder Concedente já tenha iniciado os procedimentos de obtenção de licença ambiental, a Concessionária deverá ressarcir o mesmo pelos custos já incorridos.*
>
> *(ii) As eventuais alterações não ensejarão recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato em favor da Concessionária.*

411. Em razão de interpretações por vezes desfavoráveis ao interesse público advindas dos contratos de concessão, há fundado receio de que tais subcláusulas possam servir, por exemplo, para que as concessionárias deixem de executar retornos em desnível (mais adequados à segurança viária) por retornos em nível, reduzindo os encargos da contratada em prol de supostos ganhos socioambientais; ou ainda, que interseções mais complexas sejam substituídas por acessos simples.

412. Como visto anteriormente, o próprio PER apresentado para avaliação do Tribunal já contém inconsistência que, se não for sanada, permitirá a substituição de acessos em desnível (previstos nos estudos e precificados na tarifa-teto) por dispositivos em nível, sem que a empresa sequer necessite fazer uso da cláusula 10.3.2.

413. Isso posto, é importante evitar que o contrato contenha brechas que permitam reduzir os encargos da concessionária alterando-se o equilíbrio econômico-financeiro da avença em desfavor do poder concedente e, em última instância, em detrimento do interesse público, seja por receber dispositivo aquém do contratado, seja por pagar, por meio de tarifa, por dispositivo superior ao recebido.

414. Bastante improvável que a empresa se proponha a executar dispositivo de maior complexidade que aquele para o qual foi contratada sem qualquer recomposição econômico-financeira, de sorte que as cláusulas na redação atual da minuta, se aplicadas, possivelmente não o serão em prol dos usuários.

415. Assim, é importante que a aplicação do dispositivo ocorra somente em hipóteses excepcionais e que, em todo o caso, seja mantido o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, não se permitindo a simples substituição de dispositivo mais complexo por outro mais simples.

416. Dessa feita, propõe-se determinar à ANTT que estabeleça no PER e no contrato mecanismos para evitar que melhorias mais complexas, onerosas e funcionalmente superiores sejam substituídas por outras mais simples, de menor custo e pior qualidade para o usuário, mantendo-se, em caso de substituições, inalterado o equilíbrio econômico-financeiro da avença.

D.5 OBRAS DE MANUTENÇÃO DE NÍVEL DE SERVIÇO

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

417. A subcláusula 10.4.6 da minuta contratual apresentada, que trata do recebimento das obras de capacidade condicionadas ao volume de tráfego está assim redigida (peça 5, p. 26):

> *10.4.6 O recebimento das Obras de Manutenção de Nível de Serviço – Obras de Capacidade condicionadas ao volume de tráfego, será realizado na forma prevista nas subcláusula 10.4.1(i).*

418. Observa-se, todavia, que a subcláusula 10.4.1 (i) não cuida do recebimento de obras, cuja especificação está contida nas cláusulas 10.3.1 (i) e 10.3.1 (ii). A falha de referência demanda ajustes na redação da minuta com os quais a ANTT concordou (peça 11, p. 23): 'Seu entendimento está correto: as referências corretas estão nas subcláusulas 10.3.1 (i) e 10.3.1 (ii)'.

419. Portanto, propõe-se determinar à ANTT que altere a redação da subcláusula 10.4.6 para compatibilizá-la com aquelas que tratam do recebimento de obras.

D.6 OBRAS EXECUTADAS PELO PODER CONCEDENTE

420. A minuta de contrato apresentada tem como diretriz que a execução das obras e dos serviços esteja a cargo da concessionária, que deverá considerar em sua tarifa todas as obrigações decorrentes do objeto pactuado (peça 5, p. 21):

> *10.1.1 A Concessionária deverá executar as obras e os serviços necessários ao cumprimento do objeto do Contrato, atendendo integralmente aos Parâmetros de Desempenho, ao Escopo, aos Parâmetros Técnicos e às demais exigências estabelecidas no Contrato e no PER.*

421. Nada mais natural que os contratos administrativos vigentes para os trechos rodoviários concedidos, majoritariamente celebrados pelo Dnit, sejam rescindidos, o que também está previsto na minuta de contrato (peça 5, p. 22):

> *10.1.4 O Poder Concedente obriga-se a rescindir, até a Data da Assunção, todos os contratos referentes a obras e serviços no Sistema Rodoviário que estejam em vigor na data de assinatura do Contrato, que impeçam ou prejudiquem a Concessionária no atendimento aos Parâmetros de Desempenho nele estabelecidos.*

422. Ainda que a redação da subcláusula 10.1.4 não seja a mais adequada, pois os contratos vigentes, via de regra não impedem nem tampouco prejudicam a contratada (redação pode ser aprimorada), pelo contrário concorrem para que os parâmetros de desempenho sejam atingidos, a ideia é evitar que a concessionária receba por serviços que porventura continuem a ser providos por contratos públicos em andamento.

423. Portanto, a regra é que todos os contratos vigentes sejam rescindidos e que a concessionária assuma integral responsabilidade pelo sistema rodoviário que lhe foi confiado. Isso não impede que, ao longo de trinta anos, o poder público faça investimentos na rodovia concedida (peça 5, p. 22):

> *10.1.7 Durante a Concessão, o Poder Público poderá realizar investimentos no Sistema Rodoviário concedido, estejam ou não previstos no PER. Nesse caso, far-se-á a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro conforme a subcláusula 22.5, em decorrência da alteração de obrigações a cargo da Concessionária.*
>
> *(i) A alteração desses investimentos deverá ser formalizada mediante termo aditivo.*

424. Ocorre que em alguns editais de concessão recentes, tais como o da BR-163/MT, optou-se por um modelo misto em que parte da duplicação ficaria, desde o início, a cargo do Dnit que, posteriormente, repassaria tais trechos à concessionária.

425. Em fiscalização realizada em 2015 naquela rodovia (TC 023.217/2015-4), verificou-se que tal concepção foi extremamente malsucedida e ruinosa ao interesse dos usuários, pois o Dnit não realizou as obras de duplicação previstas, que agora serão repassadas à concessionária por valores mais elevados do que aqueles que seriam obtidos se fossem submetidos ao procedimento licitatório inicial.

426. Além de não terem sido duplicados, os trechos sob responsabilidade da autarquia ficaram sem qualquer tipo de manutenção, haja vista que ficou ajustado que as obrigações da concessionária

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

para com tais segmentos (com exceção da frente de serviços operacionais, que inclui atendimento médico e socorro mecânico) só passariam a valer depois que a implantação das pistas duplas a cargo da autarquia fosse concluída e a transferência dos segmentos levada a efeito.

427. O resultado de tal modelo foi que a concessionária instalou praças de cobrança de pedágio em segmentos administrados pelo Dnit que não estão recebendo quaisquer obras de duplicação e, ainda, que se encontram em péssimo estado de conservação, o que afronta o art. 6º da Lei 8.987/1995:

> *Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.*
>
> *§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.*

428. Inobstante os problemas observados, nota-se que a minuta de contrato apresentada contém os mesmos dispositivos concebidos para aquele modelo (Dnit e concessionária atuando na duplicação) e que causaram os efeitos deletérios verificados na BR-163/MT (peça 5, p. 26-28):

> *10.5.1 Em caso de execução de obras pelo Poder Concedente, tais obras serão integradas ao Sistema Rodoviário, juntamente com os demais bens integrantes do respectivo subtrecho, após sua conclusão total ou parcial.*
>
> *10.5.2 Caso a Concessionária seja instada a realizar as obras de responsabilidade do Poder Concedente, total ou parcialmente, o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato será recomposto de acordo com os termos das subcláusulas 22.3.1 (ii) e 22.5.*
>
> *10.5.3 A Concessionária poderá acompanhar a execução de cada etapa construtiva das obras de que trata a subcláusula 10.5.1, ocasião em que todas as inconsistências entre a obra e seus projetos deverão ser comunicadas à ANTT.*
>
> *10.5.4 Quando da transferência total ou parcial das obras de que trata a subcláusula 10.5.1, à Concessionária, esta terá 30 (trinta) dias para encaminhar à ANTT documento de recebimento provisório, onde deverão ser apontadas:*
>
> *(i) Todas as inconsistências entre a obra e seu projeto;*
>
> *(ii) Todas as inconsistências observadas em relação ao atendimento dos seguintes Parâmetros de Desempenho:*
>
> *(a) Irregularidade longitudinal máxima exigida no item 3.1.1 do PER para o 60º (sexagésimo) mês da Concessão.*
>
> *(b) Deflexão característica (Dc) exigida no item 3.1.1 do PER para o 60º (sexagésimo) mês da Concessão.*
>
> *10.5.5 Observado o prazo definido na subcláusla 10.5.4, caso não verifique as inconsistências indicadas na mesma subcláusula, a Concessionária encaminhará à ANTT documento de recebimento definitivo das obras de que trata a subcláusula 10.5.1, condição para transferência dos bens à Concessionária.*
>
> *(i) O documento de recebimento definitivo deverá conter também a relação dos Parâmetros de Desempenho previstos no PER não atendidos pelas obras de que trata a subcláusula 10.5.1 (à exceção dos Parâmetros de Desempenho previstos na subcláusula 10.5.4 e na Frente de Serviços Operacionais do PER), assim como o orçamento dos serviços necessários à sua adequação.*
>
> *10.5.6 Será obrigação da Concessionária a adequação dos demais Parâmetros de Desempenho dos bens recebidos em definitivo do Poder Concedente, que não os previstos na subcláusula 10.5.4, sendo que os elementos dos Parâmetros de Desempenho a serem adequados, assim como seu valor, serão aprovados pela ANTT em até 60 (sessenta) dias contados da data de recebimento do documento previsto na subcláusula 10.5.5, sendo concedido à Concessionária prazo compatível para sua execução.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

(i) O não atendimento ao prazo para adequação dos Parâmetros de Desempenho das obras recebidas do Poder Concedente pela Concessionária acarretará na aplicação do Desconto de Reequilíbrio, sem prejuízo da aplicação das sanções previstas no Contrato.

10.5.7 Durante o prazo de responsabilidade previsto em lei, vícios construtivos observados em bens transferidos à Concessionária, ainda que não constatados por ocasião dos eventos previstos nas subcláusulas 10.5.3 e 10.5.4, serão comunicados à ANTT.

(i) No prazo de 60 (sessenta) dias contados da data de recebimento da comunicação da Concessionária, a ANTT deverá determinar as medidas que serão adotadas para saneamento dos vícios construtivos observados nos bens transferidos à Concessionária.

10.5.8 Nos termos da subcláusula 10.3.1(iii), a Concessionária será responsável pela implantação das obras e serviços da Frente de Serviços Operacionais nos subtrechos em obras, desde a Data de Assunção, devendo observar todos os Parâmetros de Desempenho, Parâmetros Técnicos e os prazos e condições estabelecidos no PER para a Frente de Serviços Operacionais.

(i) Nos termos da subcláusula 10.5.6, após a transferência dos subtrechos em definitivo para a Concessionária, todas as demais obrigações previstas no Contrato, no PER e nos demais Anexos deverão ser integralmente cumpridas pela Concessionária, ressalvando-se os prazos fixados para adequação dos demais Parâmetros de Desempenho.

429. Ainda que o PER da BR-364/365/GO/MG não assinale trechos a serem duplicados pelo Dnit, é fundamental que tais cláusulas sejam reavaliadas para que estejam compatíveis com o objeto a ser licitado, bem como para evitar que os problemas verificados em outras concessões voltem a se repetir.

430. Nesse sentido, como no caso concreto todas as obras previstas inicialmente estão sob responsabilidade da concessionária, o poder concedente somente deverá sinalizar que fará determinada obra, futuramente, quando os meios para sua completa execução estiverem assegurados em termos orçamentários, o que poderá ocasionar a supressão da cláusula 10.5.2.

431. De igual modo, a cláusula 10.5.1 deve ser revista para que somente as obras novas sejam transferidas à concessionária após a conclusão total; os demais bens integrantes do subtrecho deverão estar sob responsabilidade da concessionária desde o início (se o poder público decidir-se a duplicar 50 km, todos os parâmetros de desempenho deverão ser garantidos pela concessionária para a pista existente e demais elementos previamente instalados no sistema rodoviário), em atenção ao art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995.

432. A prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários também demanda a supressão da cláusula 10.5.8, que assegura a estes apenas a prestação de serviços operacionais, sem garantir que os demais parâmetros de desempenho sejam oferecidos, tais como aqueles estabelecidos para as frentes de recuperação/manutenção e de conservação, o que pode ensejar a cobrança de pedágio em segmentos em condições inadequadas.

433. De todo o exposto, é recomendável que todos os serviços inicialmente previstos na frente de ampliação de capacidade e manutenção de nível de serviço estejam a cargo da concessionária, em consonância com as subcláusulas 10.1.1 e 10.1.4, conferindo à contratação, os pressupostos de transparência, publicidade, ampla concorrência e regular procedimento licitatório que importam, invariavelmente, em desconto, evitam possíveis aportes adicionais quando da transferência das obras (cláusula 10.5.6) e a falsa sensação de modicidade tarifária (empresa ganha contrato com tarifa-teto baixa e posteriormente recebe obras por preços elevados, que seriam supostamente executadas pelo Dnit, o que faz com que o preço dos pedágios disparem).

434. Em todo o caso, mesmo que o modelo misto volte a ser utilizado, para garantir que os interesses dos usuários sejam minimamente preservados e que o art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995 seja cumprido, é fundamental que a concessionária assuma, desde o início do contrato, integral responsabilidade sobre todo o sistema rodoviário concedido, garantindo que os padrões de desempenho, em todas as frentes, sejam atingidos de maneira uniforme, ao longo de toda a rodovia.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

435. No caso concreto, ainda que a participação do Dnit nas obras não esteja sendo cogitada, é oportuno que a ANTT reavalie todas as cláusulas relativas às obras executadas pelo poder concedente, tanto para adequá-las ao objeto da contratação quanto para evitar possíveis brechas que importem em prejuízos aos usuários.

436. Em razão do exposto, propõe-se determinar que a ANTT reavalie todas as cláusulas contratuais que tratam de obras executadas pelo poder concedente, de modo que estejam adequadas ao objeto da contratação e que atendam ao interesse do usuário - prestação de serviço adequado e modicidade tarifária.

437. Na mesma esteira, propõe-se recomendar à ANTT que revise a redação da cláusula 10.1.4, uma vez que não apenas os contratos que impeçam ou prejudiquem a concessionária devem ser rescindidos.

D.7 TARIFA DE PEDÁGIO

438. As condições para o início da cobrança da tarifa de pedágio estão listadas à cláusula 18.1.1 da minuta de contrato encaminhada (peça 5, p. 35-36):

> *18.1 Início da Cobrança*
>
> *18.1.1 A cobrança da Tarifa de Pedágio somente poderá ter início após, cumulativamente:*
>
> *(i) a conclusão dos Trabalhos Iniciais no Sistema Rodoviário;*
>
> *(ii) a implantação de 10% (dez por cento) da extensão correspondente à meta acumulada do 4º ano das obras de duplicação previstas no subitem 3.2.1.1 PER;*
>
> *(iii) a implantação de ao menos uma praça de pedágio;*
>
> *(iv) o cumprimento do disposto na subcláusula 24.2.2;*
>
> *(v) a entrega do programa de redução de acidentes; e*
>
> *(vi) a entrega do cadastro do passivo ambiental.*

439. Embora a interpretação lógica do dispositivo seja de que nenhuma praça de pedágio poderá iniciar a cobrança até que os trabalhos iniciais estejam concluídos em todo o sistema rodoviário, verificou-se, na prática, que a ANTT autorizou, indevidamente, a cobrança em algumas praças antes que os trabalhos iniciais estivessem concluídos em todo o sistema rodoviário (BR-040/DF/GO/MG - TC 014.731/2015-0), antecipando receitas à concessionária ao arrepio do ajuste pactuado, que estipulava ainda mais claramente que (peça 12, p. 32):

> *18.1.1 A cobrança da Tarifa de Pedágio somente poderá ter início, em qualquer das praças de pedágio, após a conclusão dos Trabalhos Iniciais no Sistema Rodoviário, a implantação de 10% (dez por cento) da extensão total das obras de duplicação previstas no PER, a implantação de praça de pedágio e o cumprimento, pela Concessionária, do disposto na subcláusula 24.2.2, bem como da entrega do programa de redução de acidentes e do cadastro do passivo ambiental.*

440. Nesse sentido, a redação dada à subcláusula 18.1.1 (iii), qual seja, 'a implantação de ao menos uma praça de pedágio', pode ser utilizada para interpretações desarrazoadas tendentes a iniciar-se a cobrança de pedágio, de forma parcial, logo que uma das praças esteja concluída, desprezando-se a necessidade de adequação de todo o sistema rodoviário.

441. Em sendo assim, é importante que a nova redação contratual não deixe margem para interpretações dúbias que conduzam à cobrança em algumas praças de pedágio cujos trabalhos iniciais teriam sido, em tese concluídos, em detrimentos de outras em trechos rodoviários com pendências nesse sentido. Do contrário, cria-se o incentivo para que a concessionária priorize apenas os trechos mais rentáveis.

442. Destarte, propõe-se determinar à ANTT que revise a redação da minuta de contrato para que não subsistam dúvidas de que a cobrança da tarifa de pedágio não poderá ocorrer se os trabalhos iniciais não tiverem sido integralmente concluídos em todo o sistema rodoviário.

D.8 SISTEMA TARIFÁRIO

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

443. A subcláusula 18.2 da minuta de contrato encaminhada ao Tribunal, que cuida do sistema tarifário, indica que (peça 5, p. 37):

> *18.2.6 As Tarifas de Pedágio são diferenciadas por categoria de veículos, em razão do número de eixos e da rodagem. Para efeito de contagem do número de eixos dos veículos,* ***será considerado o número de eixos não-suspensos dos mesmos quando vazios****, conforme regulamentação vigente, adotando-se os Multiplicadores da Tarifa constantes da tabela abaixo: (grifou-se)*

444. O cômputo, para efeitos de cobrança de pedágio dos veículos que transitam pela rodovia, apenas dos 'eixos não-suspensos dos mesmos quando vazios' decorre da Lei 13.103, de 2/3/2015, que estipula que:

> *Art. 17 Os veículos de transporte de cargas que circularem vazios não pagarão taxas de pedágio sobre os eixos que mantiverem suspensos.*

445. O dispositivo legal em tela é bastante claro no sentido de que somente os veículos de transporte de cargas circulando vazios e com eixos suspensos é que poderão usufruir do benefício legal relativo ao não pagamento de tarifa pelos eixos que estejam levantados.

446. A aplicação do benefício, conforme previsão legal, pressupõe atividade de fiscalização destinada a aferir se os caminhões que cruzam as praças de pedágio com eixos suspensos estão efetivamente vazios, caso contrário, veículos carregados pagarão tarifas a menor suspendendo fraudulentamente os eixos apenas quando da travessia dos pontos de cobrança.

447. Inobstante a dificuldade em comento, o PER e a minuta de contrato referentes à BR-364/365/GO/MG não estabelecem para a concessionária qualquer obrigação no sentido de providenciar a instalação de equipamentos ou estrutura de fiscalização capazes de detectar se o caminhão que ingressa no posto de pesagem com eixos suspensos está vazio ou carregado.

448. Em 13/10/2015, a ANTT editou a Resolução 4.898, pela qual concedeu prazo de noventa dias para que cada concessionária de rodovia regulada pela ANTT apresentasse proposta operacional para a verificação da condição de vazio, a partir:

> *I – de avaliação visual;*
>
> *II – de documentação fiscal associada à viagem;*
>
> *III – do Código Identificador da Operação de Transporte – CIOT, nos termos da Resolução nº 3.658/2011;*
>
> *IV – do peso bruto total do veículo.*

449. Como tal prazo já se encontra encerrado, entende-se que a ANTT já conta com subsídios suficientes para adotar, previamente à fase externa do certame, medidas técnicas e operacionais para viabilizar a isenção da cobrança de pedágio sobre os eixos suspensos de veículos de transporte de carga que circulam vazios, definindo a responsabilidade da futura concessionária e incorporando os encargos à respectiva tarifa-teto de pedágio.

450. A configuração atual da minuta de contrato gera insegurança jurídica e possibilidade de judicialização futura da avença. Além do mais, caso ocorra o reequilíbrio futuro do contrato de concessão para financiar a fiscalização do eixo suspenso, o usuário não irá se beneficiar dos deságios do certame.

451. Em vista disso, é importante determinar que a ANTT defina no PER e na minuta de contrato a responsabilidade da concessionária pelos custos financeiros da fiscalização do tráfego de veículos com eixos suspensos de que trata o disposto na Lei 13.103/2015.

D.9 PENALIDADES

452. Em sua cláusula 20, a minuta de contrato apresentada trata da aplicação de penalidades à empresa que vier a administrar o trecho, indicando valores de multas moratórias em termos de URT, unidade assim definida (peça 5, p. 10):

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

URT: unidade de referência correspondente a 1.000 (mil) vezes o valor médio da Tarifa de Pedágio aplicável à categoria 1 de veículos vigente em cada praça na data do recolhimento da multa aplicada, nos termos deste Contrato ou em virtude da legislação e das normas aplicáveis.

453. No caso concreto, se considerarmos a tarifa-teto prevista para a licitação (R$ 0,13456 R$/km) e os trechos cobertos por cada uma das sete praças de pedágio (peça 5, p. 39), a URT totalizará R$ 8.400,39, valor que poderá ser significativamente reduzido a depender dos descontos obtidos no certame.

Tarifa-teto (R$/km) 0,13456

Praça de pedágio	Cobertura da praça (km)	Pedágio teto por praça (R$)
P1	50,60	6,81
P2	58,35	7,85
P3	65,55	8,82
P4	66,55	8,95
P5	66,40	8,93
P6	64,75	8,71
P7	64,80	8,72

Valor médio da tarifa (R$) 8,40

URT (R$) 8.400,39

454. Isto posto, cumpre transcrever a planilha que consta da subcláusula 20.2 da minuta de contrato com os valores de multa moratória advindos de atrasos em obrigações relacionadas às ampliações de capacidade e melhorias a cargo da futura contratada (peça 5, p. 41-42):

Item	Ampliações de Capacidade e Melhorias	Multa Moratória
1	Não apresentação do anteprojeto da rodovia que será duplicado, no prazo e condições da subcláusula 6.7	5 URTs por dia
2	Não apresentação do projeto dos trechos da rodovia objeto das Obras de Ampliação de Capacidade e Melhorias do PER passíveis de enquadramento no inciso III do art. 19 da Portaria MMA nº 289/2013 no prazo e condições da subcláusula 6.9	5 URTs por dia
3	Não apresentação do projeto dos trechos da rodovia objeto das Obras de Ampliação de Capacidade e Melhorias do PER, no prazo e condições da subcláusula 6.9	5 URTs por dia
4	Não cumprimento do prazo de entrega das obras necessárias para o atendimento anual das metas previstas no PER, quantitativos e prazos para implantação de pista dupla	5 URTs por dia
5	Não cumprimento do prazo de entrega das obras de implantação de faixas adicionais em segmentos duplicados previstas no PER	2 URTs por dia/km
6	Não cumprimento do prazo de implantação de passarelas previstas no PER	1 URT por dia/passarela
7	Não cumprimento do prazo de implantação de vias marginais previstas no PER	1 URT por dia/km
8	Não cumprimento do prazo implantação de interconexões previstas no PER	1 URT por dia/interconexão
9	Não cumprimento do prazo de implantação de melhoramento de acessos previstos no PER	1 URT por dia/acesso

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

455. O quadro em questão evidencia que as penalidades contratuais previstas para as intervenções de maior vulto, quais sejam as obras necessárias à implantação de pistas duplas (item 4), quando confrontadas com as demais obrigações passíveis de multa, não atendem aos requisitos de razoabilidade e proporcionalidade.

456. Nesse sentido, se a empresa deixar de entregar toda a extensão de 39,8 km de duplicação prevista na meta do terceiro ano (contado da expedição da licença de instalação), receberá multa diária máxima de R$ 42.001,95 (5 URTs), igual àquela que receberia caso não apresentasse anteprojeto (5 URTs/dia) ou deixasse de regularizar cinco acessos, ou seja, multa equivalente àquelas decorrentes do descumprimento de obrigações que importam em ônus muito menor da contratada.

457. Ao longo de um ano, a multa em questão resultaria no máximo em cerca de R$ 15 milhões (a depender dos descontos obtidos no certame poderá ser bem menor), valor pouco representativo quando se considera que o investimento que deixará de ser realizado na duplicação é da ordem de R$ 222 milhões (Planilha de Consolidação – MEF – CFNov, aba Custos e Investimentos, em _sarq_prod\Grupos\GT_Regulacao\000 - Concessões_rodovias\ BR-364-365-GO-MG \ Planilhas\ Modelagem Financeira).

458. Além disso, não há qualquer tipo de ponderação no valor da multa – a concessionária recebe a mesma penalidade caso deixe de executar 1 km, 10 km, 20 km ou a totalidade da meta anual.

459. A título comparativo, a multa moratória para a implantação de faixas adicionais em trechos duplicados (2 URTs por dia/km) além de resultar em punição mais severa e capaz de desestimular futuras inexecuções, aumenta na proporção da extensão que deixou de ser entregue nos prazos acordados.

460. Há que se destacar, também, que as penalidades contratuais estão sendo progressivamente suprimidas pela Agência. No caso da BR-476/153/282/480/PR/SC, por exemplo, a minuta de contrato já não contava com a previsão de multas moratórias para a frente de recuperação e manutenção, que constou do contrato celebrado para a BR-040/DF/GO/MG (peça 12, p. 37):

Frente de Recuperação e Manutenção	Multa Moratória	
	Recuperação*	Manutenção*
Irregularidade Longitudinal máxima superior aos índices previstos no PER	2 URTs por dia	5 URTs por dia
Área Trincada máxima superior aos índices previstos no PER	2 URTs por dia	5 URTs por dia
Permanência de buracos (panelas) nas faixas de rolamento e nos acostamentos, após vinte e quatro horas contadas da notificação expedida	2 URTs por dia	5 URTs por dia
Deflexão característica (Dc) máxima em desacordo com a prevista no PER	2 URTs por dia	5 URTs por dia

461. A minuta contratual proposta para a BR-364/365/GO/MG, quando confrontada com a da BR-476/153/282/480/SC (peça 7, p. 40-41, do TC 023.298/2015-4), traz novas supressões, agora também para obrigações atinentes às obras de ampliação de capacidade:

Ampliações de Capacidade e Melhorias	Multa Moratória
Não cumprimento do prazo de entrega das obras de correções de traçado previstas no PER	1 URT por dia/km
Não cumprimento do prazo de implantação de retornos operacionais no PER	1 URT por dia/retorno
Não adequação das OAEs ao TB-45, conforme exigido no PER*	1 URT por dia/1.000 m^2
Dispositivos de interseção dimensionados em desconformidade com o item 3.2.3.1 do PER	1 URT por dia/dispositivo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

462. Questionada acerca da supressão de penalidades em relação à BR-476/153/282/480/SC, a ANTT indicou que duas delas seriam reinseridas no contrato (primeira e última) e que para as demais, a concessionária seria autuada pelo descumprimento da meta de duplicação, de 5 URTs/dia (peça 26, p. 7):

> *Quanto às segunda e terceira penalidades, as obras de implantação de retornos operacionais (em desnível, portanto) e de adequação de OAEs ao TB-45 são concomitantes às obras de duplicação. Caso alguma dessas obras não seja concluída, a meta de duplicação não será aceita pela ANTT e a concessionária será autuada pelo descumprimento dessa meta em 5 URTs/dia conforme enquadramento transcrito abaixo.*

463. A argumentação da ANTT, para a adequação de obras de arte especiais às dimensões adequadas da rodovia e trem-tipo TB-45, é de todo improcedente, pois existe parâmetro de desempenho que prevê que tais serviços estejam concluídos em até 84 meses (peça 4, p. 20); como consequência, não podem estar atrelados às obras de duplicação, nem para a parte B (até vinte anos), nem para os trechos já duplicados, se for o caso (OAEs nunca seriam adequadas).

464. No caso dos retornos operacionais, de fato a regra é que sejam implantados de forma concomitante com a duplicação (peça 4, p. 40), mas existe a possibilidade de que deixem de ser realizados, como aliás já se constatou em fiscalizações anteriores e restou demonstrado nesta instrução, de modo que a supressão do dispositivo ainda carece de motivação.

465. Além disso, ao retirar a possibilidade de aplicação de multa específica para os retornos operacionais e incorporá-los à obrigação de duplicação, na prática, a Agência está reduzindo a penalidade total passível de ser aplicada, tornando-a ainda mais branda.

466. Se a empresa deixasse de duplicar quarenta quilômetros em um determinado ano e nesse trecho estivessem compreendidos oito retornos operacionais, pelas regras anteriores receberia 13 URTs de multa diária, ao passo que com as novas regras será penalizada em no máximo 5 URTs por dia.

467. Dado o histórico de inexecuções contratuais, já demonstrado anteriormente, não parece que a solução proposta neste PER seja compatível com a tutela do interesse público desejada.

468. Portanto, considerando o princípio da razoabilidade e proporcionalidade, bem assim a necessária prestação adequada do serviço, propõe-se determinar à ANTT que revise as penalidades previstas na cláusula 20 do contrato, para que atendam aos critérios de razoabilidade e proporcionalidade, de forma a desestimular futuras inexecuções contratuais.

D.10 ANEXO 1 – TERMO DE ARROLAMENTO E TRANSFERÊNCIA DE BENS

469. Conforme comentado anteriormente, a assinatura do termo de arrolamento e de transferência de bens, prevista para ocorrer em até trinta dias da publicação do contrato, é o marco a partir do qual a empresa selecionada assume o sistema rodoviário objeto da concessão (peça 5, p. 12):

> *4.2 Assunção do Sistema Rodoviário*
>
> *4.2.1 O Sistema Rodoviário e os bens mencionados na subcláusula 4.1.1(ii)(a) serão transferidos à Concessionária mediante a assinatura de Termo de Arrolamento e Transferência de Bens entre a Concessionária, o DNIT e a ANTT, cujo modelo integra o Anexo 1.*
>
> *(i) Este Termo de Arrolamento e Transferência de Bens deve ser firmado em 30 (trinta) dias a contar da publicação do extrato do Contrato no DOU.*

470. Idealmente, nesse momento, todos os elementos existentes no sistema rodoviário deveriam ser correlacionados com o maior grau de precisão possível, tarefa que demanda notáveis esforços, especialmente quando se considera que o sistema rodoviário abrange praticamente todos os elementos que se encontram na faixa de domínio da rodovia (peça 4, p. 7):

> *O Sistema Rodoviário objeto da Concessão compreende um trecho da BR-364/365/GO/MG, composta pelas rodovias BR-364, da divisa MG/GO até o entroncamento com a BR-060(A) e da BR-365 do entroncamento com a LMG-749 (Contorno Oeste de Uberlândia) até o entroncamento*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

com a BR-364(B) (divisa MG/GO), incluindo os elementos integrantes da faixa de domínio, além de acessos e alças, edificações e terrenos, pistas centrais, laterais, marginais ou locais ligadas diretamente ou por dispositivos de interconexão com a rodovia, acostamentos, obras de arte especiais e quaisquer outros elementos que se encontrem nos limites da faixa de domínio, bem como pelas áreas ocupadas com instalações operacionais e administrativas relacionadas à Concessão.

471. Levantamento de tal envergadura por parte do Dnit demandaria daquela autarquia a celebração de um contrato específico com empresa especializada para a execução de inventário detalhado, o que via de regra não é feito previamente à concessão dos trechos rodoviários e à assinatura do termo de arrolamento.

472. O resultado disso é que as informações carreadas para o termo de arrolamento e transferência de bens são aquelas previamente existentes no Dnit, de conteúdo sabidamente não exauriente, situação que foi levada em conta na minuta de contrato (peça 5, p. 12):

4.2.4 Outros bens integrantes do Sistema Rodoviário e que não constem do Termo de Arrolamento e Transferência de Bens devem ser arrolados e apresentados pela Concessionária à ANTT, para fins de regularização e inserção no rol de Bens da Concessão.

473. Apesar de a redação ser bastante elucidativa, em trabalhos recentes do Tribunal (BR-040/DF/GO/MG - TC 014.731/2015-0 e BR-163/MT - TC 023.217/2015-4) verificou-se que as concessionárias têm deixado de cumprir boa parte de suas obrigações sob a alegação de que determinados bens ou elementos não constaram do termo de arrolamento.

474. A prevalecer tal entendimento, a concessionária responsável pela BR-040/DF/GO/MG não teria qualquer responsabilidade pelo que não foi correlacionado à época da assunção, tais como cercas; obras de arte correntes; sarjetas, meios-fios e descidas d'água; valetas e caixas coletoras; sinalização horizontal (exceto DF); dispositivos eletrônicos de controle de velocidade; postes; acessos e interseções; ocupações da faixa de domínio; dentre outros, conforme documentos que constam do site da ANTT (http:// www.antt.gov.br/index.php/content/view/29461/Via_040.html#lista).

475. Aliás, se o termo de arrolamento e transferência de bens tivesse caráter exaustivo e preponderante em relação ao conceito de sistema rodoviário, no caso da BR-040, a concessionária poderia invocar obrigações apenas para com o segmento do anel rodoviário de Belo Horizonte, único que teve projetos geométricos listados no volume IV do termo de arrolamento, interpretação de todo equivocada.

476. Ainda por essa linha de raciocínio, não precisaria executar a sinalização horizontal da rodovia em Goiás e Minas Gerais, haja vista não constar do termo inventário de sinalização horizontal para tais estados ou poderia deixar de intervir em uma obra de arte especial que possa ter sido negligenciada no levantamento inicial ou não repor uma placa de sinalização não inventariada.

477. Em que pese a inconsistência de tais argumentos, observa-se que as empresas, quando confrontadas com obrigações contratuais não cumpridas, buscam escusar-se com supedâneo no termo de arrolamento e transferência de bens.

478. Para prevenir tais ocorrências, é necessário que o PER e o contrato sejam reformulados para que não subsistam questionamentos acerca da responsabilidade das empresas por todo o sistema rodoviário e não somente pelos bens listados à época de sua assunção, conforme proposto anteriormente.

479. Nesse caso, considerando o atual modelo de contratação, é necessário que as informações sejam complementadas em seguida à assunção da rodovia, nos termos da cláusula 4.2.4, preferencialmente por meio de estudos realizados pela própria ANTT e aproveitando-se, se for o caso, do cadastro inicial da rodovia previsto no PER a ser realizado pela concessionária (peça 4, p. 77):

4.1.2 Cadastro Inicial da rodovia

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

> *O cadastro inicial da rodovia deverá conter o cadastro completo dos elementos funcionais da rodovia, suficientes para avaliação dos Parâmetros de Desempenho e demais informações dos Relatórios de Monitoração, incluindo:*
>
> *Pavimento,*
>
> *Elementos de proteção e segurança,*
>
> *Obras de arte especiais,*
>
> *Sistemas de drenagem e obras de arte correntes,*
>
> *Terraplenos e estruturas de contenção,*
>
> *Canteiro central e faixa de domínio, incluindo passivos ambientais*
>
> *Edificações e instalações operacionais,*
>
> *Sistemas elétricos e de iluminação.*

480. Considerando a relevância da atual licitação e possível atraso que possa advir da exigência da completude dos estudos, entende-se aceitável que o termo de arrolamento de bens seja complementado ao longo do primeiro ano de concessão, desde que expressamente colocado que a responsabilidade da concessionária abrange todo o sistema rodoviário.

481. Para as próximas concessões, a exigência de um termo de arrolamento de bens padronizado e abrangente deve ser condição prévia à celebração do contrato de concessão, com vistas a resguardar o patrimônio público e garantir o posterior cumprimento das obrigações contratuais ligadas aos bens integrantes da concessão.

482. Portanto, propõe-se determinar à ANTT que: (i) no prazo de um ano após a celebração do presente contrato de concessão, complemente o termo de arrolamento de bens da rodovia; e (ii) para as próximas concessões, providencie o termo de arrolamento de bens de forma padronizada e abrangente antes da celebração dos respectivos contratos.

D.11 ANEXO 6 – FATOR C

483. O fator C é definido, na minuta de contrato (peça 5, p. 7), como um:

> *redutor ou incrementador da Tarifa Básica de Pedágio utilizado como mecanismo de reequilíbrio do Contrato aplicável sobre eventos que gerem impactos exclusivamente na receita e nas verbas indicadas, conforme metodologia prevista no Anexo 6.*

484. O item 1.3 do Anexo 6, por sua vez, indica que o fator C é aplicável para fins de reequilíbrio do Contrato, quando verificada a ampliação ou redução de receitas ou a não utilização das verbas da concessionária decorrentes de diversos eventos, dentre os quais (peça 5, p. 76):

> *1.3.5 Alteração de receitas decorrente da redução ou aumento da alíquota do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN e da alíquota do PIS e COFINS;*

485. Tal previsão encontra ressonância na alocação de riscos da minuta de contrato, que posiciona na esfera de responsabilidade do poder concedente aqueles relativos a (peça 5, p. 46):

> *21.2.5 alterações na legislação e regulamentação, inclusive acerca de criação, alteração ou extinção de tributos ou encargos, que alterem a composição econômico-financeira da Concessão, excetuada a legislação dos impostos sobre a renda;*

486. A minuta de edital, por seu turno, estabelece, em seu item 9.3, que a proposta econômica escrita deverá considerar a seguinte premissa (peça 21, p. 20):

> *II. a incidência da alíquota de 5% (cinco por cento) sobre a receita anual de pedágio e sobre a receita anual extraordinária, referente ao Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN para todos os municípios.*

487. Essa alíquota, a ser considerada nas propostas, é compatível com aquela utilizada no EVTEA para todos os municípios lindeiros às duas rodovias, conforme Volume 4 – Estudos Econômico-Financeiros, perfazendo a maior participação dentre os custos tributários que incidem sobre a receita tarifária bruta projetada para o período da concessão (peça 22, p. 37):

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

Demonstrativo do Fluxo de Caixa do projeto - (R$ x 1.000)	
(+) Receita Tarifária Bruta	9.188.977
(-) Tributos sobre o valor de Venda	
5,00% ISS	**459.449**
0,65 % PIS	**59.728**
3,00 % COFINS	**275.669**

488. Ocorre que nos termos do art. 8º, inciso II, da Lei Complementar 116, de 31/7/2003, cinco por cento é a alíquota máxima passível de ser praticada para o ISSQN, inclusive para os serviços prestados pelas concessionárias, descritos no Anexo I da sobredita Lei:

> *22.01 – Serviços de exploração de rodovia mediante cobrança de preço ou pedágio dos usuários, envolvendo execução de serviços de conservação, manutenção, melhoramentos para adequação de capacidade e segurança de trânsito, operação, monitoração, assistência aos usuários e outros serviços definidos em contratos, atos de concessão ou de permissão ou em normas oficiais.*

489. O art. 3º do referido diploma legal ainda disciplina a forma para apurar a repartição do imposto para os serviços de exploração rodoviária mediante cobrança de pedágio:

> *2º No caso dos serviços a que se refere o subitem 22.01 da lista anexa, considera-se ocorrido o fato gerador e devido o imposto em cada Município em cujo território haja extensão de rodovia explorada.*

490. Logo, a alíquota que fundamentou o EVTEA e que deverá ser considerada pelas licitantes para o ISSQN é a alíquota máxima prevista no art. 8º, inciso II, da Lei Complementar 116/2003, de cinco por cento, de sorte que se algum município abarcado pela rodovia praticar alíquota inferior ao teto, isso enseja reequilíbrio econômico-financeiro pelo fator C, consoante minuta contratual.

491. Constatou-se, ao pesquisar as legislações tributárias dos municípios cujos territórios encerrarão trechos de rodovia a serem concedidos, que as alíquotas de ISSQN praticadas são, por vezes, inferiores a 5,0%, conforme adiante demonstrado:

RODOVIA	MUNICÍPIO (1) (2)	ALÍQUOTA ISSQN
BR-365/MG	Uberlândia/MG	2,0%
BR-365/MG	Ituiutaba/MG	4,0%
BR-365/MG	Monte Alegre de Minas/MG	2,0%
BR-365/MG	Santa Vitória/MG	4,0%
BR-364/GO	Jataí/GO	4,0%

(1) ANTT informou que existem quatorze municípios lindeiros à rodovia:

* Goiás: Aparecida do Rio Doce, Cachoeira Alta, Jataí, Paranaiguara, São Simão

* Minas Gerais: Santa Vitória, Gurinhatã, Ituiutaba, Canópolis, Monte Alegre de Minas, Uberlândia

(2) Foram pesquisados apenas sete dos quatorze municípios indicados pela ANTT; alem dos cinco listados na tabela, São Simão/GO e Paranaiguara/GO, cujas alíquotas são de 5,0%.

492. Disso resulta, mantido o cenário atual, que a alíquota de ISSQN a ser aplicada, quando do início da cobrança de pedágio, deverá ser inferior a 5,0%, o que enseja o reequilíbrio econômico-financeiro previsto na minuta de contrato.

493. Questionada acerca da razão pela qual não adotou desde logo a alíquota média ponderada praticada pelos municípios atravessados pela rodovia para o tributo, a ANTT destacou o seguinte (peça 26, p. 3-4):

> *Num segundo momento, embora o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN seja regulamentado pela Lei Complementar nº 116 de 31 de julho de 2003, ele é de competência municipal.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

> *Conforme observado por esta área técnica, responsável pela administração dos contratos de concessão de rodovias federais, após a entrada em operação de uma concessionária num trecho concedido, e mais especificamente após o início da cobrança de pedágio, é comum que os municípios que ainda não têm uma alíquota de 5 % do ISSQN passem a ter a alíquota máxima. Tomando como exemplo a Via Bahia, se, conforme observado na Nota Técnica nº 157/GEROR/SUINF/2010, a alíquota do ISSQN de Jequié/BA, de 4 % em 2010, já tinha mudado para 5 % em 2011 (vide Nota Técnica nº 167/GEROR/SUINF/2011).*
>
> *Assim sendo, ao já considerar a alíquota máxima de 5 % para todos os municípios nos Estudos de Viabilidade, permite-se antecipar uma situação que teria como consequência o aumento da TBP logo no início da concessão, pela atualização das alíquotas dos diferentes municípios.*
>
> *Ainda cabe observar que, tendo em vista o prazo existente entre a modelagem e a assunção do trecho pela concessionária, e mais especificamente o início da cobrança, os municípios poderiam alterar a sua legislação e, consequentemente a alíquota do ISSQN durante este período, tornando, de qualquer modo, a alíquota ponderada do ISSQN defasada.*

494. A linha de entendimento adotada pela ANTT pressupõe que quando do início da cobrança de pedágio e anualmente, daí em diante, necessariamente seja feita a verificação da alíquota de ISSQN praticada pelos municípios limítrofes à rodovia, o que não se tem verificado para as concessões vigentes.

495. Como a aplicação do fator C ocorre somente depois de um ano após o início da cobrança da tarifa de pedágio, todos os valores eventualmente recebidos a maior no período deverão ser considerados (peça 5, p. 77):

> *1.5 A aferição do Fator C será feita anualmente e terá início a partir do início da cobrança de Tarifa de Pedágio pela Concessionária, com sua primeira aplicação prevista na revisão ordinária que se seguir ao decurso de 1 (um) ano contado do início da cobrança de Tarifa de Pedágio.*

496. Possivelmente, a única ocasião em que tal avaliação foi feita, ainda assim mediante provocação da concessionária, foi no caso da Via Bahia, conforme Nota Técnica 157/GEROR/SUINF/2010 (peça 23, p. 15-18), empresa que inadvertidamente pleiteou a revisão do tributo, supondo que pudesse se beneficiar de aumentos de alíquotas em determinados municípios, olvidando-se que sua proposta já considerara o teto de 5,0%.

497. É possível que outras concessões vigentes também demandem ajustes, pois nem todos os municípios que contém trechos rodoviários concedidos praticam alíquota máxima de ISSQN para os serviços descritos no item 22.01 do Anexo 1, da Lei Complementar 116/2003, a exemplo de Aparecida de Goiânia/GO (BR-060/153/262/DF/GO/MG).

498. Cumpre registrar, ainda, que o reequilíbrio em razão do tributo em questão não se resume à questão das alíquotas; em alguns casos, a avaliação da base de cálculo também é pertinente, a exemplo da Lei 5.584, de 29/12/1999, que altera o Código Tributário Municipal de Petrópolis/RJ:

> *§ 1º A base de cálculo de que trata o parágrafo anterior, será reduzida para 60% (sessenta por cento) do seu valor quando não houver posto de cobrança de pedágio no território do Município relativa à rodovia que o corte.*

499. Por conseguinte, cumpre determinar à ANTT que: (i) avalie as alíquotas de ISSQN efetivamente praticadas pelos municípios limítrofes à BR-364/365/GO/MG previamente ao início da cobrança e anualmente, daí em diante, efetuando os reequilíbrios contratuais cabíveis; (ii) no prazo de 120 dias, encaminhe ao Tribunal informações detalhadas acerca das alíquotas de ISSQN praticadas por todos os municípios limítrofes às concessões federais vigentes (ano a ano, desde a data de início da cobrança de pedágio até 2016), com o respectivo cálculo da alíquota média ponderada (detalhando as extensões de rodovia por município atravessado) e anexando a nota técnica pela qual foi feito o reequilíbrio, se for o caso.

D.11 ANEXO 7 - FATOR Q

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

500. De acordo com a cláusula 18.3.3 da minuta de contrato (peça 5, p. 38), a tarifa de pedágio será reajustada anualmente para incorporar a variação do IPCA, conforme índice de reajustamento (IRT) pactuado, ocasião em que poderá também sofrer a incidência tanto de fatores destinados a reestabelecer o equilíbrio econômico-financeiro da avença em termos de receitas e verbas (fator C) e da prestação dos serviços (fator D) quanto de outros destinados a apurar os ganhos de produtividade obtidos pela concessionária (fator X) e a qualidade dos serviços prestados (fator Q):

> *Tarifa de pedágio = TCP x tarifa básica de pedágio x (1 – D – Q) x (IRT – X) + C, sendo TCP o trecho de cobertura da praça (em km)*

501. O fator Q (peça 5, p. 81-87) é um indicador de qualidade no qual são avaliados dois parâmetros, o indicador de disponibilidade da rodovia (ID) e o indicador do nível de acidentes com vítimas na rodovia (IA), para determinado período de mensuração (t):

> *Fator Q = IDt + IAt*

502. O ID tem por objeto aferir o nível de disponibilidade das faixas de rolamento da rodovia, de forma a reduzir a tarifa básica de pedágio de acordo com a ausência de aproveitamento e fruição da rodovia pelos usuários e será calculado com base em informações apresentadas pela empresa, conforme item 4.4 do PER (peça 4, p. 85):

> *A Concessionária deverá apresentar até o 5º dia de cada mês, a Execução Mensal de Obras e Serviços identificando todas as intervenções de fato realizadas na rodovia no mês anterior. Esse relatório deverá contrastar as atividades programadas com as atividades executadas e apresentar todas as informações necessárias para a realização do cálculo do Indicador de Disponibilidade de Pista, conforme anexo do contrato. A Concessionária deverá indicar a natureza de todas as intervenções, o número de faixas de rolamento indisponibilizadas durante cada intervenção, o tempo de duração de cada intervenção, o horário em que as faixas de rolamento estarão indisponibilizadas e as datas de cada intervenção. Ao final de cada relatório, a Concessionária deverá realizar o cálculo de Disponibilidade de Pista, conforme especificado neste Contrato.*
>
> *No último relatório de Execução Mensal de Obras e Serviços anterior à Revisão Ordinária, a Concessionária deverá apresentar o cálculo anual do Indicador de Disponibilidade de Pista, conforme descrito neste contrato.*

503. A aplicação de tal fator, de natureza redutora da tarifa de pedágio, não ocorre nos primeiros anos de vigência contratual, quando as intervenções para a recuperação da rodovia são mais intensas, prejudicando a fruição da rodovia pelos usuários, conforme item 1.4 do Anexo 7 da minuta de contrato (peça 5, p. 81):

> *1.4 A aferição do Indicador de Disponibilidade da rodovia terá início a partir da primeira revisão ordinária da tarifa após o término das obras previstas no subitem 3.2.1.1 do PER, ou no início do 6º (sexto) ano da Data de Assunção, o que ocorrer primeiro.*
>
> *1.4.1 Até o início da aferição do Indicador de Disponibilidade, o valor do indicador será equivalente a 0 (zero) para fins de cálculo do Fator Q.*

504. Em se tratando de um parâmetro com impacto redutor da tarifa, calculado a partir de informações prestadas pela concessionária e aferido somente a partir do sexto ano após a assunção da rodovia (caso obras de duplicação da parte A não sejam concluídas antes do prazo), pode-se desde já antecipar que será virtualmente inaplicável.

505. A ANTT encaminhou planilha em que simulou o cálculo do ID para a Concessionária Nova Dutra (BR-116/SP/RJ), que vem pleiteando a inclusão de obras de ampliação de capacidade ao final da vigência contratual, sob alegação de que sua operação seria crítica, obrigando-a a interromper o tráfego reiteradas vezes por conta da operação na Serra das Araras.

506. Mesmo para uma rodovia que vem sendo apontada como crítica pela parte interessada na prorrogação, o ID resultou nulo pela avaliação feita pela ANTT (planilha 'Índice de Disponibilidade – Nova Dutra', _sarq_prod\Grupos\GT_Regulacao\Rodovia do Frango - Estudos).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

507. Disso resulta que o fator Q, se for utilizado na composição da tarifa, o será em decorrência do indicador do nível de acidentes, que poderá apenas incrementar a tarifa básica de pedágio de acordo com a melhora propiciada nas condições de segurança dos usuários.

508. O IA para fins de aplicação do fator Q será obtido a partir da variação do nível de acidentes da rodovia em relação ao ano anterior [ΔISt (Lote)] ou do confronto dessa variação em relação às demais concessões com previsão de apuração semelhante [(ΔISt (Lote) – ΔISt (concessões)], prevalecendo, na tarifa, a metade do maior dos dois valores apurados:

$$IA = 0{,}5 \times MAX [\Delta IS_t (Lote) - \Delta IS_t (concessões); \Delta IS_t (Lote)]$$

509. Importante mencionar que para se beneficiar do incremento tarifário em questão, a concessionária deve cumulativamente ter desempenho melhor que a média setorial no período e também superar o melhor índice histórico previamente registrado para o lote concedido:

$$\Delta ISt (Lote) \geq \Delta ISt (concessões)$$

$$ISt (Lote) \geq IS (Lotemín)$$

510. Diferentemente do previsto para o ID, a aferição do IA, conforme item 1.6 do Anexo 7 da minuta contratual, ocorre a partir do início da cobrança de pedágio (peça 5, p. 81):

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

511. A prematura aferição e aplicação do ID é procedimento temerário e que pode gerar impacto significativo na tarifa sem que a concessionária execute qualquer serviço que exceda suas obrigações contratuais e, em alguns casos, que se beneficie do incentivo até mesmo em condições de inadimplência contratual.

512. Isso porque nos anos iniciais (60 meses) de contrato a concessionária está encarregada de executar a duplicação de 117,0 km (parte A) e de promover a completa recuperação da rodovia existente, intervenções que tendem a reduzir drasticamente os acidentes na rodovia.

513. Nesse período, é de se esperar que os índices de acidentes sejam naturalmente reduzidos ano após ano, o que ensejará sucessivos incrementos tarifários pela apuração do ΔISt (Lote) não refreados pelo critério do ISt (Lote) ≥ IS (Lotemín), que também será continuamente atendido.

514. O critério setorial, nos moldes propostos, também resulta em comparações pouco razoáveis, uma vez que num mesmo período de apuração poderão estar sendo cotizadas rodovias completamente duplicadas/recuperadas com outras em estágios iniciais de implantação dos serviços, que serão sempre beneficiadas na comparação com empreendimentos mais maduros.

515. Isso ensejará situação paradoxal na qual a concessionária que administra a rodovia de pior qualidade em termos de segurança viária (rodovia com poucos trechos duplicados, parcialmente recuperada e com alta mortalidade decorrente de colisões frontais) receberá o maior fator Q e, como consequência, maior incremento tarifário; uma vez que tenha superado seus índices prévios e os índices setoriais apurados com base em rodovias já estabilizadas.

516. É possível até que uma concessionária que deixe de executar a duplicação, obra imprescindível para melhorar a segurança dos usuários e reduzir as fatalidades, possa se locupletar com o fator Q, adotando, por exemplo, melhor sinalização e controle de velocidade em pontos críticos, o que é de todo inaceitável.

517. Em vista de questionamentos do Tribunal, a ANTT encaminhou uma simulação com o cálculo do IA para treze rodovias concedidas em anos anteriores, cujos dados foram utilizados na elaboração do quadro abaixo (Planilha 'Índice do Nível de Acidentes com Vítimas', em _sarq_prod\Grupos\GT_Regulacao\Rodovia do Frango - Estudos).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

Concessionária	Ano - contrato	IA_{2010}	IA_{2011}	IA_{2012}	IA_{2013}	IA_{2014}	Incremento total na tarifa(1)
Nova Dutra	1995	0	-1,34%	-0,85%	-0,44%	1,93%	-2,63%
Concer	1995	0	4,65%	1,21%	-1,66%	8,81%	-1,66%
CRT	1995	0	4,61%	-2,90%	3,63%	1,88%	-2,90%
Concepa	1997	0	-4,24%	6,71%	4,67%	-3,92%	-8,16%
Eco Sul	1998	0	-2,00%	-3,55%	1,25%	-16,78%	-22,33%
Planalto Sul	2008	0	3,67%	-1,66%	-3,15%	2,05%	-4,80%
Litoral Sul	2008	0	0,95%	4,61%	3,95%	-2,96%	-2,96%
Régis Bittencourt	2008	0	-0,15%	-0,01%	-3,65%	-0,59%	-4,39%
Fernão Dias	2008	0	1,91%	-2,91%	1,85%	-9,48%	-12,39%
Fluminense	2008	0	5,76%	-5,17%	5,28%	-2,07%	-7,24%
Transbrasiliana	2008	0	6,68%	-5,03%	5,62%	-8,21%	-13,25%
Rodovia do Aço	2008	0	-8,21%	37,52%	-0,01%	-9,01%	-17,23%
Via Bahia	2009	-	-	7,05%	-41,21%	-9,74%	-50,95%

(1) Apenas os valores negativos representam incremento na tarifa (redução de acidentes)

518. Mesmo se tratando de mera simulação (os treze contratos não previam o fator Q), pode-se verificar, desde logo, a magnitude que pode assumir o IA e, por consequência, o fator Q, a ser repassado às tarifas de pedágio. No ano de 2014, a apuração do índice permitiria que cinco concessionárias tivessem aumentos tarifários decorrentes do índice de qualidade superiores a 8%.

519. No caso mais emblemático, a Via Bahia, empresa que tem se notabilizado por sucessivos descumprimentos contratuais, faria jus, em 2013, a um aumento tarifário de 41,21%, que compensaria com sobras todas as penalidades decorrentes de inadimplências contratuais anteriores, possivelmente por ter disponibilizado algumas das obras que há muito deveria ter entregue.

520. De forma geral, as concessões mais maduras (Nova Dutra, Concer e CRT) tiveram acréscimos tarifários de menor monta decorrentes do IA, enquanto aquelas mais recentes receberam benefícios maiores, exceção feita à Concepa, que teve várias obras de duplicação entregues no período de apuração e a Eco Sul, que teve um segmento expurgado de seu contrato de concessão.

521. Se as concessões cujos contratos foram assinados em 2008 tiveram desempenho expressivo em termos de IA, mesmo sem prever a duplicação completa dos trechos concedidos em muitos casos, é possível que os novos lotes recebam benefícios ainda maiores apenas decorrentes da integral duplicação da rodovia.

522. Recentemente, em manifestação encaminhada pela ANTT no âmbito do TC 014.731/2015-0, a agência relatou ter ocorrido uma redução de 31% dos acidentes na BR-040/DF/GO/MG apenas com a duplicação de 10% e pequenas melhorias advindas da fase de trabalhos iniciais (peça 19, p. 17 daqueles autos):

> *35. Além de todos os serviços de recuperação da rodovia realizados pela Concessionária VIA 040, os usuários que trafegam no trecho concedido contam com serviços de atendimento médico e mecânico desde a data de 22 de outubro de 2014, dentre outros serviços que compõem a operação rodoviária no trecho, contribuindo significativamente para a redução estimada de 31% no número de acidentes e 23% no número de mortes na rodovia.*

523. Dada a dimensão possível do aumento, causa preocupação também, o fato de que não existe limitador percentual para o IA, apenas a possibilidade do diferimento do seu valor ao longo do tempo, nos termos da cláusula 3.8 do Anexo 7 (peça 5, p. 87):

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

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

524. Ou seja, pela formulação atual, o IA poderá influenciar significativamente a tarifa nos primeiros anos de concessão e deverá exercer pequeno impacto depois de concluídas as obras principais, o que frustra os objetivos perseguidos pelo Fator Q de induzir as empresas a perseguirem melhoras qualitativas contínuas e que excedam as obrigações contratuais para proporcionar maior segurança aos usuários.

525. Mesmo nos casos de concessões antigas, a execução de novas obras, a exemplo daquelas condicionadas ao volume de tráfego, poderá induzir a aumentos expressivos de tarifa decorrentes do simples cumprimento contratual, distorcendo o caráter de incentivo às empresas de superarem suas obrigações ordinárias.

526. A minuta contratual apresentada excepciona os trechos que serão duplicados a partir do 16º ano (parte B) da regra geral, conforme item 1.5 do Anexo 7 da minuta contratual (peça 5, p. 81):

> *1.5 Os subtrechos homogêneos objeto das obras previstas no subitem 3.2.1.2 do PER somente serão considerados para fins de cálculo do Fator Q após o término das obras previstas no subitem 3.2.1.2.1 do PER, ou no início do 21º (vigésimo primeiro) ano da Data de Assunção, ou ainda após o término das obras previstas no subitem 3.2.1.2.2 do PER, por subtrecho, o que ocorrer primeiro, com aplicação na revisão ordinária subsequente.*

527. Apesar de positivo, o preceito em questão não resolve o problema, pois o IA, para os demais trechos rodoviários a serem concedidos, será calculado antes de concluídas as obras de duplicação da parte A e de recuperação da rodovia como um todo, o que acarreta toda a possibilidade de majoração excessiva de tarifa já mencionada.

528. Não se pode olvidar que o IA calculado na fase inicial para alguns subtrechos da rodovia, segundo metodologia inapropriada, ocasionará aumentos que impactarão todo o sistema rodoviário, pois não existe previsão de que os aumentos decorrentes do índice sejam aplicados somente nas praças de pedágio relativas aos subtrechos considerados para o cálculo do índice.

529. Em face do exposto, propõe-se determinar que a ANTT suprima o Fator Q da minuta de contrato, ou que, alternativamente, modifique sua fórmula de cálculo, de modo a conter, minimamente, as seguintes características:

a) o índice seja aferido e aplicado após a conclusão das obras de recuperação e de ampliação de capacidade incluídas as respectivas melhorias;

b) o índice não seja afetado pela execução de grandes obras que excedam as duplicações previstas (partes A e B), tais como aquelas condicionadas ao volume de tráfego ou incluídas por meio de aditivos;

c) o índice seja não cumulativo – o acréscimo tarifário relativo à apuração de um ano deverá repercutir na tarifa somente pelo prazo de doze meses, retornando os valores tarifários ao patamar em que estariam sem o acréscimo, até que novo IA que represente acréscimo tarifário seja atingido pela empresa;

d) a comparação com outras concessões seja feita apenas quando as mesmas estiverem em estágio de implantação equivalente ao indicado nas alíneas anteriores (estabilidade em termos de investimentos em obras);

e) o incremento tarifário não seja aplicável às empresas que estiverem inadimplentes em suas obrigações contratuais, a exemplo das concessionárias que atrasam a entrega das obras de duplicação;

f) percentual máximo para o IA, tendo em vista que o incentivo não pode resultar em oscilações tarifárias ilimitadas, como atualmente ocorre.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

530. Por fim, como o incentivo tarifário pressupõe algum tipo de contrapartida da empresa em termos de investimentos, em sentido amplo, que exceda suas obrigações contratuais regulares, é pertinente determinar à ANTT que: demande da concessionária a apresentação de um plano de ação no qual indique as medidas extracontratuais que irá adotar em termos de segurança viária para pleitear o bônus tarifário relativo ao fator Q, que somente deverá ser concedido caso verificada a implementação das medidas propostas.

5. AVALIAÇÃO DE CUSTOS OPERACIONAIS

Sobrepreço nos serviços de 'Capina e roçada na faixa de domínio'

531. O PER da BR-364/365/GO/MG prevê, em seu subitem 3.1.6 (Canteiro Central e Faixa de Domínio), que a empresa contratada execute, desde o primeiro ano de contrato, aceiros de 3,0 m de largura, de ambos os lados da rodovia, ao longo de toda a sua extensão (peça 4, p. 26):

> *Escopo de Trabalhos Iniciais*
>
> *(...)*
>
> *14. Substituição ou implantação de mourões a cada 3 m, quando necessários, e **implantação das faixas de proteção das cercas (aceiros) com largura mínima de 3 m, ao longo das divisas da faixa de domínio da rodovia**, onde inexistentes. (grifou-se)*

532. Os aceiros, a serem implantados no primeiro ano de contrato, devem ser mantidos ao longo de toda a vigência contratual, conforme previsto na Frente de Conservação (peça 4, p. 49-50):

> *3.3.6 Canteiro central e faixa de domínio*
>
> *Escopo: conservação do canteiro central e da faixa de domínio. Deverá abranger os seguintes serviços principais: (...) (ii) recomposição de cobertura vegetal, despraguejamento manual de gramados, **conservação das faixas de proteção das cercas (aceiros)**, corte e remoção de árvores, conservação de árvores e arbustos, limpeza e remoção de lixo, entulho e materiais orgânicos, conservação das cercas delimitadoras da faixa de domínio; (grifou-se)*

533. Para fazer frente a tal obrigação contratual, o EVTEA considerou que a concessionária irá executar aceiros duas vezes por ano ao longo de toda a rodovia (planilha 'Conserva de Rotina – Dimensionamento e Custos – CFNov', abas 'Conserva Fases' e 'Conserva', em _sarq_prod\Grupos\GT_Regulacao\000 - Concessões_rodovias\ BR-364-365-GO-MG \ Planilhas\ Modelagem Financeira).

*534. Isso resultou, considerando a extensão concedida de 437 km, em intervenção anual em uma área de 5.244.000 m^2 (2 * 437.000 m * 6 m), que caso executada manualmente ('capina manual'), demanda recursos anuais da ordem de R$ 3 milhões, ao longo de trinta anos.*

535. Os serviços em questão buscam, precipuamente, evitar a propagação de incêndios das propriedades lindeiras à rodovia para a faixa de domínio e vice-versa. A depender de como serão executados os serviços, também poderão conferir proteção às cercas que delimitam a faixa de domínio, especialmente se metade do aceiro (1,5 m) for feita dentro da propriedade e a outra metade na faixa de domínio.

536. Por se tratar de serviço destinado a combater a propagação de incêndios, é necessário que a vegetação seja completamente removida na largura de 3,0 metros, de modo que o resultado final seja uma faixa, em solo apenas, que impeça a propagação de eventuais chamas.

537. Normalmente tais serviços são executados ao final do período chuvoso, de modo que a remoção completa da vegetação cumpra seus objetivos até o final da estação seca, quando a vegetação volta a crescer, porém sem que haja maiores riscos de incêndios. Por essa concepção, que foi adotada para a Rodovia do Frango, no TC 023.298/2015-4 (Planilha '5 – Modelo Operacional – REVISÃO 2 AGOSTO – 2015', aba 'Memória Área de Corte Vegetação', em _sarq_prod\Grupos\GT_Regulacao\Rodovia do Frango - Estudos\NOVOS ESTUDOS\BR-476 Planilhas 09-10-2015.zip\BR-476 Planilhas 09-10-2015), a previsão de execução de aceiros uma vez

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

ao ano é suficiente para que se atinja o objetivo proposto para os serviços, o que, no caso concreto, resulta em economia da ordem de R$ 1,5 milhão por ano.

538. Há que se destacar, ainda, que nas fiscalizações recentes levadas a efeito pelo Tribunal, verificou-se que tal obrigação não vem sendo executada pelas concessionárias (BR-040/DF/GO/MG - TC 014.731/2015-0 e BR-163/MT - TC 023.217/2015-4), nem sendo exigida pela ANTT, que autorizou o início da cobrança de pedágios sem que o serviço, que consta do escopo dos trabalhos iniciais, tivesse sido realizado.

539. Além de solucionar a questão atinente aos descumprimentos contratuais para o quesito em tais contratos, a agência deve avaliar a pertinência de se manter a obrigação em comento para a BR-364/365/GO/MG, haja vista que, na prática, pouca atenção tem sido dispensada pelas partes contratante e contratada para a execução do serviço.

540. Sem embargo de ter sido negligenciado nos contratos fiscalizados pelo Tribunal, nota-se que é serviço bastante representativo em termos de valores, posto que representa o de maior montante dentre os previstos para a faixa de domínio.

541. Ante o exposto, propõe-se determinar à ANTT que reavalie a exigência de implantação e manutenção de aceiros ao longo da vigência contratual e, caso decida-se pela continuidade de tal obrigação no PER, que revise o EVTEA de modo a considerar apenas uma execução anual do serviço, a exemplo da concepção que pautou a BR-476/153/282/480/PR/SC, promovendo a redução da tarifa-teto decorrente de tal medida.

CONCLUSÃO

542. A análise do 1º estágio da concessão da BR-364/365/GO/MG levou em consideração o mapeamento de riscos das concessões rodoviárias federais. Por esse motivo, deu-se especial ênfase ao exame do Programa de Exploração da Rodovia, uma vez que os trabalhos em curso no TCU evidenciaram que muitas das falhas verificadas no cumprimento dos contratos derivavam de fragilidades do PER, como, por exemplo, a falta de clareza na definição de parâmetros de desempenho.

543. Nos presentes autos não foram encontradas irregularidades suficientes para reprovar os estudos de viabilidade submetidos. Tal afirmação não deve ser feita sem se levar em consideração que há a necessidade de modificações no EVTEA antes da realização da licitação, e que também existem espaços para aprimoramentos em futuras concessões.

544. De início, recomenda-se que a ANTT e o Ministério dos Transportes avaliem a conveniência e oportunidade de concederem a chamada rodovia do frango, considerando: (i) o cenário concorrencial e macroeconômico atual; e (ii) a reduzida capacidade gerencial da Agência em relação às concessões atuais.

545. Quanto à elaboração do estudo de demanda, entende-se que existem riscos no Processo de Manifestação de Interesse que exigem a criação, pelo regulador, de pontos de controle com vistas a avaliar a adequação dos dados apresentados.

546. No tocante à principal modificação trazida no presente EVTEA em relação ao modelo apresentado nas últimas concessões, qual seja, a conclusão das obras de duplicação em vinte anos, entende-se que além de expor a Administração a riscos adicionais, traz benefícios insignificantes ao usuário em termos de modicidade tarifária, especialmente quando se considera o nível de fruição que uma rodovia duplicada nos anos iniciais proporciona, de sorte que não se vislumbrou interesse público imediato com o cronograma de obras que prevaleceu sobre aquele apresentado no curso das audiências públicas.

547. Verificou-se, no âmbito da análise do PER e da minuta contratual, que existem pontos que demandam alteração antes da licitação, com vistas a garantir a adequada prestação do serviço público, como preceitua a Lei 8.987/1995.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

548. Regra geral, os encaminhamentos propostos têm fundamento na necessidade de prestação adequada do serviço, conforme o art. 6º da Lei 8.987/1995 e nas atribuições conferidas à ANTT pela Lei 10.233/2011, mormente os arts.24, incisos I, II, III e VIII, e 26, inciso VII e § 2º.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

549. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

550. Nos termos da Instrução Normativa-TCU 46/2004 aprovar com ressalvas o 1º estágio da concessão da BR-476/153/282/480/PR/SC;

551. Com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar que, previamente à publicação do edital de concessão da referida rodovia, a Agência Nacional de Transportes Terrestres:

a) avalie a consistência dos dados do estudo de tráfego apresentados no EVTEA, com base nas informações disponíveis no Dnit para o trecho a ser concedido, constantes do Plano Nacional de Contagem de Tráfego (PNCT) e do sistema de controle de velocidade (sensores de velocidade e radares fixos), fazendo incluir no processo concessório as premissas e conclusões que fundamentam essa avaliação, em atendimento ao princípio da motivação dos atos administrativos (itens 77-94 desta instrução);

b) altere a redação do Programa de Exploração da Rodovia (PER) de modo a indicar que o parâmetro de desempenho relacionado à 'ausência de juntas e trincas sem selagem' aplica-se somente a pavimentos rígidos (itens 135-141 desta instrução);

c) altere a redação do PER de modo a indicar que o parâmetro de desempenho relacionado a 'desníveis entre a faixa de tráfego e o acostamento (tolerância máxima)' aplica-se tanto ao acostamento externo quanto ao acostamento interno (itens 142-151 desta instrução);

d) altere o parâmetro de desempenho atinente à irregularidade longitudinal aplicável ao final da fase de manutenção - 357 meses, compatibilizando-o com a exigência de IRI não superior a 2,7 m/km a partir do final da fase de recuperação - 60 meses (itens 152-164 desta instrução);

e) altere o parâmetro de desempenho para a instalação de placas educativas/indicativas para assegurar, desde a fase de trabalhos iniciais (até doze meses), quantidade de sinalização compatível com as necessidades da rodovia, em atenção ao princípio legal da suficiência e ao art. 144, § 10º, da CF/88 (itens 165-173 desta instrução);

f) indique no PER, em consonância com o levantamento que constou do EVTEA, que a concessionária deverá considerar em sua proposta a reparação de tachas refletivas, inclusive a reposição daquelas porventura faltantes, em todos os subtrechos do sistema rodoviário, na fase de trabalhos iniciais (itens 174-182 desta instrução);

g) altere a redação do PER de modo a distinguir a 'correção de depressão no encontro com a via' exigida no prazo de doze meses da 'ausência de depressão no encontro com a via' prevista para 84 meses (itens 195-200 desta instrução);

h) altere a redação do PER de modo a esclarecer que as atividades de recuperação/substituição emergencial previstas para os trabalhos iniciais abrangem intervenções em todos os elementos de drenagem e obras de arte correntes que estejam danificados em maior grau de severidade (estado de conservação 'ruim'), em consonância com o EVTEA (itens 201-209 desta instrução);

i) altere a redação do PER de modo a esclarecer que a atuação da concessionária sobre os sistemas elétricos e de iluminação existentes na rodovia prevista na fase dos trabalhos iniciais independe do arrolamento de bens (itens 210-223 desta instrução);

j) estabeleça as obrigações objetivas para a concessionária de providenciar a implantação de sistemas elétricos e de iluminação nas obras de melhorias que vier a executar, assim como naquelas já existentes (itens 210-223 desta instrução);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

k) estabeleça obrigações claras para a concessionária de providenciar infraestrutura que garanta a comunicação direta e universal dos usuários da rodovia com os sistemas de atendimento ao usuário (itens 224-241 desta instrução);

l) inclua no PER as especificações necessárias e suficientes para definir os serviços de inspeção de tráfego (escopo, parâmetros técnicos e parâmetros de desempenho) e possibilitar sua posterior fiscalização (itens 263-269 desta instrução);

m) estabeleça obrigação para a concessionária relativa à implantação de áreas mínimas para as bases operacionais (e outras edificações de interesse, se for o caso) compatíveis com aquelas que foram previstas no EVTEA e revise a redação do PER de modo a indicar quais os parâmetros técnicos que deverão ser observados para as bases operacionais provisórias (itens 270-286 desta instrução);

n) evidencie no PER que o prazo aplicável às intervenções em edificações/instalações existentes são válidos mesmo quando necessitarem, além de reforma, de obras de construção e/ou ampliação e que reavalie incompatibilidades de prazo e quantidades apuradas para as edificações da ANTT – postos e/ou prédio (itens 287-299 desta instrução);

o) reavalie a quantidade e tipologia dos dispositivos para controle de velocidade e assinale prazo para a apresentação dos estudos de localização dos equipamentos de controle de velocidade e submissão ao órgão de trânsito competente, de sorte a garantir a instalação em doze meses após a assunção da rodovia (itens 300-305 desta instrução);

p) revise os prazos para a execução das obras de melhorias em subtrechos a serem duplicados nos primeiros cinco anos de contrato – parte A das obras de ampliação (itens 306-325 desta instrução);

q) estabeleça no PER e no contrato mecanismos regulatórios suficientes para garantir a efetividade do dispositivo que estabelece a concomitância entre as obras de duplicação e respectivas melhorias, quando o critério prazo não prevalecer (itens 306-325 desta instrução);

r) indique a localização das melhorias nas respectivas tabelas do PER (itens 306-325 desta instrução);

s) corrija a unidade de medida para a extensão das obras de melhorias em vias marginais (itens 306-325 desta instrução);

t) revise as localizações e quantidades do quadro 'melhorias de acessos' do PER (itens 306-325 desta instrução);

u) esclareça que os retornos operacionais previstos no PER são do tipo 'retorno em desnível' em consonância com o EVTEA e indique claramente no PER que retornos adicionais em nível, eventualmente necessários, deverão estar contemplados no projeto executivo de duplicação, às expensas da concessionária (itens 326-340 desta instrução);

v) suprima ou adeque as cláusulas contratuais que fazem referência a 'contornos obrigatórios em trechos urbanos' ou 'obras obrigatórias em trechos urbanos', caso não identifique nenhuma obra do tipo que necessite ser realizada, conforme alínea seguinte (itens 341-343 desta instrução);

w) revise os estudos para identificar se existe a necessidade de incluir 'contornos obrigatórios em trechos urbanos' e suprima do PER e do contrato as referências a 'contornos alternativos em trechos urbanos' (itens 344-358 desta instrução);

x) revise o prazo da 'obrigação de atendimento à classe I-A' previsto no item 3.2.5.1 do PER à luz das inconsistências apuradas (itens 359-368 desta instrução);

y) esclareça na minuta de contrato que a assunção da rodovia por parte da concessionária não está adstrita aos bens que constam do termo de arrolamento, mas abrange todo o sistema rodoviário concedido (itens 371-378 desta instrução);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

z) exija das concessionárias a apresentação de projetos, preferencialmente executivos, previamente ao início das obras (itens 380-395 desta instrução);

aa) esclareça na minuta do contrato, de forma inequívoca, que a conclusão das obras ocorre quando o projeto executivo apresentado pela concessionária e avaliado pela Agência estiver efetivamente implantado (itens 396-409 desta instrução);

bb) suprima o item (iii) da cláusula 10.3.1 da minuta de contrato de concessão (itens 399-409 desta instrução);

cc) estabeleça no PER e na minuta de contrato mecanismos para evitar que melhorias mais complexas, onerosas e funcionalmente superiores sejam substituídas por outras mais simples, de menor custo e pior qualidade para o usuário, mantendo-se, em caso de substituições, inalterado o equilíbrio econômico-financeiro da avença (itens 410-416 desta instrução);

dd) altere a redação da subcláusula 10.4.6 para compatibilizá-la com aquelas que tratam do recebimento de obras (itens 417-419 desta instrução);

ee) reavalie todas as cláusulas contratuais que tratam de obras executadas pelo poder concedente, de modo que estejam adequadas ao objeto da contratação e que atendam ao interesse do usuário - prestação de serviço adequado e modicidade tarifária (itens 420-437 desta instrução);

ff) revise a redação da minuta de contrato para que não subsistam dúvidas de que a cobrança da tarifa de pedágio não poderá ocorrer se os trabalhos iniciais não tiverem sido integralmente concluídos em todo o sistema rodoviário (itens 438-442 desta instrução);

gg) defina no PER e na minuta de contrato a responsabilidade da concessionária pelos custos financeiros da fiscalização do tráfego de veículos com eixos suspensos de que trata o disposto na Lei 13.103/2015 (itens 443-451 desta instrução);

hh) revise as penalidades previstas na cláusula 20 do contrato, para que atendam aos critérios de razoabilidade e proporcionalidade, de forma a desestimular futuras inexecuções contratuais (itens 452-468 desta instrução);

ii) no prazo de um ano após a celebração do presente contrato de concessão, complemente o termo de arrolamento de bens da rodovia (itens 469-482 desta instrução);

jj) avalie as alíquotas de ISSQN efetivamente praticadas pelos municípios limítrofes à BR-364/365/GO/MG previamente ao início da cobrança e anualmente, daí em diante, efetuando os reequilíbrios contratuais cabíveis (itens 483-499 desta instrução);

kk) suprima o Fator Q da minuta de contrato, ou que, alternativamente, modifique sua fórmula de cálculo, de modo a conter, minimamente, as seguintes características: a) o índice seja aferido e aplicado após a conclusão das obras de recuperação e de ampliação de capacidade incluídas as respectivas melhorias; b) o índice não seja afetado pela execução de grandes obras que excedam as duplicações previstas (partes A e B), tais como aquelas condicionadas ao volume de tráfego ou incluídas por meio de aditivos; c) o índice seja não cumulativo – o acréscimo tarifário relativo à apuração de um ano deverá repercutir na tarifa somente pelo prazo de doze meses, retornando os valores tarifários ao patamar em que estariam sem o acréscimo, até que novo IA que represente acréscimo tarifário seja atingido pela empresa; d) a comparação com outras concessões seja feita apenas quando as mesmas estiverem em estágio de implantação equivalente ao indicado nas alíneas anteriores (estabilidade em termos de investimentos em obras); e) o incremento tarifário não seja aplicável às empresas que estiverem inadimplentes em suas obrigações contratuais, a exemplo das concessionárias que atrasam a entrega das obras de duplicação; f) percentual máximo para o IA, tendo em vista que o incentivo não pode resultar em oscilações tarifárias ilimitadas, como atualmente ocorre; (itens 500-530 desta instrução);

ll) demande da concessionária a apresentação de um plano de ação no qual indique as medidas extracontratuais que irá adotar em termos de segurança viária para pleitear o bônus

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

tarifário relativo ao fator Q, que somente deverá ser concedido caso verificada a implementação das medidas propostas (itens 500-530 desta instrução);

mm) reavalie a exigência de implantação e manutenção de aceiros ao longo da vigência contratual e, caso decida-se pela continuidade de tal obrigação no PER, que revise o EVTEA de modo a considerar apenas uma execução anual do serviço, a exemplo da concepção que pautou a BR-476/153/282/480/PR/SC, promovendo a redução da tarifa-teto decorrente de tal medida (itens 531-541 desta instrução).

552. Com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar que a Agência Nacional de Transportes Terrestres:

a) no prazo de 120 dias, defina metodologia para avaliar a adequação dos estudos de demanda apresentados nos Procedimentos de Manifestação de Interesse, principalmente no que diz respeito à verificação da acuidade dos dados apresentados e ao período utilizado para sua estimativa (itens 77-94 desta instrução);

b) no prazo de 120 dias, adote medidas suficientes com vistas a garantir que a avaliação dos parâmetros de desempenho para efeitos de recebimento das obras e serviços seja feita de forma independente, de modo a dar cumprimento ao art. 67 da Lei 8.666/1993, enviando-as ao Tribunal (itens 396-409 desta instrução);

c) para as próximas concessões, providencie o termo de arrolamento de bens de forma padronizada e abrangente antes da celebração dos respectivos contratos (itens 469-482 desta instrução);

d) no prazo de 120 dias, encaminhe ao Tribunal informações detalhadas acerca das alíquotas de ISSQN praticadas por todos os municípios limítrofes às concessões federais vigentes (ano a ano, desde a data de início da cobrança de pedágio até 2016), com o respectivo cálculo da alíquota média ponderada (detalhando as extensões de rodovia por município atravessado) e anexando a nota técnica pela qual foi feito o reequilíbrio, se for o caso (itens 483-499 desta instrução).

553. Com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres que:

a) privilegie a duplicação de toda a extensão da BR-364/365/GO/MG nos primeiros anos de contrato, a exemplo da concepção adotada para as últimas rodovias federais concedidas (itens 95-113);

b) adote parâmetro efetivo para a medição de percentual de área trincada (itens 115-134 desta instrução);

c) reavalie a supressão de dispositivo que constou do PER da BR-476/153/282/480/PR/SC destinado a dotar sua estrutura de fiscalização de ferramental adequado à aferição dos parâmetros de desempenho estabelecidos em contrato (itens 115-134 desta instrução);

d) adote parâmetro de desempenho mais rigoroso para o IRI nos anos iniciais de contrato, considerando as condições do pavimento da BR-364/365/GO/MG prévias à licitação, de modo a garantir não ocorra uma degradação das condições da rodovia somente revertida ao término da fase de recuperação (itens 152-164 desta instrução);

e) estabeleça parâmetros de desempenho compatíveis com a sua estrutura de regulação (aplicáveis sem a necessidade de avaliar toda a extensão da rodovia) e viabilize a avaliação independente de tais parâmetros (itens 183-194 desta instrução);

f) reavalie a supressão de dispositivo que constou do PER da BR-040/DF/GO/MG destinado a aferir o desempenho de tachas refletivas (itens 183-194 desta instrução);

g) estabeleça prazos de atendimento aplicáveis à totalidade dos incidentes registrados (itens 242-254 desta instrução);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.

h) o PER passe a exigir das concessionárias, nos boletins periódicos e outros meios de comunicação disponíveis (tais como painéis de mensagens variáveis, serviço de radiodifusão, etc.), a divulgação dos principais direitos do usuário e dos canais a ele disponíveis quando necessitar registrar reclamações ou sugestões acerca de tais direitos (itens 255-262 desta instrução);

i) avalie os projetos, preferencialmente executivos, das bases operacionais e de outras edificações de interesse, evitando-se a execução de instalações que não atendem aos requisitos mínimos de qualidade, segurança e conforto de operadores e usuários da rodovia (itens 270-286 desta instrução);

j) revise a redação da cláusula 10.1.4, uma vez que não apenas os contratos que impeçam ou prejudiquem a concessionária devem ser rescindidos (itens 420-437 desta instrução).

554. Com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres e ao Ministério dos Transportes que:

a) preliminarmente à realização do leilão da presente concessão, avaliem o ambiente concorrencial e macroeconômico do momento com vistas a formar um juízo de oportunidade acerca da realização do leilão (itens 33-40 desta instrução);

b) no caso de ser inevitável a inclusão de uma nova obra no contrato de concessão, avaliem a possibilidade de inserção de uma regra de aplicação de desconto incidente sobre a tabela Sicro, simulando o ambiente concorrencial normalmente obtido na contratação de obras pela Lei 8.666, de 1993 (itens 58-63 desta instrução);

c) avaliem a conveniência e a oportunidade de efetivar a ora debatida concessão, considerando a atual conjuntura dos contratos vigentes as dificuldades gerenciais detectadas na atuação da ANTT (itens 64-76 desta instrução).

555. Com fundamento no art. 7º da Resolução TCU 265/2014, propõe-se dar ciência à ANTT que, nos presentes autos, verificou-se que (itens 142-151 desta instrução):

a) a redação dada pelo PER da BR BR-364/365/GO/MG para o parâmetro de desempenho relacionado 'desníveis entre faixa de tráfego e acostamento' não é compatível com a execução de chanfro apenas mediante fresagem, sem posterior aplicação de microrrevestimento ou CBUQ, como verificado na BR-040/DF/GO/MG, em afronta ao art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995, ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório e ao art. 144, § 10º, da Constituição Federal de 1988;

b) a previsão de execução de cunha sem a definição de parâmetros técnicos para o serviço, na inexistência de norma específica, o que poderá levar à execução de serviços de qualidade precária e sem resultados efetivos em termos de melhoria das condições de segurança dos usuários, em afronta ao art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995, ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório e ao art. 144, § 10º, da Constituição Federal de 1988.

556. Encaminhar cópia desta decisão, bem como do relatório e voto que a fundamentarem ao Ministério dos Transportes e à Agência Nacional de Transportes Terrestres.

557. Retornar os autos à SeinfraRodovia para prosseguimento da análise dos demais estágios da presente concessão, nos termos da Instrução Normativa-TCU 46/2004." (grifos no original).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54860242.