



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DDB

RELATORIA: DDB

TERMO: VOTAÇÃO À DIRETORIA

NÚMERO: 25/2021

OBJETO: REGULAMENTO DAS CONCESSÕES RODOVIÁRIAS - ABERTURA DA AUDIÊNCIA PÚBLICA

ORIGEM: SUROD

PROCESSO (S): 50500.000991/2021-09

PROPOSIÇÃO PRG: DESPACHO Nº 00146/2021/PF-ANTT/PGF/AGU (5188449)

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

## 1. DO OBJETO

1.1. Trata-se de proposta de submissão à audiência pública, com o objetivo de tornar público, colher sugestões e contribuições à minuta de resolução que estabelece o Regulamento das Concessões Rodoviárias, aplicável aos contratos de concessão de exploração de infraestrutura rodoviária da ANTT.

## 2. DOS FATOS

2.1. O processo teve início com a NOTA TÉCNICA - ANTT 3863 (SEI 3947370), de 1/9/2020, em que a Gerência de Regulação Rodoviária (GERER) apresentou a proposta de revisão do marco regulatório das concessões de rodovias, cuja conclusão se deu no seguinte sentido, *in verbis*:

6.1. A presente Nota Técnica teve por objeto a análise do atual cenário regulatório das normas que incidem sobre as concessões rodoviárias federais. Conquanto o presente modelo de regulação se estabelece sobre os contratos de concessão firmados, que pactuam regras gerais e específicas, as recorrentes atualizações dos termos contratuais nas novas etapas de concessão acabam por trazer um alto custo regulatório e impossibilidade de atualização frequente das obrigações gerais dos contratos mais antigos.

6.2. Em vista disso, considerando o contexto de uma necessária atualização da regulação setorial, serve-se do presente para propor a elaboração de um Regulamento das Concessões Rodoviárias, que venha a abarcar todas as regras genéricas setoriais e permita uma a simplificação regulatória, com foco na permanente atualização dos procedimentos regulatórios da ANTT e na celebração de contratos de concessão centrados na realidade do ativo rodoviário. Em essencial, a vigente proposta busca imprimir agilidade, segurança e equidade ao novo marco normativo.

6.3. Para tanto, o ponto de partida reside no pedido de revisão da Agenda Regulatória da ANTT do biênio 2019/2020, conforme já exposto. Dessa forma, poder-se-á refletir neste essencial mecanismo de planejamento a elaboração do RCR, incorporando-o entre as entregas normativas estratégicas do período.

2.2. Seguindo da NOTA TÉCNICA - ANTT 3863 (SEI 3947370), o processo 50500.085847/2020-45 traz um amplo conjunto de apresentações (SEI 3975206, 3975213, 3975222, 3975235, 3998518, 4016957, 4016987, 4081978, 4129836, 4129881, 4129885, 4216600, 4216619, 4311432, 4311447, 4644431, 4644451, 4644477 e 4693393) do que se convencionou denominar Regulamento de Concessões Rodoviárias (RCR), subdividido por um conjunto de temas, com a proposta de cronograma do RCR e o alinhamento com a Agenda Regulatória da ANTT.

2.3. Do que se depreende do material constante dos autos do processo 50500.085847/2020-45, o conjunto de apresentações se deu inicialmente dentro da Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUROD), tendo a discussão sido ampliada posteriormente para Superintendência de Concessão da Infraestrutura (SUCON).

2.4. O tema passou a constar do planejamento regulatório da ANTT com a edição da Deliberação 423, de 6/10/2020, que aprovou a quarta revisão extraordinária da Agenda Regulatória do biênio 2019/2020, e incluiu o Regulamento de Concessões Rodoviárias no Eixo Temático 2 da Agenda, de responsabilidade da SUROD.

2.5. Em 8/12/2020 foi juntado aos autos a NOTA TÉCNICA - ANTT 5547 (SEI 585972), da GERER, que apresenta a Norma 1 do RCR, relativamente às "Disposições Gerais sobre as Concessões Rodoviárias Federais", com a respectiva minuta da resolução - MINUTA DE RESOLUÇÃO CNORD (SEI 4638677).

2.6. A NOTA TÉCNICA - ANTT 5547 (SEI 585972) traz uma explicação sucinta de cada um dos capítulos da proposta normativa e indica como encaminhamento o envio da minuta de resolução a um conjunto de unidades internas da SUROD, incluindo as coordenações de infraestrutura das unidades regionais, bem como de outras áreas da ANTT, entre as quais a SUCON, a Superintendência de Governança, Planejamento e Articulação Institucional (SUART), o Núcleo de Acompanhamento, Monitoramento e Articulação de Assuntos Estratégicos (NAM) e a Ouvidoria.

2.7. O resultado dessa consulta interna foi consolidado no RELATÓRIO DE ANÁLISE TÉCNICA CNORD (SEI 4898790), de 27/1/2021, e serviu de fundamento à continuidade do trabalho nos autos do processo 50500.000991/2021-09, dedicado à abertura da audiência pública relativa a 1ª etapa do Regulamento de Concessões Rodoviárias.

2.8. De forma a cumprir o disposto no art. 50 da norma regimental, a SUOD instruiu o processo com os seguintes documentos: RELATÓRIO À DIRETORIA 26 (SE037177), MINUTA DE DELIBERAÇÃO CNORD (SE037224), MINUTA DE AVISO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA CNORD (SEI 5037603), NOTA TÉCNICA - ANTT 267 (SE045958), RELATÓRIO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AIR CNORD (SE071447), Anexo da NT 267 - Comentário aos artigos do RCR 1 (SEI 5113906) e a MINUTA DE RESOLUÇÃO CNORD (SEI 5071453), todos de 28/1/2021.

2.9. A Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT) foi comunicada da proposta de abertura de audiência pública, em cumprimento ao disposto no art. 9º da Resolução n. 5.624, de 21/12/2017, e se manifestou por meio do DESPACHO N° 00146/2021/PF-ANTT/PGF/AGU (SE188449), de 3/2/2021, *in verbis*:

1. Considerando que a minuta a ser submetida à audiência pública teve sua construção acompanhada pela PRG, em sede de assessoramento jurídico, devolvo os autos para seguimento, sem prejuízo do envio de contribuições sobre seus aspectos jurídicos, ao longo do procedimento.

2.10. Em sorteio realizado no dia 4/2/2021 o processo foi distribuído a essa Diretoria, conforme DESPACHO CODIC (SE199930). Em 8/2/2021 a GERER juntou aos autos a MINUTA DE RESOLUÇÃO GERER (SE271937), resultado de “entendimentos havidos com a PF-ANTT”, indicando que essa versão deveria ser considerada para deliberação sobre a abertura da Audiência Pública.

2.11. É o relatório.

### 3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. Antes de passar a análise sobre o cumprimento dos requisitos formais à abertura de processo de participação e controle social, por meio de audiência pública, reproduz-se excerto da NOTA TÉCNICA - ANTT 267 (SE045958), relativamente à primeira parte do Regulamento de Concessões Rodoviárias (RCR 1), *in verbis*:

2.1. Por intermédio da Nota Técnica NOTA TÉCNICA SEI N° 3863/2020/GERER/SUOD/DIR (3947370), a GERER apresentou como proposta para a revisão da Agenda Regulatória 2019/2020 a elaboração de um marco regulatório das concessões de rodovias, que foi denominado de Regulamento de Concessões Rodoviárias (doravante tratado por RCR). O RCR tem como objetivo de consolidar as regras gerais das concessões, deixando para o termo contratual estritamente os elementos de caracterização e pertinência específicas ao ativo. Ele deverá veicular por conteúdo as regras gerais das concessões de rodovias e:

- a) traduzir em norma única o marco regulatório setorial;
- b) ser hígido e coerente com as melhores práticas regulamentares da Administração Pública Federal;
- c) respeitar as obrigações contratuais firmadas; e
- d) ser orientado para a atualização.

2.2. Trata-se, portanto, do estabelecimento de um modelo onde o regulamento ganha força deixando para os contratos questões mais específicas que são próprias de cada objeto.

2.3. Quase vinte anos após o início do processo de concessão de rodovias, a ausência deste marco é bastante sentida, uma vez que a evolução do modelo contratual, na segunda, terceira e quarta etapas, tem exigido grande versatilidade da ANTT. No modelo atual, a agência precisa se adaptar para gerir instrumentos contratuais antigos, com características fiscalizatórias e punitivas diversas, supervisão de obras sob diferentes perspectivas, entre outros desafios, que acaba por exigir uma relação homem/hora bastante significativa, impondo elevado custo regulatório tanto para a agência, quanto para os regulados.

2.4. Após discussões internas feitas entre o Superintendente de Infraestrutura Rodoviária, o Gerente de Regulação Rodoviária e outras áreas da SUOD e unidades organizacionais da ANTT, cujos temas podem ser apreciados nas apresentações apensadas aos autos do processo 50500.085847/2020-45, entendeu-se que o RCR deverá ser executado por etapas. Assim sendo, foi feito pedido à SUART, por meio da NOTA TÉCNICA SEI N° 23/2021/GERER/SUOD/DIR (4883631), de alteração da Agenda Regulatória para divisão do RCR, nas etapas que se seguem:

*RCR 1 - Regras gerais e direitos de usuários*

*RCR 2 - Bens, obras e serviços e adequação dos procedimentos de execução de obras e serviços (Resolução ANTT n° 1.187/2005)*

*RCR 3.1 - Equilíbrio econômico-financeiro (aspectos societários, seguros, receitas e verbas contratuais)*

*RCR 3.2 - Equilíbrio econômico-financeiro (alocação de riscos contratuais, reajuste, revisão tarifária, fatores tarifários, equilíbrio econômico-financeiro e revisão contratual)*

*RCR 4 - Fiscalização e penalidades*

*RCR 5 - Meios de encerramento contratual*

2.5. Assim sendo, foi concluída a fase de estudos do RCR 1, que se passa a apresentar, por intermédio deste relatório. Antes porém, importante destacar que nessa fase de estudos foi constituído informalmente o Grupo Consultivo do RCR, composto por representantes das diversas gerências da SUOD, de todos os COINFs, da SUART e da SUCON. Os temas da norma ora apresentada foram amplamente discutidos, no intuito de entender os problemas que perpassam cada um deles. Os resultados dessas discussões estão disponíveis em <https://miro.com/app/dashboard/>.

2.6. Após essas discussões, foi elaborada a primeira minuta do RCR 1, que passou por consulta interna. Os resultados desta consulta podem ser consultados no Relatório de Análise Técnica - Contribuições - NORMA 1 - CONSULTA INTERNA (4898790). Essa consulta resultou em alterações na minuta do RCR, cuja última versão está disponível nos autos do presente processo (5071453).” Também está disponível o Relatório de Análise de Impacto Regulatório (5071447), com vistas ao estabelecimento de diagnósticos e mapeamento da situação problema, bem como esclarecimento das alternativas regulatórias escolhidas.

3.2. A disciplina legal referente aos processos de participação e controle social (PPCS) está presente em dois diplomas normativos, a Lei 10.233/2001, e a Lei 13.848/2019, conhecida Lei das Agências:

Lei 10.233/2001

Art. 68. As iniciativas de projetos de lei, as alterações de normas administrativas e as decisões das

Diretorias Colegiadas para resolução de pendências **que afetem os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transporte serão precedidas de audiência pública.**

Lei 13.848/2019

Art. 9º Serão objeto de consulta pública, previamente à tomada de decisão pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada, **as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados.**

§ 1º A consulta pública é o instrumento de apoio à tomada de decisão por meio do qual a sociedade é consultada previamente, por meio do envio de críticas, sugestões e contribuições por quaisquer interessados, sobre proposta de norma regulatória aplicável ao setor de atuação da agência reguladora.

§ 2º Ressalvada a exigência de prazo diferente em legislação específica, acordo ou tratado internacional, o período de consulta pública terá início após a publicação do respectivo despacho ou aviso de abertura no Diário Oficial da União e no sítio da agência na internet, e terá duração mínima de 45 (quarenta e cinco) dias, ressalvado caso excepcional de urgência e relevância, devidamente motivado.

§ 3º **A agência reguladora deverá disponibilizar, na sede e no respectivo sítio na internet, quando do início da consulta pública, o relatório de AIR, os estudos, os dados e o material técnico usados como fundamento para as propostas submetidas a consulta pública,** ressalvados aqueles de caráter sigiloso.

§ 4º As críticas e as sugestões encaminhadas pelos interessados deverão ser disponibilizadas na sede da agência e no respectivo sítio na internet em até 10 (dez) dias úteis após o término do prazo da consulta pública.

§ 5º O posicionamento da agência reguladora sobre as críticas ou as contribuições apresentadas no processo de consulta pública deverá ser disponibilizado na sede da agência e no respectivo sítio na internet em até 30 (trinta) dias úteis após a reunião do conselho diretor ou da diretoria colegiada para deliberação final sobre a matéria.

§ 6º **A agência reguladora deverá estabelecer, em regimento interno, os procedimentos a serem observados nas consultas públicas.**

§ 7º Compete ao órgão responsável no Ministério da Economia opinar, quando considerar pertinente, sobre os impactos regulatórios de minutas e propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados submetidas a consulta pública pela agência reguladora.

Art. 10. A agência reguladora, por decisão colegiada, poderá convocar audiência pública para formação de juízo e tomada de decisão sobre matéria considerada relevante.

§ 1º A audiência pública é o instrumento de apoio à tomada de decisão por meio do qual é facultada a manifestação oral por quaisquer interessados em sessão pública previamente destinada a debater matéria relevante.

§ 2º A abertura do período de audiência pública será precedida de despacho ou aviso de abertura publicado no Diário Oficial da União e em outros meios de comunicação com antecedência mínima de 5 (cinco) dias úteis.

§ 3º A agência reguladora deverá disponibilizar, em local específico e no respectivo sítio na internet, com antecedência mínima de 5 (cinco) dias úteis do início do período de audiência pública, os seguintes documentos:

I - **para as propostas de ato normativo submetidas a audiência pública, o relatório de AIR, os estudos, os dados e o material técnico que as tenha fundamentado,** ressalvados aqueles de caráter sigiloso;

II - para outras propostas submetidas a audiência pública, a nota técnica ou o documento equivalente que as tenha fundamentado.

§ 4º **A agência reguladora deverá estabelecer, em regimento interno, os procedimentos a serem observados nas audiências públicas,** aplicando-se o § 5º do art. 9º às contribuições recebidas. [grifos acrescidos]

3.3. Em âmbito regulatório o PPCS é disciplinado em duas normas, a Resolução ANTT 5.624/2017 e a Resolução ANTT 5.888/2020 – Regimento Interno da ANTT –, em cumprimento ao disposto na Lei das Agências, mais especificamente o § 6º do art. 9º e o § 4º do art. 10 da lei.

3.4. Destaca-se excerto da Resolução ANTT 5.624/2017, norma de PPCS da ANTT:

Art. 8º A ANTT realizará Audiência Pública quando as matérias afetarem os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transportes, nos seguintes casos:

I - minutas de ato normativo;

II - minutas de editais de licitação de outorgas, minutas de contratos de concessão ou permissão;

III - iniciativas de anteprojetos de lei; e

IV - outras matérias relevantes, a critério da ANTT.

Art. 9º **As propostas de realização de Audiência Pública serão submetidas à Diretoria Colegiada para aprovação.**

§ 1º A Unidade Organizacional que propuser a realização de Audiência Pública dará conhecimento da proposta à Procuradoria-Geral antes do encaminhamento à Diretoria Colegiada.

§ 2º A Procuradoria-Geral poderá requerer vista do processo em até cinco dias contados do recebimento da comunicação de que trata o § 1º deste artigo, período durante o qual, se julgar necessário, emitirá seu parecer sobre a matéria.

§ 3º Decorrido o prazo de que trata o § 2º deste artigo e sem requerimento da Procuradoria-Geral, o processo será encaminhado para deliberação da Diretoria Colegiada.

§ 4º No caso de iniciativa de anteprojeto de lei, a Audiência Pública ocorrerá após prévia comunicação à Casa Civil da Presidência da República. [grifos acrescidos]

3.5. Quanto à obrigação de realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), o tema é objeto de lei e de regulamento, no corpo da Lei 13.848/2019, da Lei 13.874/2019 (Lei de Liberdade Econômica) e do Decreto 10.411/2020, que regulamenta a AIR:

Lei 13.848/2019

Art. 6º A adoção **eas propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão,** nos termos de regulamento, **precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo.**

§ 1º Regulamento disporá sobre o conteúdo e a metodologia da AIR, sobre os quesitos mínimos a

serem objeto de exame, bem como sobre os casos em que será obrigatória sua realização e aqueles em que poderá ser dispensada.

**§ 2º O regimento interno de cada agência disporá sobre a operacionalização da AIR em seu âmbito.**

§ 3º O conselho diretor ou a diretoria colegiada manifestar-se-á, em relação ao relatório de AIR, sobre a adequação da proposta de ato normativo aos objetivos pretendidos, indicando se os impactos estimados recomendam sua adoção, e, quando for o caso, quais os complementos necessários.

§ 4º A manifestação de que trata o § 3º integrará, juntamente com o relatório de AIR, a documentação a ser disponibilizada aos interessados para a realização de consulta ou de audiência pública, caso o conselho diretor ou a diretoria colegiada decida pela continuidade do procedimento administrativo.

§ 5º Nos casos em que não for realizada a AIR, deverá ser disponibilizada, no mínimo, nota técnica ou documento equivalente que tenha fundamentado a proposta de decisão.

Lei 13.874/2019

**Art. 5º As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico.**

Parágrafo único. Regulamento disporá sobre a data de início da exigência de que trata o caput deste artigo e sobre o conteúdo, a metodologia da análise de impacto regulatório, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória sua realização e as hipóteses em que poderá ser dispensada.

Decreto 10.411/2020

Art. 6º A AIR será concluída por meio de relatório que contenha:

- I - sumário executivo objetivo e conciso, que deverá empregar linguagem simples e acessível ao público em geral;
- II - identificação do problema regulatório que se pretende solucionar, com a apresentação de suas causas e sua extensão;
- III - identificação dos agentes econômicos, dos usuários dos serviços prestados e dos demais afetados pelo problema regulatório identificado;
- IV - identificação da fundamentação legal que ampara a ação do órgão ou da entidade quanto ao problema regulatório identificado;
- V - definição dos objetivos a serem alcançados;
- VI - descrição das alternativas possíveis ao enfrentamento do problema regulatório identificado, consideradas as opções de não ação, de soluções normativas e de, sempre que possível, soluções não normativas;
- VII - exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas, inclusive quanto aos seus custos regulatórios;
- VIII - considerações referentes às informações e às manifestações recebidas para a AIR em eventuais processos de participação social ou de outros processos de recebimento de subsídios de interessados na matéria em análise;
- IX - mapeamento da experiência internacional quanto às medidas adotadas para a resolução do problema regulatório identificado;
- X - identificação e definição dos efeitos e riscos decorrentes da edição, da alteração ou da revogação do ato normativo;
- XI - comparação das alternativas consideradas para a resolução do problema regulatório identificado, acompanhada de análise fundamentada que contenha a metodologia específica escolhida para o caso concreto e a alternativa ou a combinação de alternativas sugerida, considerada mais adequada à resolução do problema regulatório e ao alcance dos objetivos pretendidos; e
- XII - descrição da estratégia para implementação da alternativa sugerida, acompanhada das formas de monitoramento e de avaliação a serem adotadas e, quando couber, avaliação quanto à necessidade de alteração ou de revogação de normas vigentes.

Parágrafo único. O conteúdo do relatório de AIR deverá, sempre que possível, ser detalhado e complementado com elementos adicionais específicos do caso concreto, de acordo com o seu grau de complexidade, abrangência e repercussão da matéria em análise.

[...]

Art. 9º Na hipótese de o órgão ou a entidade competente optar, após a conclusão da AIR, pela edição, alteração ou revogação de ato normativo para enfrentamento do problema regulatório identificado, o texto preliminar da proposta de ato normativo poderá ser objeto de consulta pública ou de consulta aos segmentos sociais diretamente afetados pela norma.

Parágrafo único. A realização de consulta pública será obrigatória na hipótese do art. 9º da Lei nº 13.848, de 2019.

[...]

**Art. 15. A autoridade competente do órgão ou da entidade responsável pela elaboração do relatório de AIR deverá se manifestar quanto à sua adequação formal e aos objetivos pretendidos, de modo a demonstrar se a adoção das alternativas sugeridas, considerados os seus impactos estimados, é a mais adequada ao enfrentamento do problema regulatório identificado.**

§ 1º O relatório de AIR tem o objetivo de subsidiar a tomada de decisão pela autoridade competente do órgão ou da entidade que o elabore.

§ 2º O relatório de AIR não vincula a tomada de decisão de que trata o § 1º e é facultado à autoridade competente do órgão ou da entidade decidir:

- I - pela adoção da alternativa ou da combinação de alternativas sugerida no relatório da AIR;
- II - pela necessidade de complementação da AIR; ou
- III - pela adoção de alternativa contrária àquela sugerida no relatório, inclusive quanto às opções de não ação ou de soluções não normativas.

§ 3º As decisões contrárias às alternativas sugeridas no relatório de AIR deverão ser fundamentadas pela autoridade competente do órgão ou da entidade.

§ 4º Concluído o procedimento de que trata este artigo ou, se for o caso, publicado o ato

normativo de caráter geral, o relatório de AIR será publicado no sítio eletrônico do órgão ou da entidade competente, ressalvadas as informações com restrição de acesso nos termos da Lei nº 12.527, de 2011. [grifos acrescentados]

3.6. Na Agência esse tema foi alçado à disciplina regimental, com fundamento no § 2º do art. 6º da Lei 13.848/2019, e é objeto do Manual de Análise de Impacto Regulatório (AIR) e de Avaliação de Resultado Regulatório (ARR), aprovado por meio da Deliberação 393/2020.

3.7. Da norma regimental destaco o excerto a seguir:

Art. 111. A Análise de Impacto Regulatório tem por objetivos:

I - auxiliar a Diretoria Colegiada na escolha da melhor opção regulatória quanto à edição de atos normativos e decisórios;

II - explicitar o problema que se pretende solucionar;

III - suscitar discussões quanto aos impactos das atividades de regulação desempenhadas pela ANTT;

IV - documentar as opções consideradas no desenvolvimento de ato normativo ou decisório; e

V - construir registro acerca dos processos relativos à edição de atos normativos ou decisório.

[...]

Art. 118. A Diretoria Colegiada manifestar-se-á em relação ao relatório de Análise de Impacto Regulatório sobre a adequação da proposta aos objetivos pretendidos, indicando se os impactos estimados recomendam sua adoção, e, quando for o caso, quais os complementos necessários.

§1º A manifestação de que trata o caput integrará, juntamente com o relatório de Análise de Impacto Regulatório, a documentação a ser disponibilizada aos interessados para a realização de Processo de Participação e Controle Social.

§2º A análise de que trata o caput deverá ser feita pelo Diretor-Relator em seu voto de abertura do Processo de Participação e Controle Social, para posterior deliberação pela Diretoria Colegiada. [grifos acrescentados]

3.8. Conhecido o substrato legal e regulatório de regência dos processos de participação e controle social, passo à análise do processo.

3.9. Do ponto de vista formal, vejo que o processo foi corretamente instruído, seja quanto aos documentos necessários ao exame da matéria por parte da Diretoria Colegiada, ou aos procedimentos previstos na Resolução ANTT 5.624/2017 e na norma regimental.

3.10. A submissão da primeira parte do Regulamento de Concessões Rodoviárias a um evento de PPCS é mandatória, conforme a lei, e a forma proposta, por meio de audiência pública, se constitui na escolha adequada.

3.11. A Procuradoria Federal junto à ANTT foi cientificada da proposta, conforme determina o art. 9º da Resolução ANTT 5.624/2017, e concordou com o prosseguimento do feito.

3.12. O tema foi inserido na Agenda Regulatória do biênio 2019/2020, por meio de revisão extraordinária, e consta da Agenda Regulatória da ANTT para o biênio 2021/2022, mais especificamente no inciso II do art. 3º da Deliberação n. 529/2020.

Art. 3º O desenvolvimento dos projetos do Eixo Temático 2 é de responsabilidade da Superintendência de Infraestrutura Rodoviária - SUROD e o portfólio é composto pelos seguintes temas:

...

II - Regulamento das Concessões Rodoviárias - RCR; e

[...]

3.13. Trata-se, pois, de tema insito ao planejamento da atuação regulatória da Agência, conforme previsto no art. 5º do texto regimental.

3.14. Passando ao exame da AIR apresentada, por meio do RELATÓRIO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AIR CNORD (SU071447), vejo que o documento atende integralmente à sistematização de conteúdo indicado no art. 6º do Decreto 10.411/2020, trazendo: contextualização do tema; sumário executivo; identificação do problema regulatório; identificação dos atores ou grupos afetados pelo problema regulatório; identificação da base legal; definição dos objetivos que se pretende alcançar; descrição das possíveis alternativas de ação; a estratégia de implementação, monitoramento e fiscalização; e as considerações sobre as manifestações recebidas em consulta interna.

3.15. Destaco, antes de avançar quanto ao exame de sua adequação, alguns trechos do Relatório de AIR, *in verbis*:

1.2. A partir do início de seus trabalhos, a ANTT então passa a dispor suas ordenações, bastante limitadas pelas obrigações já contidas nos contratos de concessão. Ressalte-se que, apesar de relevantes normas em matéria de rodovias federais terem sido estabelecidas pela Agência Setorial, como a Resolução 1.187/2005, que trata de procedimentos de execução de obras e serviços pelas concessionárias e a Resolução nº 4.071/2013, que dispõe sobre as infrações sujeitas às penalidades de advertência e multa por inexecução contratual na exploração da infraestrutura rodoviária concedida, a maioria das iniciativas tem natureza episódica. Disso decorre que não se formou um marco regulatório de rodovias concedidas com disposições gerais, que venham a caracterizar a política regulatória das concessões rodoviárias.

1.3. Quase vinte anos após o início do processo de concessão de rodovias, a ausência deste marco é bastante sentida, uma vez que a evolução do modelo contratual, na 2ª, 3ª e 4ª etapas, exige grande versatilidade da ANTT, que precisa se adaptar para gerir instrumentos contratuais antigos, com características fiscalizatórias e punitivas diversas, supervisão de obras sob diferentes perspectivas, entre outros desafios, que acaba por exigir uma relação homem/hora bastante significativa. Por isso, modelo atualmente perpetuado impõe elevados custos regulatórios, que poderia ser diluído em face de um marco regulatório único que, respeitando as obrigações contratuais já firmadas, fosse orientado para a atualização.

1.4. Sob essa perspectiva, aflora a necessidade de estabelecimento de um marco regulatório estável, que possa ser atualizado unilateralmente e veicule por conteúdo as regras gerais das concessões de rodovias. Isso propiciará a padronização do tratamento das concessionárias, em homenagem ao princípio da equidade administrativa. Então, delinham-se os contornos genéricos,

no presente opinativo, acerca da proposta de disposição e estabelecimento do Regulamento das Concessões Rodoviárias, que virá a agregar esses anseios e traduzir em norma um marco regulatório setorial hígido e coerente com as melhores práticas regulamentares da Administração Pública Federal.

[...]

2.2. Para o presente diagnóstico, visualiza-se que a consolidação desejada deve naturalmente principiar pelas regras gerais dos contratos e direitos dos usuários, de maneira que estas matérias possam oportunamente ser atualizadas conforme a necessidade da administração, sempre pautada pelo diálogo com os interessados. Além da consolidação, que virá a fazer migrar tais temas dos contratos para a norma geral, em específico, apregoam-se medidas para: a) esclarecer as hipóteses de aplicação das cláusulas contratuais e das normas; b) ampliar a disponibilização de informações para a melhor utilização dos serviços concedidos pelos usuários e para a defesa de seus direitos, pela carta de serviços e sistema de informações; c) assegurar uma participação dos usuários mais qualificada no curso das concessões, pelas Comissões Tripartites de Rodovias Concedidas.

[...]

3.1.1. O problema regulatório identificado, pode ser analisado desde duas perspectivas: o desalinhamento entre os regulamentos e os contratos de concessão em curso e a mitigada utilização de mecanismos responsivos. Enquanto o primeiro se refere a uma perspectiva estrutural da regulamentação, o segundo refere-se à aceitação e adoção de ferramentas voltadas a tornar a ação da Agência mais dinâmica e efetiva, inclusive pela utilização de indução e incentivos para o acatamento normativo.

[...]

3.1.5. Nesta circunstância, os gestores foram obrigados a dotar os contratos de concessão de rodovias de uma matriz generalista, com regras que poderiam ser aplicáveis indistintamente a todos os contratos vigentes. Logo, ao invés de se promover uma regulação centralizada, optou-se por redizer nos instrumentos de concessão assinados, disposições de caráter geral, ora pactuados em cada um dos 22 contratos geridos pela ANTT.

3.1.6. Portanto, o primeiro problema que se espera dirimir com o projeto do Regulamento de Concessões Rodoviárias, reside nesta centralização da matriz normativa das regras aplicáveis às rodovias federais concedidas. Ressalte-se que este problema geral produz conseqüências, relacionados:

- ao anacronismo normativo, ao passo que se preocupa em atualizar os contratos e não o arcabouço regulamentar;
- à ausência de padronização de procedimentos, vez que seu assento está em contratos de diferentes características;
- à clareza quanto as regras, pra a compreensão dos regulados e usuários; e
- à complexidade crescente de verificação do *compliance*, ante à miríade de matizes contratuais.

[...]

3.3.1. Diante do histórico apresentado sobre a fragmentação do marco regulatório e a superveniência da Agência com contratos em curso, pode ser entendido como um processo natural a eventual acomodação entre os contratos existentes e os supervenientes em face dos regulamentos dispostos. Em verdade, em face da relação contratual e regulatória que se estabelece, há linhas muito tênues em relação à matriz de comando, sobretudo porque o contrato incorpora diversos dispositivos gerais, que ora se quer trazer para a norma. Por isso, a rigor, tende-se a convencionar que o concreto de concessão seria a regra soberana, apesar deste encaminhamento não ser suficiente para dirimir todas as dúvidas decorrentes.

3.3.2. Isso denota uma evidente falha regulatória, por omissão normativa, uma vez que não se pactuou um direcionamento interpretativo, o que leva à insegurança jurídica e ao aumento dos custos de transação dos concessionários e da ANTT. Conquanto os dispositivos do Código Civil Brasileiro (CCB) poderiam servir de norteadores para a realização desta exegese, verifica-se a inexistência de uma base normativa sólida que venha a trazer certeza da regra aplicável.

3.3.3. Uma das causas desse problema reside justamente na organização difusa do marco regulatório, estabelecido com normas aparentemente concorrentes. Como não se estabeleceu, desde o início, como se daria essa relação, permaneceu a incerteza, que atinge todos os contratos de concessão em curso. E esse problema se perpetua a cada nova avaliação entre a aplicação da norma ou do contrato, afetando inclusive rotinas desta Agência. Se mantida esta condição, o problema tende a ser perpetuar, fomentando dúvidas e conflitos entre concessionários e ANTT.

[...]

4.3. É de se pontuar, por isso, que a manutenção de regras procedimentais diversas nas diferentes rodadas de concessões representa uma complexidade de gestão para a ANTT, que vira a acarretar numa falência da gestão administrativa se novas modalidades contratuais com outras obrigações vierem a ser produzidas. Por este motivo deve se engendrar pelos caminhos da utilização de sistemas informatizados, de um lado, e padronização de procedimentos, do outro, sobretudo baseada em mecanismos de regulação responsiva. Especificamente, a supressão de falhas regulatórias relacionadas à omissão do regulador tendem a dotar o cenário regulatório de maior segurança jurídica e completude. Bastante relevante esta linearização das normas por esse motivo. Note-se que ao deixar de realizar a padronização destas regras gerais, a ANTT concorre para a manutenção do *status quo*, que se agrava a cada nova etapa de concessões rodoviárias, motivo pelo qual a criação de regra centralizada tende a dar uma solução para esta dificuldade.

[...]

6.3. Portanto, como já mencionado, a ação regulatória visa corrigir, principalmente, omissões regulamentares e mitigar assimetria de informação. Para tanto busca-se não só atender a determinações de Órgão de Controle, mas ainda aprimorar a regulamentação vigente. Os objetivos acima dispostos estão alinhados com os problemas, ao passo que orientam a sua resolução de forma direta e proporcional. Destaque-se que os objetivos estão alinhados com o problema regulatório e devidamente afeitos às diretrizes de regulação responsiva e da Agenda Regulatória, hoje conduzidos pela SUART.

6.4. Com a perpetuação dos referidos objetivos, espera-se encontrar as mais adequadas respostas aos problemas colocados, consideradas ainda as futuras fases de diálogo para a elaboração da norma, bem como um treinamento sobre os novos dispositivos aos servidores da ANTT. De outra sorte, a intervenção deve trazer maior segurança jurídica para os concessionários e para os operadores da norma, bem como ganhos em tempo e qualidade para os usuários."

3.16. Observo que os estudos para elaboração do RCR tiveram início no ano de 2020, o que não impediu que os resultados parciais do trabalho alcançassem um nível considerável de maturidade ante a complexidade da ação.

3.17. Isso resta evidente pelo exame da AIR que embasa essa primeira parte da proposta final de ação regulatória. Entendo que o problema regulatório foi adequadamente identificado,

possibilitando avançar com mais precisão sobre os objetivos a serem alcançados, e consequentemente sobre as alternativas existentes e seus possíveis impactos.

3.18. De fato, ainda que não exista óbice em atuar via disciplina contratual, é cediço que o cotejamento de múltiplas disciplinas contratuais com uma plêiade de disposições normativas tende a gerar insegurança jurídica e majorar o custo regulatório setorial, e a proposta da SUROD avança no sentido de enfrentar esses problemas.

3.19. Assim, manifesto concordância quanto à adequação do Relatório da AIR apresentado pela SUROD, para efeito do disposto no § 3º do art. 6º da Lei 13.848/2019, *docaput* do art. 15 do Decreto 10.411/2020 e do § 2º do art. 118 do Regimento Interno da ANTT.

3.20. Tanto o Relatório de AIR, como a proposta de ato normativo dele decorrente, se mostram adequados aos objetivos pretendidos, estando aptos a serem adotados em processo de audiência pública, quando a minuta de ato normativo poderá ser aprimorada a partir da contribuição dos diversos atores alcançados por esta proposta final de ação regulatória.

3.21. Em razão da complexidade da iniciativa de elaboração do Regulamento de Concessões Rodoviárias, reputo acertada a subdivisão do RCR em etapas, contribuindo de forma incremental ao alcance das disposições do Decreto 10.139/2019, relativo à revisão e consolidação dos atos normativos no âmbito das autoridades reguladoras.

3.22. Quanto à minuta de resolução apresentada, o texto está escrito em linguagem clara e acessível, seguindo diretrizes legais e regulamentares de técnica legislativa.

3.23. Destaco, por oportuno, o Anexo da NT 267 (SE5113906), que traz os comentários sobre os artigos da minuta do RCR. Ao dispor sobre seu entendimento sobre cada um dos comandos normativos da minuta de resolução proposta, a SUROD qualifica o debate em seu *locus* adequado, a arena regulatória, contribuindo à efetividade do processo de participação e controle social.

3.24. Entendo que essa iniciativa deveria ser adotada como prática pela Agência previamente à abertura de processos de participação e controle social.

3.25. Por fim, ressalto que a SUROD previu uma cláusula de "regulatory lookback" em sua proposta, possibilitando que a Agência revise essa norma a partir da avaliação de seu resultado regulatório, ao encontro das mais recentes diretrizes de atuação das agências reguladoras.

#### 4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o exposto, VOTO no sentido de propor à Diretoria Colegiada que aprove a abertura de audiência pública, com o objetivo tornar pública e colher sugestões à proposta de resolução que estabelece o Regulamento das Concessões Rodoviárias, aplicável aos contratos de concessão de exploração de infraestrutura rodoviária, sob competência da ANTT.

Brasília, 2 de março de 2021.

**DAVI FERREIRA GOMES BARRETO**  
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **DAVI FERREIRA GOMES BARRETO, Diretor**, em 02/03/2021, às 15:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.antt.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **5441371** e o código CRC **10E86E4F**.

Referência: Processo nº 50500.000991/2021-09

SEI nº 5441371

St. de Clubes Esportivos Sul Trecho 3 Lote 10 - Telefone Sede: 61 3410-1000 Ouvidoria ANTT: 166

CEP 70200-003 Brasília/DF - [www.antt.gov.br](http://www.antt.gov.br)