



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DGS

**RELATORIA:** DGS

**TERMO:** VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

**NÚMERO:** 98/2024

**OBJETO:** INSTRUÇÃO NORMATIVA - PROCEDIMENTOS PARA A TUTELA DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DE RODOVIAS

**ORIGEM:** PF-ANTT

**PROCESSO (S):** 50500.158185/2024-63

**PROPOSIÇÃO PF/ANTT:** PARECER Nº 00190/2024/PF-ANTT/PGF/AGU E DESPACHO Nº 00215/2024 /PF-ANTT/PGF/AGU

**ENCAMINHAMENTO:** À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

**1. DO OBJETO**

1.1. Trata-se de proposta de Instrução Normativa que visa disciplinar o procedimento administrativo para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro e a aplicação de medidas mitigadoras de desequilíbrios em contratos de concessão rodoviária sob gestão da Agência Nacional de Transportes Terrestres, nos termos do art. 80 da Resolução ANTT 6.032/2023.

**2. DOS FATOS**

2.1. Conforme registrado na NOTA TÉCNICA SEI Nº 6500/2024/PF-ANTT/ANTT (SEI 25358047), a proposta em causa é resultado do labor desenvolvido pelo Grupo de Trabalho constituído pela Portaria PF/ANTT nº 6, de 23 de julho de 2024 (SEI 24852472), com a finalidade de realizar estudos jurídicos sobre a possibilidade de reequilíbrio econômico-financeiro parcial nos contratos de concessão de rodovias, de natureza cautelar ou não, proposição de dispositivos normativos aplicáveis, bem como possíveis critérios e procedimentos para sua implementação.

2.2. Por sua vez, o RELATÓRIO contido no PARECER Nº 00190/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 26951562) sintetiza com exatidão a marcha processual, nos seguintes termos:

1. A Portaria PF/ANTT nº 06, de 23 de julho de 2024 instituiu um Grupo de Trabalho (GT) com a finalidade de realizar estudos jurídicos sobre a possibilidade de reequilíbrio econômico-financeiro parcial nos contratos de concessão de rodovias, além da proposição de dispositivos normativos aplicáveis, critérios e procedimentos para sua implementação.
2. O Grupo de Trabalho manteve alinhamento com a Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUROD) durante a elaboração da proposta normativa. O trabalho envolveu uma série de reuniões para discutir temas essenciais relacionados ao reequilíbrio econômico-financeiro.
3. Discutiu-se a metodologia a ser adotada, incluindo a definição de eventos que justificariam um pedido de recomposição de equilíbrio econômico-financeiro, a necessidade de documentação comprobatória e a implementação de medidas mitigadoras, como o reequilíbrio parcial de natureza cautelar ou de evidência.
4. Foi realizada Reunião Participativa com representantes das concessionárias e associações de usuários para debater e obter contribuições adicionais, visando garantir que a norma atendesse às expectativas do setor.
5. O trabalho do GT culminou na elaboração de uma minuta de Instrução Normativa que estabelece os procedimentos para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de rodovias, sob a gestão da ANTT. Essa minuta contempla princípios como transparência, economicidade e segurança jurídica, e define os mecanismos para reequilíbrio e mitigação.
6. Após a consolidação da minuta, os autos foram enviados à Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUROD), que detém a *expertise* da matéria e que irá se debruçar na sua aplicação.
7. Nessa contextura, foram apresentados relevantes apontamentos pela SUROD, em especial, nos Despachos SEI nºs **26284758**, **26309004**, **26156791** e **26325074**.
8. O Despacho SEI nº **26284758**, oriundo da Coordenação de Normas de Rodovias, vinculada à Gerência de Regulação Rodoviária da SUROD, contém recomendações importantes feitas pela SUROD sobre a minuta da instrução normativa que trata da recomposição de equilíbrio econômico-financeiro nos contratos de concessão rodoviária. No referido despacho, ponderou-se que:

- a) Na minuta proposta não há menção à caução real ou fidejussória, de forma a garantir o ressarcimento de danos que a outra parte possa vir a sofrer, a exemplo da previsão do Código de Processo Civil (CPC);
- b) A proposta de instrução normativa inova ao criar institutos previstos no CPC, mas não previstos na Resolução n.º 6.032/23 (Terceira Norma do Regulamentos das Concessões Rodoviárias - RCR3); e
- c) A estrutura redacional não estaria perfeitamente adequada às disposições do Decreto n.º 12.002/2023.

9. O Despacho SEI nº **26309004**, por sua vez, exarado pela Coordenação de Informações em Processos Arbitrais e de Controle, vinculada à Gerência de Regulação Rodoviária da SUROD, apresentou oportunidades de aperfeiçoamento com o intuito de reforçar a segurança jurídica, acelerar o processamento e assegurar a conformidade com as decisões do Tribunal de Contas da União (TCU), dentre as quais destacam-se:

- a) O art. 18, II, da Instrução normativa, que prevê a prorrogação do prazo da concessão, deveria trazer uma ressalva que limite essa possibilidade apenas aos contratos que contenham previsão expressa e dentro do prazo especificado no contrato. Essa adequação aumentaria a conformidade da norma com as diretrizes estabelecidas pelo TCU, além de prevenir eventuais questionamentos de legalidade;
- b) Proposição de que as determinações feitas pelo TCU no Acórdão 738/2017-TCU-Plenário sejam consideradas nos parágrafos do artigo 18 que preveem a possibilidade de aporte de recursos públicos para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro;
- c) Sugestão de ajuste para permitir que a SUROD tenha a prerrogativa de decidir sobre a admissibilidade e continuidade da solicitação de recomposição ou seu indeferimento sumário e arquivamento, antes do encaminhamento à Procuradoria Federal junto à ANTT, conforme o previsto no artigo 11, evitando-se que a PF-ANTT seja envolvida em processos que não atendem aos requisitos formais ou substanciais necessários;
- d) No que diz respeito ao Art. 24, § 2º da minuta, a tratar do Reequilíbrio Parcial Baseado em Evidência, sugeriu-se a definição de um percentual específico para qualificar o que seria considerado "significativo", oferecendo maior previsibilidade e segurança jurídica na aplicação do reequilíbrio.
- e) Sugestão de inclusão no Art. 23 da Instrução Normativa de alguns parâmetros previstos no Art. 3º da Resolução SPI nº 19/2023 acerca de quando as medidas mitigadoras podem ser adotadas, além da proposição de avaliação do critério utilizado pela ARTESP na Resolução SPI nº 19/2023, que estabelece a necessidade de demonstração de um impacto superior a 5% da arrecadação bruta da concessionária para solicitação da medida cautelar, ao invés dos 2% da receita tarifária bruta do último exercício, previsto no atual texto do artigo 23 da IN em apreço;
- f) Entendeu-se necessário imprimir maior clareza sobre os critérios para a definição dos valores que serão antecipados ou reequilibrados, especialmente

em situações complexas, ao passo em que se sugeriu a inclusão de um dispositivo similar ao Art. 6º da Resolução SPI nº 19/2023, que limita o percentual de adiantamento a 80% do valor estimado do desequilíbrio econômico-financeiro;

g) Identificou-se que não há uma definição precisa de como o valor estimado do reequilíbrio futuro será apurado no caso de reequilíbrio parcial de natureza cautelar;

h) Sugestão de inserção de previsão para que, no caso de devolução de valores antecipados por parte da concessionária, esses valores sejam devidamente atualizados monetariamente e a devolução seja realizada na próxima revisão tarifária após a decisão final; e

i) Sugestão de que as Medidas de Reequilíbrio Baseadas em Evidência e de Natureza Cautelar sejam condicionadas ao cumprimento integral das obrigações contratuais por parte da concessionária, em especial as previstas no Plano de Exploração Rodoviária (PER).

10. No âmbito da Coordenação de Gestão de Informações e Passivos Regulatórios de Investimentos, vinculada à Gerência de Gestão de Investimentos Rodoviários, fora exarado o Despacho SEI nº **26325074**, por meio do qual foram apresentadas algumas considerações sobre a minuta posta à análise, as quais sintetizamos abaixo:

a) Requereu-se que a Minuta de Instrução Normativa SEI nº 26096588 em comento esteja equiparada à proposta de alteração da Resolução ANTT nº 6.032/2023, que trata da terceira norma do Regulamento das Concessões Rodoviárias - RCR-3, em andamento no processo nº 50500.072293/2021-05 de elaboração do RCR-5;

b) Manifestou-se entendimento de que a "previsão de "Medidas Mitigadoras de Desequilíbrios Econômico-Financeiros" em Contratos de Concessão Rodoviária, como os institutos do "Reequilíbrio Parcial de Natureza Cautelar" e do "Reequilíbrio Parcial Baseado em Evidência", deveriam constar, primeiramente, em Resolução, norma de maior envergadura e com maior discussão com as unidades internas, empresas, e demais atores envolvidos, e, somente após isso, o detalhamento do procedimento deveria ser indicado via Instrução Normativa";

c) Ponderou-se que o reequilíbrio cautelar é ponto sensível e que gera insegurança para a tomada de decisão do gestor do contrato de concessão, de modo que seria oportuno que seja detalhado o procedimento para a escolha sobre a forma de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, e que seja indicado como mais adequado o reequilíbrio via alteração da tarifa de pedágio;

d) Sugeriu-se melhor avaliação acerca da possibilidade de se incluir a proposta de regulamento em comento no bojo da Instrução Normativa ANTT nº 18/2023, que disciplina o procedimento do reajuste e das revisões ordinárias e extraordinárias no âmbito dos contratos de concessão de exploração de infraestrutura rodoviária, e que também trata da sistemática de "novos pleitos de reequilíbrio", em capítulo específico; e

e) Por fim, entendeu-se que "deve ser melhor avaliado pelas unidades organizacionais competentes desta Agência a observância dos procedimentos de Processo de Participação e Controle Social - PPCS, bem como da necessidade de realização de Análise de Impacto Regulatório - AIR e Avaliação de Resultado Regulatório - ARR, estabelecidos na Resolução ANTT nº 6.020/2023".

11. O Despacho SEI nº **26156791**, por seu turno, elaborado pela Coordenação de Gestão de Instrumentos Contratuais, vinculada à Gerência de Gestão e Fiscalização Econômico-financeira Rodoviária, ponderou-se que: **(1) "nem sempre é possível estimar um reequilíbrio futuro, pois quanto mais complexo for o caso concreto, mais difícil estimar um valor, podendo inclusive ensejar a contratação de um terceiro para a análise"; e (2) "a antecipação de até 80% do valor estimado é um percentual excessivamente alto"**. Nesse sentido, foram sugeridas as seguintes redações:

Art. 24, §1º A implementação do Reequilíbrio Parcial Baseado em Evidência será permitida exclusivamente quando a definição do valor de reequilíbrio exigir um procedimento de maior complexidade, **cabendo à ANTT estabelecer, quando possível, um valor estimado do reequilíbrio futuro**, o qual será ajustado ao final do processo administrativo principal de recomposição.

Art. 32 A medida mitigadora não poderá resultar na antecipação de mais de **60%** do valor estimado do desequilíbrio econômico-financeiro em apuração no processo administrativo principal de recomposição e não poderá importar em recebimento de recursos antes do efetivo impacto financeiro do evento de desequilíbrio.

2.3. Assim, vislumbra-se que a NOTA TÉCNICA SEI Nº 6500/2024/PF-ANTT/ANTT (SEI 25358047) indicou a Instrução Normativa como o instrumento adequado para a veiculação da norma projetada, sendo a versão final da respectiva minuta, apresentada pela PF-ANTT conjuntamente com o PARECER Nº 00190/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 26951562), o resultado de diversas contribuições incorporadas ao texto.

2.4. Na sequência, este Diretor foi designado como Relator deste processo, nos termos do artigo 44 da Norma Regimental, conforme o Despacho 26950425, lavrado pelo Diretor-Geral, onde também se propôs a apreciação da matéria em regime de urgência pelo Colegiado, razão pela qual o processo foi incluído na pauta da 994ª Reunião de Diretoria.

2.5. Entretanto, constatou-se a necessidade da efetivação de pequenas correções na minuta original, razão pela qual o feito foi retirado da pauta da citada reunião. E, logo em seguida, foi acostado aos autos pela PF-ANTT o Despacho nº 00215/2024 (SEI 27318411), acompanhado da nova Minuta de Instrução Normativa (SEI 27316740), devidamente corrigida.

2.6. Por fim, por meio do Despacho 27451659, a minuta corrigida foi submetida ao crivo da SUROD, tendo sido manifestada "concordância com a última versão de Instrução Normativa apresentada por aquele órgão jurídico", conforme se extrai do Despacho 27453750, lavrado pelo Senhor Superintendente de Infraestrutura Rodoviária.

2.7. Este é o breve relato dos atos processuais até aqui desenvolvidos.

### 3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. Os fundamentos da proposta em causa estão lançados na sobredita NOTA TÉCNICA SEI Nº 6500/2024/PF-ANTT/ANTT (SEI 25358047), da qual se extraem os seguintes excertos:

3.1. A presente Instrução Normativa visa estabelecer procedimentos específicos para a condução de processos de recomposição de equilíbrio econômico-financeiro. A normativa detalha o fluxo para apresentação de pleitos por parte das concessionárias, a análise técnica a ser realizada pela ANTT e os mecanismos para implementação das medidas necessárias, incluindo medidas de mitigação, como o Reequilíbrio Parcial de Natureza Cautelar e o Reequilíbrio Parcial de Evidência. Estes mecanismos permitirão uma gestão mais ágil e flexível, assegurando que medidas provisórias e temporárias possam ser adotadas para evitar a interrupção dos serviços ou outros impactos negativos sobre as concessões.

(...)

#### 4. ANÁLISE

4.1. A análise do contexto atual demonstra que a ausência de uma regulamentação específica e detalhada para o processo de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro tem gerado incertezas e desafios tanto para a ANTT quanto para as concessionárias. A falta de clareza nos procedimentos e prazos pode resultar em processos mais lentos e decisões que, por vezes, não contemplam de maneira adequada as peculiaridades de cada situação. Diante disso, a presente Instrução Normativa busca preencher essas lacunas, oferecendo um conjunto de procedimentos claros e objetivos que visam melhorar a gestão e a previsibilidade dos processos de reequilíbrio, fortalecendo a segurança jurídica e a eficiência na tomada de decisões.

4.2. A aprovação desta Instrução Normativa trará benefícios significativos ao processo de gestão dos contratos de concessão rodoviária sob responsabilidade da ANTT. Esta Instrução Normativa se faz necessária para assegurar a transparência, eficiência e segurança jurídica no processo de recomposição de equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão rodoviária sob gestão da ANTT. A normativa estabelece o detalhamento procedimental para o processamento das recomposições de equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, permitindo que tanto a ANTT quanto as concessionárias tenham uma compreensão precisa dos passos a serem seguidos para a solicitação e análise de pleitos de recomposição, além de prever mecanismos para a implementação das

medidas necessárias. A norma define também as medidas de mitigação de desequilíbrios econômico-financeiros, como o Reequilíbrio Parcial de Natureza Cautelar e o Reequilíbrio Parcial de Evidência, essenciais para lidar com situações urgentes ou incontroversas, garantindo a continuidade e qualidade dos serviços concedidos. Esses mecanismos proporcionam flexibilidade e agilidade na gestão dos contratos, permitindo a adoção de medidas provisórias e temporárias que minimizem os impactos negativos e assegurem a estabilidade financeira das concessões. Por fim, a inclusão de disposições sobre a necessidade de consulta ao ministério setorial e a possibilidade de negociações entre as partes reflete o compromisso da ANTT com a governança participativa e a colaboração interinstitucional. Ao garantir que as decisões sobre recomposição de equilíbrio econômico-financeiro sejam tomadas de maneira informada e consensual, esta normativa contribui para um ambiente regulatório mais justo, transparente e eficiente.

#### 5. BASE LEGAL

5.1. A Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso XXI, assegura aos particulares que contratam com a Administração Pública o direito à manutenção das condições efetivas da proposta apresentada durante o processo licitatório, garantindo, assim, a preservação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos.

5.2. A Lei nº 14.133/2021, que substitui a antiga Lei nº 8.666/1993, aborda de forma clara a questão do equilíbrio econômico-financeiro. O artigo 104 da nova lei reafirma o direito do contratado à manutenção das condições efetivas da proposta, assegurando o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Além disso, o artigo 124 estabelece que a revisão do contrato poderá ocorrer para restabelecer o equilíbrio quando sobrevierem fatos supervenientes que alterem as condições da contratação.

5.3. A alocação de riscos entre as partes é detalhada através da matriz de riscos, conforme disposto no artigo 22 da Lei nº 14.133/2021. Essa matriz é um instrumento que prevê a distribuição dos riscos relacionados ao contrato, especificando aqueles que são atribuídos à Administração, ao contratado, ou aqueles que são compartilhados. A correta definição dessa matriz é essencial para garantir que o equilíbrio econômico-financeiro seja preservado ao longo da execução contratual.

5.4. A Lei nº 8.987/1995, que regulamenta as concessões e permissões de serviços públicos, complementa esse arcabouço ao estabelecer, em seu artigo 9º, § 3º, que as tarifas cobradas dos usuários devem assegurar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, permitindo ao concessionário a justa remuneração dos investimentos e a cobertura adequada dos custos operacionais. A lei também prevê a revisão dos contratos para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro diante de mudanças nas condições iniciais da contratação.

5.5. Nesse sentido, a Resolução ANTT nº 6.032, de 21 de dezembro de 2023 (RCR3), reforça as disposições legais, estabelecendo, em seu artigo 80, que as partes têm o direito de exigir a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, sendo a ANTT incumbida de tutelar esse equilíbrio de ofício. A resolução detalha os mecanismos de preservação do equilíbrio, incluindo reajustes, recomposições e a aplicação da matriz de riscos, que define a alocação específica dos riscos contratuais.

3.2. Vê-se que a norma sob análise foi gestada no âmbito da Procuradoria Federal Junto à ANTT, tendo sido construída por Grupo de Trabalho constituído por Procuradores Federais, com o devido alinhamento com a Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUROD), conforme se extrai das atas de reunião acostadas aos autos. E, nada obstante os fundamentos já indicados na aludida NOTA TÉCNICA Nº 6500/2024 como sustentáculos da futura Instrução Normativa, ainda foram agregados aqueles trazidos pelo PARECER Nº 00190/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 26951562).

3.3. Isso, porque o Grupo de Trabalho, após incorporar os aprimoramentos resultantes das contribuições recebidas durante a reunião participativa, propôs que fosse colhida nova manifestação da SUROD. Assim, logo em seguida, foram apresentados relevantes apontamentos pela referida área técnica, em especial, nos Despachos SEI 26284758, 26309004, 26156791 e 26325074, que foram enfrentados pela PF-ANTT por meio do aludido PARECER Nº 00190/2024, nos seguintes termos:

14. Considerando as relevantes ponderações apresentadas pela SUROD acerca da proposta de edição de Instrução Normativa, a presente manifestação jurídica se prestará a analisar as sugestões individualmente, na ordem em que formuladas.

#### 2.1 Da ausência de menção à caução real ou fidejussória

15. A Coordenação de Normas e Rodovias aponta a necessidade de exigência de garantia de ressarcimento de danos que a outra parte possa vir a sofrer, a exemplo da previsão do Código de Processo Civil (CPC).

16. No entanto, conforme se vê do §3º do Art. 23 da minuta, o Reequilíbrio Parcial de Natureza Cautelar não será promovido quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da medida adotada, devendo, inclusive, ser discriminada pela SUROD a forma de reversão da medida, caso necessária.

17. Com efeito, o §2º do Art. 28 já prevê a possibilidade da SUROD, em sendo identificado risco de irreversibilidade da medida, condicionar a aplicação da medida mitigadora à apresentação de garantia pela concessionária, ponto que, ao nosso entender, supre a necessidade apontada.

18. Em vista disso, entende-se não haver a necessidade de inserir no corpo do normativo exigência outra de garantia de ressarcimento de danos para o mencionado instituto, haja vista que este só se dará em situações excepcionais em que a medida poderá, caso necessário, ser integralmente revertida, ou, havendo risco de irreversibilidade, a SUROD poderá condicionar sua aplicação à apresentação de garantia pela concessionária.

#### 2.2 Procedimental versus Inovação

19. Acerca do procedimento, Humberto Theodoro Júnior [1] esclarece:

Em razão de vários fatores, como o valor da causa, a natureza do direito material controvertido, a pretensão da parte etc., a forma com que o processo se desenvolve assume feições diferentes. Enquanto o processo é uma unidade, como relação processual em busca da prestação jurisdicional, o procedimento é a exteriorização dessa relação e, por isso, pode assumir diversas feições ou modos de ser. A essas várias formas exteriores de se movimentar o processo aplica-se a denominação de procedimentos.

Procedimento é, destarte, sinônimo de rito do processo, ou seja, "o modo e a forma por que se movem os atos no processo".

(Grifou-se).

20. Já Daniel Amorim Assumpção Neves [2], entende o procedimento como " como uma sucessão de atos interligados de maneira lógica e consequencial visando a obtenção de um objetivo final", ao passo que também pode ser visto como " a exteriorização do processo, seu aspecto visível, considerando-se que a noção de processo é teleológica, voltada para a finalidade de exercício da função jurisdicional no caso concreto, enquanto a noção de procedimento é formal, significando essa sucessão de atos com um objetivo final".

21. Nessa linha, surge a ideia de uma norma processual, cuja definição assim foi entendida por Marcus Vinicius Rios Gonçalves [3]:

É aquela que trata das relações que se estabelecem entre os que participam do processo e do procedimento, isto é, do modo pelo qual os atos processuais sucedem-se no tempo. A relação processual e o procedimento são inseparáveis e não existem isoladamente. Ambos compõem e integram o processo, por isso as normas processuais são as que tratam de um ou outro. Entre elas, há as que versam mais diretamente sobre a relação que se estabelece entre os sujeitos do processo, como as que cuidam dos poderes do juiz, dos ônus e direitos das partes, e as que se referem especificamente ao procedimento.

22. Um a norma procedimental, por sua vez, é uma regra ou conjunto de regras que estabelece os passos ou procedimentos a serem seguidos para a execução de uma atividade, decisão ou processo, geralmente dentro de um contexto jurídico ou administrativo. Essas normas são voltadas para o método de como algo deve ser feito, ou seja, regulam o modo de proceder em determinadas situações, como a tramitação de processos, a realização de atos processuais, o cumprimento de prazos, entre outros.

23. Em termos jurídicos, normas procedimentais não tratam diretamente do **direito material** (o conteúdo dos direitos e obrigações das partes), mas sim de como esses direitos e obrigações devem ser exercidos ou defendidos no curso de um processo ou atividade administrativa. Exemplos incluem normas que definem como uma petição deve ser protocolada, como uma audiência deve ser conduzida, ou os prazos e formas para interposição de recursos.

24. Em resumo, uma norma procedimental se refere às **regras de procedimento** que garantem a organização e o andamento correto de processos ou atividades, sejam elas no âmbito judicial, administrativo ou regulatório.

25. Nessa seara, voltando-se ao caso em tela, divergimos do posicionamento externado pela Coordenação de Normas de Rodovias, vinculada à Gerência de Regulação Rodoviária da SUROD, notadamente de que a minuta de Instrução Normativa representa inovação ao criar institutos previstos no CPC, mas não previstos na Resolução nº 6.032/23 (RCR3). A nosso sentir, o texto normativo proposto não traz qualquer inovação, sobretudo porque a previsão que baliza e fundamenta o instituto das medidas cautelares já existe na Lei nº 13.105/2015 - Código de Processo Civil, e a Instrução Normativa proposta apenas reverberará sua aplicação aos procedimentos de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão rodoviária, no que couber e dentro das particularidades que os são inerentes.

26. Ademais, a análise de pedidos de reequilíbrio econômico financeiro é uma prática ordinária na Agência, cuja Superintendência competente se debruça diuturnamente. Não há qualquer novidade nisso. A única "novidade" a que se propõe o texto da Instrução Normativa é o estabelecimento de um procedimento previamente definido.

27. O que aqui se está a buscar, diga-se, é meramente o detalhamento procedimental para o processamento das recomposições de equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, permitindo que tanto a ANTT quanto as concessionárias tenham uma compreensão precisa dos passos a serem seguidos para a solicitação e análise de pleitos de recomposição, além de prever mecanismos para a implementação das medidas necessárias.

28. A norma que se visa editar define também as medidas de mitigação de desequilíbrios econômico-financeiros, como o Reequilíbrio Parcial de Natureza Cautelar e o Reequilíbrio Parcial de Evidência, essenciais para lidar com situações urgentes ou incontroversas, garantindo a continuidade e qualidade dos serviços concedidos. Esses mecanismos proporcionam flexibilidade e agilidade na gestão dos contratos, permitindo a adoção de medidas provisórias e temporárias que minimizem os impactos negativos e assegurem a estabilidade financeira das concessões.

29. Portanto, identifica-se da minuta seu caráter meramente procedimental, razão pela qual entendemos adequada a forma de regulamentação via Instrução Normativa, enfatizando, mais uma vez, que a norma procedimental, tal qual a que se visa editar, é aquela que regula a forma de atuação do processo, ou seja, estabelece as regras que orientam a prática dos atos processuais ou administrativos, **sem criar ou alterar direitos substantivos**, mas dotadas de caráter instrumental, servindo para assegurar que o processo ocorra de maneira ordenada e eficiente. Em suma, as normas procedimentais garantem a efetividade do direito material, sem inovar em seu conteúdo.

### **2.3 Adequação à estrutura redacional nos termos do Decreto nº 12.002, de 22 de abril de 2024**

30. No que diz respeito à adequação da estrutura redacional da minuta aos termos do Decreto nº 12.002/2024, alinhamo-nos aos pontos de ajustes e melhorias indicados pela Coordenação de Normas e Rodovias em sua manifestação, de modo que as correspondentes correções serão incorporadas ao texto da minuta.

### **2.4 Art. 18, II: ressalva que limite a possibilidade de prorrogação do prazo da concessão apenas aos contratos que contenham previsão expressa e dentro do prazo especificado no contrato**

31. A Coordenação de Informações em Processos Arbitrais e de Controle, da Gerência de Regulação Rodoviária da SUROD, trouxe relevantes considerações sobre o Art. 18, inciso II da minuta apresentada, especialmente de que o citado dispositivo normativo, que prevê a prorrogação do prazo da concessão, deveria trazer uma ressalva que limite essa possibilidade apenas aos contratos que contenham previsão expressa e dentro do prazo especificado no contrato.

32. Justificou-se a referida sugestão no aumento da conformidade da norma com as diretrizes estabelecidas pelo TCU - notadamente pelo Acórdão 738/2017-TCU-Plenário proferido no TC 014.689/2014-6, em que fora determinado que a ANTT se abstenha de prorrogar concessões sem expressa autorização no contrato original -, além de prevenir eventuais questionamentos de legalidade.

33. Neste item, salientamos que o dispositivo em questão não versa sobre prorrogação contratual, mas sobre **alteração** de prazo contratual para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, em consonância com o decidido no Acórdão 762/2024-TCU-Plenário.

34. A **prorrogação** é um **instrumento contratual** e se refere a uma modificação do prazo do contrato, prevista e regulamentada dentro do próprio acordo original. A prorrogação é um mecanismo interno ao contrato, usado para prolongar sua vigência, mantendo a relação contratual sob os mesmos termos e condições.

35. Por sua vez, a **alteração de prazo contratual para recomposição do equilíbrio econômico financeiro do contrato** é um **instrumento regulatório**, que implica na modificação do prazo contratual autorizada pela entidade reguladora, com propósito específico de reequilibrar o contrato. Nesse sentido o Acórdão 762/2024-TCU-Plenário:

Frise que a "prorrogação" é distinta da "alteração", pois situam-se em ambientes diferentes. A "prorrogação do contrato" deve ser tratada como política pública e, por conseguinte, dentro da competência do órgão ministerial. A "alteração do prazo" deve ser abordada como mecanismo regulatório e, por conseguinte, dentro da competência da agência reguladora. Dessa forma, a utilização de um instrumento não impede a adoção do outro, haja vista serem instrumentos diferentes criados para finalidades distintas.

36. Ademais, o dispositivo em questão apenas replica o já estabelecido no art. 81, inciso II, da Resolução 6.032 da Diretoria Colegiada da ANTT, de 21/12/2023, que aprovou a Terceira norma do Regulamento das Concessões Rodoviárias (RCR- 3), a seguir transcrito:

Art. 81. A recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão será realizada mediante utilização dos seguintes mecanismos, a critério da ANTT:

I - alteração do valor da tarifa de pedágio;

II - alteração do prazo da concessão;

III - aporte público;

IV - modificação de obrigações contratuais;

V - alteração da localização ou inclusão de praças de pedágio ou pórticos de fluxo livre;

VI - estabelecimento ou remoção de cabines de bloqueio; e

VII - transferência ou retenção de valores utilizando o mecanismo de contas da concessão. (grifo acrescido)

37. Assim, reputamos por adequada a manutenção, na proposta de instrução normativa, da alteração de prazo contratual como mecanismo de recomposição do

equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

## **2.5 Acórdão 738/2017-TCU-Plenário: sugestão de que as determinações do TCU sejam consideradas nos parágrafos do artigo 18**

38. Pelo Despacho SEI nº **26309004**, a Coordenação de Informações em Processos Arbitrais e de Controle pontuou que, por meio do Acórdão 738/2017-TCU-Plenário, o TCU estabeleceu parâmetros rigorosos para a celebração de termos aditivos que prevejam o uso de recursos públicos para a execução de obras, em especial no que se refere à necessidade de previsão orçamentária e comprovação de impacto financeiro.

39. Nesse enfoque, fora proposto que as determinações do TCU sejam consideradas nos parágrafos do artigo 18 que preveem a possibilidade de aporte para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

40. No entanto, tendo em vista que as determinações da Corte de Contas não vedam a possibilidade de aporte para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, mas representam diretrizes a serem seguidas pela Administração nas situações em que aplicáveis, entendemos por desnecessário que suas orientações constem do texto da minuta, haja vista, especialmente, que, em caso de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro por aporte de recursos públicos, a observação das balizas estabelecidas pelo TCU no Acórdão 738/2017-TCU-Plenário é de caráter obrigatório pelo Gestor.

## **2.6 Inserção de prerrogativa à SUROD para decidir sobre a admissibilidade e continuidade da solicitação de recomposição ou seu indeferimento sumário e arquivamento, antes do encaminhamento à Procuradoria Federal junto à ANTT**

41. Consta do mesmo despacho sugestão de " *que a Instrução Normativa seja ajustada para permitir que a SUROD tenha a prerrogativa de decidir sobre a admissibilidade e continuidade da solicitação de recomposição ou seu indeferimento sumário e arquivamento, antes do encaminhamento à Procuradoria Federal junto à ANTT, conforme o previsto no artigo 11* ", de modo a evitar que a PF-ANTT seja envolvida em processos que não atendem aos requisitos formais ou substanciais necessários, otimizando os recursos da ANTT e permitindo que a Procuradoria se concentre em casos devidamente estruturados e aptos para análise jurídica. Com essa mudança, entendeu-se que seria possível garantir maior celeridade e eficiência no trâmite processual.

42. Entretanto, deve-se dizer que a dinâmica de encaminhamento dos autos à Procuradoria, com análise preliminar pela SUROD, para elaboração de parecer sobre a juridicidade e o preenchimento dos requisitos de admissibilidade do pleito de recomposição, busca garantir à Administração Pública que a decisão sobre a admissibilidade e continuidade do processo - de competência da própria SUROD - possua maior respaldo com a análise dos fatos sob a ótica jurídica, garantindo maior amplitude à análise e segurança na tomada de decisão, razão pela qual nos posicionamos pela manutenção do dispositivo em foco da forma como inicialmente apresentado.

## **2.7 Art. 24, § 2º: definição de um percentual específico para qualificar o que seria considerado "significativo"**

43. Além disso, consta das considerações e sugestões apresentadas pela CIPAC no Despacho SEI nº **26309004** a preocupação daquela Coordenação acerca da definição acerca do termo "significativo" previsto no Art. 24, § 2º da minuta apresentada, o qual se refere ao Reequilíbrio Parcial Baseado em Evidência, que deve ser aplicado em caráter excepcional, quando o prazo para apuração definitiva do reequilíbrio for longo e o valor envolvido for significativo.

44. Utilizou-se como parâmetro de comparação a definição utilizada pelo instrumento normativo para as hipóteses de Reequilíbrio Parcial de Natureza Cautelar - critério objetivo de impacto financeiro superior a 2% da receita tarifária bruta.

45. Divergimos da posicionamento externado pela CIPAC. O Reequilíbrio Parcial Cautelar tem o condão de alcançar risco de maior magnitude. O percentual adotado foi utilizado analogamente ao previsto para riscos residuais nos contratos de 5ª Etapa de Concessões Rodoviárias. Um critério baseado na significância e na presunção de capacidade de suporte da concessionária.

46. Por sua vez, o Reequilíbrio Parcial Baseado em Evidência pois projetado para ser mais flexível mesmo, no qual a Superintendência competente terá discricionariedade por reconhecer ou não o direito, para além do reconhecimento da sua própria significância.

## **2.8 Art. 23: inclusão de alguns parâmetros previstos no Art. 3º da Resolução SPI nº 19/2023, além de avaliação do critério utilizado pela ARTESP na mesma Resolução, que estabelece a necessidade de demonstração de um impacto superior a 5% da arrecadação bruta da concessionária para solicitação da medida cautelar, ao invés dos 2% da receita tarifária bruta do último exercício**

47. Em sua manifestação, a CIPAC sugere que a minuta de Instrução Normativa em questão inclua alguns dos parâmetros estabelecidos no Art. 3º da Resolução SPI nº 19/2023, buscando aumentar a clareza sobre quando as medidas mitigadoras podem ser adotadas. Sugeriu-se, ainda, a avaliação do critério definido na citada Resolução acerca da demonstração de impacto na arrecadação da concessionária para a adoção da medida cautelar - "*demonstração de um impacto superior a 5% da arrecadação bruta da concessionária para solicitação da medida cautelar, ao invés dos 2% da receita tarifária bruta do último exercício, previsto no atual texto do artigo 23 da IN ora analisada*" -, posicionando-se pela majoração do percentual de modo a garantir que as medidas cautelares sejam adotadas apenas em casos de impacto severo e significativo.

48. Muito embora o Art. 23 da minuta de IN apresentada possua sentido convergente ao definido no Art. 3º da Resolução SPI nº 19/2023, entendemos que os critérios estabelecidos na minuta representam a fiel adequação ao contexto regulatório e à realidade da ANTT, restando, ao nosso sentir, suficientemente definido o caráter extraordinário e excepcional das medidas previstas no instrumento, não carecendo de maiores ajustes nesse sentido.

## **2.9 Necessidade de maior clareza sobre os critérios para a definição dos valores que serão antecipados ou reequilibrados, especialmente em situações complexas, além da inclusão de um dispositivo similar ao Art. 6º da Resolução SPI nº 19/2023, que limita o percentual de adiantamento a 80% do valor estimado do desequilíbrio econômico-financeiro**

49. A CIPAC aponta em sua manifestação a necessidade de se imprimir maior clareza à minuta de IN sobre os critérios para a definição dos valores que serão antecipados ou reequilibrados, especialmente em situações complexas. Além disso, sugere a inclusão de um dispositivo similar ao Art. 6º da Resolução SPI nº 19/2023, que limita o percentual de adiantamento a 80% do valor estimado do desequilíbrio econômico-financeiro, visando evitar que as medidas cautelares resultem em distorções financeiras irreversíveis, garantindo que parte significativa do valor em discussão só seja repassada após a análise conclusiva do processo de reequilíbrio.

50. Em vista do posicionamento exposto, entendemos que os critérios para definição dos valores que serão antecipados ou reequilibrados seguem a mesma dinâmica adotada pela SUROD para todos os pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro. Portanto, entende-se por desnecessário expor, na IN que se busca editar, os referidos critérios, haja vista que a forma de apuração de valores seguirá a praxe administrativa.

51. Acerca da limitação do percentual de adiantamento aventada, contudo, é de se ver que o citado dispositivo já consta da minuta apresentada, notadamente em seu Art. 32, *in verbis*:

A medida mitigadora não poderá resultar na antecipação de mais de 80% do valor estimado do desequilíbrio econômico-financeiro em apuração no processo administrativo principal de recomposição e não poderá importar em recebimento de recursos antes do efetivo impacto financeiro do evento de desequilíbrio.

## **2.10 Ausência de definição precisa de como o valor estimado do reequilíbrio futuro será apurado no caso de reequilíbrio parcial de natureza cautelar**

52. Identifica-se das considerações apresentadas sobre o texto da minuta a constatação de que " o Art. 24, §1º da minuta estabelece a necessidade de que seja possível para a ANTT definir um valor estimado do reequilíbrio futuro para que a medida possa ser aplicada. No entanto, essa exigência de estimativa clara não é verificada na Medida de Reequilíbrio Parcial de Natureza Cautelar", de modo que se entendeu não haver uma definição precisa de como o valor será apurado no caso de reequilíbrio parcial de natureza cautelar.

53. Aqui vale esclarecer que a implementação do Reequilíbrio Parcial baseado em Evidência somente será permitida quando a definição do valor de reequilíbrio exigir um procedimento de maior complexidade, exigindo-se que seja possível à ANTT ao menos estimar aquele valor para dar viabilidade à recomposição.

54. Portanto, na mesma linha do externado no tópico anterior, entendemos desnecessário expor, na IN que se busca editar, a definição precisa de como o valor será apurado no caso de reequilíbrio parcial de natureza cautelar, haja vista que a forma de apuração de valores seguirá os mesmos critérios usualmente adotados pela SUROD.

## **2.11 Inserção de previsão para que, no caso de devolução de valores antecipados por parte da concessionária, esses valores sejam devidamente atualizados monetariamente e a devolução seja realizada na próxima revisão tarifária após a decisão final**

55. Consta das sugestões apresentadas pela CIPAC a inserção de previsão para que, no caso de devolução de valores antecipados por parte da concessionária, esses valores sejam devidamente atualizados monetariamente e a devolução seja realizada na próxima revisão tarifária após a decisão final, visando "*garantir que o erário seja integralmente ressarcido de eventuais valores indevidamente recebidos pela concessionária no âmbito de processos de reequilíbrio, evitando distorções econômicas em decorrência de desvalorização monetária ao longo do tempo e assegurando a adequação dos fluxos financeiros no momento oportuno*".

56. Nesse sentido, não vislumbramos óbice à inclusão de tal previsão normativa, sugerindo-se, para tanto, a inserção de um parágrafo ao Art. 30 do instrumento, nos seguintes termos:

**§5º Na hipótese de revogação, reversão ou modificação da medida mitigadora que contemple a devolução, pela concessionária, de valores antecipados, estes serão atualizados monetariamente e sua devolução ocorrerá na próxima revisão tarifária após a decisão final.**

## **2.12 Medidas de Reequilíbrio Baseadas em Evidência e de Natureza Cautelar sejam condicionadas ao cumprimento integral das obrigações contratuais por parte da concessionária, em especial as previstas no Plano de Exploração Rodoviária (PER)**

57. Por derradeiro, a CIPAC sugere em sua manifestação que as Medidas de Reequilíbrio Baseadas em Evidência e de Natureza Cautelar sejam condicionadas ao cumprimento integral das obrigações contratuais por parte da concessionária, em especial as previstas no Plano de Exploração Rodoviária (PER), ao que justifica reforçar "*a adoção do princípio da regulação responsiva, incentivando as concessionárias a priorizarem o cumprimento de suas obrigações contratuais antes de pleitearem o reequilíbrio econômico-financeiro*".

58. Entende-se, contudo, que a inserção da apontada restrição poderia representar, em determinados casos, o agravamento da situação de desequilíbrio contratual, a ensejar, inclusive, o descumprimento de mais obrigações contratuais. Objetiva a IN a definição clara dos procedimentos necessários à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, decorrentes, muitas vezes, de situações imprevisíveis, urgentes ou incontroversas, as quais possuem real impacto sobre a continuidade do efetivo cumprimento das obrigações contratuais. Portanto, a restrição do procedimento de reequilíbrio poderia acarretar em efeito cascata de descumprimentos contratuais pela concessionária.

## **2.13 Adequação do RCR5 e previsão, primeiramente, por Resolução para somente após o detalhamento do procedimento ser indicado via Instrução Normativa**

59. Pelo Despacho COGIP (SEI 26325074), a Gerência de Gestão de Investimentos Rodoviários, por sua vez, entendeu pela necessidade de "*que a Minuta de Instrução Normativa SEI nº 26096588 m(sic) comento esteja equiparada à proposta de alteração da Resolução ANTT nº 6.032/2023, que trata da terceira norma do Regulamento das Concessões Rodoviárias - RCR-3, em andamento no processo nº 50500.072293/2021-05 de elaboração do RCR-5, de acordo ao evidenciado na Minuta de Resolução SEI nº 23845593, a qual foi submetida recentemente a Audiência Pública - AP nº 6/2021/ANTT (SEI nº 24332004), e conforme já indicado por esta GEGIR no Despacho COGIP SEI nº 24944786, de 31/07/2024, constante no processo nº 50500.156259/2024- 27*".

60. Entendeu-se, ainda, que a previsão de "Medidas Mitigadoras de Desequilíbrios Econômico-Financeiros" em Contratos de Concessão Rodoviária, como os instituídos do "Reequilíbrio Parcial de Natureza Cautelar" e do "Reequilíbrio Parcial Baseado em Evidência", deveriam constar, primeiramente, em Resolução, norma de maior envergadura e com maior discussão com as unidades internas, empresas, e demais atores envolvidos, e, somente após isso, o detalhamento do procedimento deveria ser indicado via Instrução Normativa.

61. Divergimos, entretanto, do posicionamento externado por aquela Gerência. Enfatiza-se, mais uma vez, que a Instrução Normativa que em apreço busca estabelecer o **detalhamento procedimental** para o processamento das recomposições de equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, permitindo que tanto a ANTT quanto as concessionárias tenham uma compreensão precisa dos passos a serem seguidos para a solicitação e análise de pleitos de recomposição, além de prever mecanismos para a implementação das medidas necessárias.

62. Não se está a inovar ou modificar o direito material posto, mas sim estabelecer as regras que orientam a prática dos atos processuais ou administrativos, dotadas de caráter instrumental, servindo para assegurar que o processo ocorra de maneira ordenada e eficiente.

63. Muito embora se trate de norma meramente procedimental, a edição da IN em tela passou pela realização de processo de participação social, por meio da Reunião Participativa nº 014/2024, realizada em 03/09/2024 (Relatório SEI 25822720), em que a matéria fora discutida ativamente, além de colhidas as considerações dos envolvidos a partir do diálogo e cooperação, garantindo que as diretrizes fossem aplicadas de maneira equitativa para promover a eficiência e a sustentabilidade dos serviços rodoviários.

64. Nessa esteira, entede-se que a Instrução Normativa em questão, contando com ativa participação e discussão entre os atores envolvidos, figura como o instrumento normativo adequado para a regulamentação da matéria.

## **2.14 Insegurança para a tomada de decisão do gestor: detalhamento do procedimento para a escolha sobre a forma de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, indicando como mais adequado o reequilíbrio via alteração da tarifa de pedágio**

65. Na sequência, a GEGIR aponta que o reequilíbrio cautelar seria ponto sensível que gera insegurança para a tomada de decisão do gestor do contrato de concessão, ressaltando que "*qualquer erro a maior no valor de reequilíbrio, que enseje transferência de importância financeira à Concessionária, poderá gerar por órgãos de fiscalização e controle questionamentos e responsabilizações ao gestor, e, nesta linha, entendemos como oportuno que seja detalhado o procedimento para a escolha sobre a forma de recomposição do do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, e que seja indicado como mais indicado o reequilíbrio via alteração da tarifa de pedágio*".

66. Aqui importa consignar que o intuito da regulamentação do tema pela Instrução Normativa em exame é justamente garantir maior detalhamento acerca dos procedimentos que cercam a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, garantindo maior balizamento e segurança na tomada de decisão pelo gestor.

67. A definição, no texto do normativo, sobre a forma de recomposição "mais indicada", entretanto, não temos por ajuste pertinente, haja vista que a apresentação do rol de mecanismos no Art. 18 da IN busca garantir que o gestor, no ato da tomada de decisão, utilize à sua disposição a forma de recomposição que melhor se amolde ao caso concreto analisado, considerando, por óbvio, todas as diretrizes e balizas estabelecidas, especialmente, pelos Órgãos de Controle.

#### **2.15 Avaliação acerca da possibilidade de se incluir a proposta de regulamento em comento no bojo da Instrução Normativa ANTT nº 18/2023**

68. Outrossim, a GEGIR sugere seja melhor avaliada a possibilidade de se incluir a proposta de regulamento em comento no bojo da Instrução Normativa ANTT nº 18/2023, que "disciplina o procedimento do reajuste e das revisões ordinárias e extraordinárias no âmbito dos contratos de concessão de exploração de infraestrutura rodoviária", e que também trata da sistemática de "novos pleitos de reequilíbrio" em capítulo específico.

69. Voltando-se à minuta em apreço, identifica-se que o Art. 36 cumpre promover a revogação do capítulo V da Instrução Normativa nº 18/2023, o qual contém disposições acerca de novos pleitos de reequilíbrio. Dessa forma, de modo a garantir maior coerência de ideias, dada a singularidade das matérias regulamentadas, entendemos como mais adequado prever, de forma distinta em outra Instrução Normativa, os procedimentos para a tutela do equilíbrio econômico-financeiro e aplicação de medidas mitigadoras de desequilíbrios contratuais, separadamente do procedimento do reajuste e das revisões ordinárias e extraordinárias, que ficou a cargo da IN 18/2023.

#### **2.16 Avaliação quanto a observância dos procedimentos de Processo de Participação e Controle Social - PPCS, bem como da necessidade de realização de Análise de Impacto Regulatório - AIR e Avaliação de Resultado Regulatório - ARR**

70. Por fim, a GEGIR se manifesta pela reavaliação acerca da observância dos procedimentos de Processo de Participação e Controle Social - PPCS, bem como da necessidade de realização de Análise de Impacto Regulatório - AIR e Avaliação de Resultado Regulatório - ARR, estabelecidos na Resolução ANTT nº 6.020/2023.

71. No que diz respeito ao Processo de Participação e Controle Social, é de se ver que a minuta de Instrução Normativa fora regularmente submetida ao PPCS na modalidade de Reunião Participativa - RP, de nº 014/2024, realizada em 03/09/2024 (Relatório SEI 25822720).

72. Não obstante, se a instrução normativa se revestir - como no caso em tela - de natureza procedimental, se se limitar a disciplinar rotinas, se cuidar de atribuir internamente tarefas e trâmites, estaria dispensada a realização de quaisquer das modalidades de consulta pública, na medida em que suas disposições não afetarão *direito de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados* (como estabelecem as Leis nº 10.233/2001 e nº 13.848/2019).

73. Ademais, acerca da Análise de Impacto Regulatório, não se vislumbra necessidade de elaboração para o presente caso, visto que a proposta trata de norma de baixo impacto, eis que, consoante reiteradamente demonstrado, não provoca aumento expressivo de custos para os agentes econômicos ou para os usuários dos serviços prestados, nem mesmo de despesa orçamentária ou financeira (art. 2º, II, a c/c 4º, III do Decreto 10.411/2020 c/c art. 96, III da Resolução n.º 5.976/2022).

74. Além disso, forçoso reconhecer que a dispensa da elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR para o caso em apreço tem base, ainda, no preconizado pelo Art. 97, inciso III da Resolução ANTT nº 5.976/2022, haja vista que busca consolidar outras normas sobre a matéria, sem alteração de mérito.

75. **É preciso registrar, no entanto, que a dispensa deve ser objeto de chancela pela Diretoria Colegiada (art. 90. §2º e art. 96, caput, III da Resolução ANTT n.º 5.976/2022 c/c art. 7º, §1º da Resolução ANTT nº 5.624/2017).**

76. A realização de Avaliação de Resultado Regulatório - ARR, entretanto, definida pelo regimento interno da ANTT como o "*processo sistemático de análise, baseado em evidências, de verificação dos efeitos, resultados alcançados e custos decorrentes de norma, considerados o alcance dos objetivos originalmente pretendidos e os demais impactos observados sobre o mercado e a sociedade, em decorrência de sua implementação*", fica a critério das unidades organizacionais competentes desta Agência, caso implementado o normativo pretendido.

#### **2.17 Art. 24, §1º: dificuldade em estimar um reequilíbrio futuro. Quanto mais complexo for o caso concreto, mais difícil estimar um valor, podendo inclusive ensejar a contratação de um terceiro para a análise**

77. A Coordenação de Gestão de Instrumentos Contratuais, vinculada à Gerência de Gestão e Fiscalização Econômico-Financeira Rodoviária - GEGEF, formulou suas contribuições por meio do Despacho SEI nº 26156791, ocasião em que sugeriu modificação no Art. 24 da minuta sob justificativa de que "*nem sempre é possível estimar um reequilíbrio futuro, pois quanto mais complexo for o caso concreto, mais difícil estimar um valor, podendo inclusive ensejar a contratação de um terceiro para a análise*".

78. Nesse sentido, sugeriu a seguinte redação:

*"Art. 24, §1º A implementação do Reequilíbrio Parcial Baseado em Evidência será permitida exclusivamente quando a definição do valor de reequilíbrio exigir um procedimento de maior complexidade, cabendo à ANTT estabelecer, quando possível, um valor estimado do reequilíbrio futuro, o qual será ajustado ao final do processo administrativo principal de recomposição".*

79. Não obstante reconhecemos a dificuldade em estimar os citados valores, deve ser ressaltado que a medida mitigadora de Reequilíbrio Parcial baseado em Evidência restará completamente inviabilizada nas hipóteses em que não seja possível para a ANTT estabelecer um valor estimado do reequilíbrio futuro.

80. Nesse sentido, tendo em vista, especialmente, que se trata de medida a ser implementada quando o direito ao reequilíbrio for incontroverso ou estiver em condições de reconhecimento imediato, exclusivamente quando a definição do valor a ser reequilibrado exigir um procedimento de maior complexidade, não há como se admitir à medida mitigadora hipótese em que não seja possível à ANTT estabelecer o valor estimado do reequilíbrio, dado que será justamente este valor estimado apurado que será utilizado para recompor o equilíbrio contratual no ato de sua implementação, o qual será ajustado ao final do processo administrativo principal de recomposição.

81. Em outras palavras, a redação sugerida cria o cenário em que, reunindo o caso concreto todas as condições para a implementação do Reequilíbrio Parcial baseado em Evidência, com exceção da estimativa de reequilíbrio futuro, não haveria a definição de valor a efetivamente recompor o equilíbrio contratual diante de tal impossibilidade de estimativa, o que inviabilizaria por completo a medida.

#### **2.18 Art. 32: a antecipação de até 80% do valor estimado seria um percentual excessivamente alto. Sugestão de redução para 60%**

82. A COGIC sugeriu, ainda por sua manifestação (SEI 26156791), a redução do percentual de antecipação do valor estimado do desequilíbrio econômico-financeiro, previsto no Art. 32 da minuta de Instrução Normativa, de 80 para 60%, acreditando "*se tratar de um percentual razoável que preserva a modicidade tarifária, e também a capacidade de execução por parte das concessionárias, visando garantir a continuidade dos serviços, enquanto o processo principal prossegue*".

83. A esse respeito, cabe ressaltar que ambas as medidas mitigadoras previstas no normativo que se visa editar possuem natureza precária e provisória, estando, inclusive, sujeitas a reversão por decisão da Diretoria Colegiada da ANTT, exigindo-se, por demais, na hipótese de seu deferimento e implementação pela SUROD, a indicação expressa da forma de reversão da medida, caso necessária.

84. Sob essa perspectiva, considerando o alto nível de reversibilidade e segurança exigidos para a implementação das medidas mitigadoras, entendemos adequado o percentual constante da minuta apresentada, razão pela qual nos posicionamos pela manutenção da forma como apresentada.

85. Complementarmente, esclarece-se que o citado dispositivo está em consonância com o previsto em regulamento similar editado pela Secretaria de Parcerias em Investimentos do Estado de São Paulo (SPI) - Resolução SPI nº 19/2023, que de igual forma estabelece, no Parágrafo Único de seu Art. 6º, que a "aplicação de medida cautelar será limitada a 80% (oitenta por cento) do impacto econômico-financeiro estimado do evento de desequilíbrio e não poderá importar em recebimento de recursos antecipadamente ao efetivo impacto financeiro do evento de desequilíbrio".

3.4. Nota-se, portanto, que a juridicidade do ato projetado foi devidamente atestada pela PF-ANTT, nos exatos termos da competência que lhe foi deferida pelo arcabouço normativo vigente, notadamente pelo Regimento Interno, bem como pela Portaria Conjunta DG/PF-ANTT nº 1, DE 13 de setembro de 2023, confira-se:

#### REGIMENTO INTERNO

Art. 24. À Procuradoria Federal junto à ANTT, órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal, vinculada à Advocacia-Geral da União, compete:

I - prestar as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, no âmbito da ANTT;

II - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos, a ser uniformemente seguida na área de atuação da ANTT quando não houver orientação normativa da Procuradoria-Geral Federal e do Advogado-Geral da União;

III - atuar, em conjunto com as demais unidades organizacionais, na elaboração de propostas de atos normativos que serão submetidas à Diretoria Colegiada;

#### PORTARIA CONJUNTA DG/PF-ANTT Nº 1, DE 13 DE SETEMBRO DE 2023

Art. 4º Serão objeto de análise jurídica prévia e conclusiva:

(...)

VII - minutas de atos normativos.

3.5. Registre-se, conforme já relatado, que o Despacho nº 00215/2024 (SEI 27318411), oriundo da PF-ANTT, trouxe aos autos uma nova minuta, sem qualquer alteração de conteúdo, mas tão somente com aperfeiçoamentos de cunho redacional. E a referida minuta contou com a expressa concordância da SUROD, consoante registrado no Despacho 27453750.

3.6. Ademais, apenas para trazer melhor clareza ao dispositivo, foi feita pequena alteração no parágrafo único do artigo 2º, que passou a ter a seguinte redação:

Art. 2º (...)

Parágrafo único. Esta Instrução Normativa não se aplica aos desequilíbrios resultantes de alterações contratuais, exceto quando houver adesão expressa a seus procedimentos no respectivo termo aditivo contratual, que deverá dispor especificamente sobre a forma e os valores da recomposição de equilíbrio econômico-financeiro correspondente.

3.7. Por outro lado, restou consignado no PARECER Nº 00190/2024 que a dispensa da elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR deveria ser objeto de chancela pela Diretoria Colegiada, sendo fornecidos os seguintes argumentos para tanto:

73. Ademais, acerca da Análise de Impacto Regulatório, não se vislumbra necessidade de elaboração para o presente caso, visto que a proposta trata de norma de baixo impacto, eis que, consoante reiteradamente demonstrado, não provoca aumento expressivo de custos para os agentes econômicos ou para os usuários dos serviços prestados, nem mesmo de despesa orçamentária ou financeira (art. 2º, II, a c/c 4º, III do Decreto 10.411/2020 c/c art. 96, III da Resolução n.º 5.976/2022).

74. Além disso, forçoso reconhecer que a dispensa da elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR para o caso em apreço tem base, ainda, no preconizado pelo Art. 97, inciso III da Resolução ANTT nº 5.976/2022, haja vista que busca consolidar outras normas sobre a matéria, sem alteração de mérito.

3.8. Assim, entendo que ficou demonstrada a presença dos requisitos necessários para a dispensa de Análise de Impacto Regulatório neste caso, nos termos do art. 4º, inciso III, do Decreto nº 10.411/2020 e art. 96, *caput*, III da Resolução n.º 5.976/2022.

3.9. Diante de todo o exposto, e considerando as manifestações técnicas e jurídicas contidas nos autos, cujos argumentos ora são adotados e passam a integrar este ato, nos termos do art. 50, inciso I, § 1º, da Lei nº 9.784, de 1999, esta Diretoria entende presentes os requisitos para a edição da Instrução Normativa que visa disciplinar o procedimento administrativo para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro e a aplicação de medidas mitigadoras de desequilíbrios em contratos de concessão rodoviária sob gestão da Agência Nacional de Transportes Terrestres.

## 4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Com estas considerações, **VOTO** por aprovar a edição da Instrução Normativa que estabelece procedimentos para a tutela do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de rodovias e para a aplicação de medidas mitigadoras de desequilíbrios em contratos de concessão rodoviária sob gestão da ANTT, nos termos do art. 80 da Resolução nº 6.032/2023, com dispensa da elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR), nos termos das minutas de deliberação (SEI 27073442) e IN (SEI 27469148) acostadas aos autos.

Brasília, 14 de novembro de 2024.

(assinado eletronicamente)  
**GUILHERME THEO SAMPAIO**  
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **GUILHERME THEO RODRIGUES DA ROCHA SAMPAIO**, Diretor, em 14/11/2024, às 15:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 21, inciso II, da [Instrução Normativa nº 22/2023](#) da ANTT.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.antt.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **27073244** e o código CRC **2C39C95A**.

Referência: Processo nº 50500.158185/2024-63

SEI nº 27073244

St. de Clubes Esportivos Sul Trecho 3 - Telefone Sede: 61 3410-1000 Ouvidoria ANTT: 166  
CEP 70200-003 Brasília/DF - [www.antt.gov.br](http://www.antt.gov.br)