



## AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

### VOTO DMM

**RELATORIA:** DIRETORIA MURSHED MENEZES ALI - DMM

**TERMO:** VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

**NÚMERO:** 049/2021

**OBJETO:** Audiência Pública, com o objetivo de tornar público, colher sugestões e contribuições à minuta de Resolução que estabelece o Regulamento das Concessões Rodoviárias.

**ORIGEM:** Superintendência de Infraestrutura Rodoviária - SUROD

**PROCESSO:** 50500.000991/2021-09

**PROPOSIÇÃO PF-ANTT:** PARECER n. 00182/2021/PF-ANTT/PGF/AGU

**ENCAMINHAMENTO:** À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

#### 1. DAS PRELIMINARES

1.1. Trata-se da atualização da minuta do Regulamento das Concessões Rodoviárias, aplicável aos contratos de concessão de exploração de infraestrutura rodoviária, sob competência da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT (6701443), após a realização da Audiência Pública nº 002/2021.

#### 2. DOS FATOS

2.1. Vêm à apreciação desta Diretoria o Relatório da Audiência Pública nº 002/2021, cujo objetivo foi colher sugestões e contribuições à minuta de resolução que aprova a primeira parte do Regulamento de Concessões Rodoviárias (doravante descrito como RCR1), previsto no Eixo Temático nº 2, da Agenda Regulatória da ANTT, conforme Deliberação nº 423, de 6 de outubro de 2020 (biênio 2019/2020) e Deliberação nº 529, de 18 de dezembro de 2020 (biênio 2021/2022).

2.2. Conforme a Deliberação nº 70, de 2 de março de 2021 (5498075), esta Agência Reguladora realizou a Audiência Pública nº 002/2021, nos termos da Resolução nº 5.624, de 21 de dezembro de 2017, que disciplina o Processo de Participação e Controle Social - PPCS na ANTT. O Aviso de realização da audiência foi publicado no Diário Oficial da União nº 41, de 3 de março de 2021, seção 3, página 100 (5517724). Foram enviados informes eletrônicos para as autoridades do executivo federal, órgãos de defesa do consumidor, associações setoriais e concessionários de serviços públicos regulados.

2.3. Em decorrência da COVID 19 e nos termos da Resolução nº 5.981, de 26 de maio de 2020, a audiência pública foi ultimada em sessão pública transmitida por videoconferência na seguinte data: 7 de abril de 2021, das 15h às 17h (horário de Brasília).

2.4. Considerando o término do período de contribuições e após a análise técnica, as manifestações aceitas foram analisadas no Relatório Final da Audiência Pública (6426787), incorporando-se a propostas pertinentes ao texto da minuta de Resolução proposta (6701443). Conforme destacado, foram recebidas e analisadas 89 contribuições válidas por escrito, sendo 84 por meio eletrônico (sistema PARTICIPANTT) e 2 por correspondência, via sistema SEI e três manifestações orais durante a sessão pública virtual.

2.5. Para tanto, nos autos está demonstrado os ajustes realizados nos estudos técnicos e documentos jurídicos, de forma a atender aos reclamos apresentados em Audiência Pública que foram acolhidos.

#### 3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. Destaca-se que a medida de regulamentação ora proposta está alinhada com o projeto de Regulamento das Concessões Rodoviárias, bem como integra o Eixo Temático nº 2 da Agenda Regulatória da ANTT, conforme Deliberação nº 529, de 18 de dezembro de 2020 (biênio 2021/2022).

3.2. A estrutura da minuta de Resolução foi disposta em cinco capítulos, conforme mostrado a seguir:

- *Capítulo I* - apresenta as disposições introdutórias ao Regulamento de Concessões Rodoviárias, esclarecendo seu objeto e âmbito de atuação, além das diretrizes para sua interpretação e aplicação.
- *Capítulo II* - apresenta as disposições gerais aplicáveis às concessões, com destaque para as garantias e deveres contratuais, prazos e comunicação. Desse capítulo também consta uma introdução ao tema da classificação periódica das concessionárias, a partir de critérios estabelecidos em futura regulamentação da ANTT. Outro ponto de importante é a seção III, que trata de questões relativas à transparência da regulação e da prestação de informações

pelas concessionárias. Cabe acrescentar que o normativo especifica os dados e informações que a ANTT deve divulgar em relação aos contratos de concessão rodoviária, bem como esclarece quais as informações merecem ser restritas. Lista-se, ainda as informações que as concessionárias devem apresentar à ANTT e seus deveres em relação à transparência das informações.

- *Capítulo III*- apresenta direitos e obrigações dos usuários. Para tanto, dispõe-se sobre o serviço de atendimento, as características da carta de serviço das concessionárias, bem como o sistema de informações.
- *Capítulo IV*- trata dos cláusulas obrigatórias dos contratos de concessão, consolidando conteúdo hoje apresentado nos citados contratos. O capítulo ainda apresenta as regras para interpretação e alteração contratual.
- *Capítulo V* - conclui a norma com as disposições finais e transitórias.

3.3. A versão inicial do normativo proposto, previamente à realização da referida audiência pública, encontra-se na NOTA TÉCNICA SEI Nº 267/2021/CNORD/GERER/SUROD/D5045958). Este documento é complementado por dois anexos: O primeiro deles "Anexo 1 - Comentários aos artigos da minuta do RCR (6803597)" discorre detalhadamente sobre cada um dos artigos apresentados na proposta normativa, justificando a sua necessidade, bem como fundamentando-o juridicamente. O segundo anexo é o "Quadro comparativo do RCR (6803732)". Este documento, de forma didática, apresenta cada um dos artigos do RCR comparando-os com a legislação vigente e com os conteúdos dos contratos, para que os leitores possam de forma mais fácil perceber como a legislação atual e os contratos estão sendo incorporados ao RCR.

3.4. Além da NOTA TÉCNICA SEI Nº 267/2021/CNORD/GERER/SUROD/D5045958) em que estrutura as alterações propostas, tem-se por concluído e constante nos autos a análise de Impacto Regulatório (5071447), para a compreensão da proposta de ação regulatória, que aprofundam os fundamentos e as escolhas regulatórias realizadas. Ressalte-se que as justificativas para o acatamento das contribuições constam do texto do Relatório Final da Audiência Pública (6426787).

3.5. A Seguir, serão destacadas a estruturação do dispositivo proposto.

3.6. No Capítulo I, que conta com duas seções, para tratar do objeto e âmbito de atuação da norma, bem como diretrizes para sua interpretação e aplicação, os principais elementos agregados após a realização da referida audiência pública são relacionados ao aprimoramento redacional e esclarecimento da relação entre a norma e os contratos, sobretudo nos arts. 3º, 4º e 5º. Vide redação comparada abaixo.

3.7. No Capítulo II, relativo às disposições gerais aplicáveis às concessões, se aborda em suas três seções os temas: garantias e deveres processuais, prazos e comunicações; classificação periódica das concessionárias; e transparência da regulação e prestação de informações. Neste contexto, importantes elementos foram agregados à redação para complementar as garantias processuais, reduzir e limitar a multa por exercício abusivo do direito de petição ou litigância de má-fé, ajustar os efeitos no caso de requerimento extemporâneo de direitos previstos no contrato de concessão e ajustar o prazo para considerar recebida a comunicação por meio eletrônico. Sobre a classificação, deixou-se a redação mais aberta, para que com o avançar dos estudos se possa definir com mais precisão o escopo que se espera lhe dar. Acerca da transparência e disponibilização de informações, alguns ajustes pontuais foram realizados.

3.8. O Capítulo III, dividido inicialmente em quatro seções, foi reduzido para três, em face da regulamentação das comissões tripartites pela Resolução nº 5.938, de 4 de maio de 2021, que tratou da matéria de forma transversal para a ANTT, indicando em seu art. 5º a necessidade de portaria de regulamentação das áreas finalísticas, o que em breve será proposto por esta GERER. Nas demais seções do referido, tratou-se então dos direitos e obrigações dos usuários, do serviço de atendimento presencial, telefônico e eletrônico e da carta de serviços e sistemas de informações. Nesses quesitos, os aprimoramentos colhidos no procedimento de oitiva social referem-se, principalmente ao estabelecimento de prazos, nas disposições finais e transitórias, para cadastro na plataforma digital oficial da administração pública federal para a autocomposição de controvérsias em relações de consumo e para a divulgação da carta de serviços e sistema de informações aos usuários. Alguns ajustes pontuais ainda foram realizados para garantir a atualidade do atendimento.

3.9. No Capítulo IV, dedicado ao contrato de concessão, optou-se pela sua divisão também em três seções, cuidando-se dos temas: objeto, partes e cláusulas obrigatórias; interpretação contratual; e alteração contratual. As principais mudanças decorrentes da mencionada audiência pública neste ponto foram relacionadas às normas que incidem sobre o objeto da concessão, as cláusulas obrigatórias pertinentes e melhorias pontuais de redação.

3.10. No âmbito das disposições finais e transitórias, além do já comentado, ainda foram recebidas valiosas contribuições sobre os parâmetros que devem orientar a agora designada Avaliação de Resultado Regulatório, bem como foi melhor delineado seu prazo.

3.11. Antes, porém, de submeter os autos à Diretoria Colegiada, a Procuradoria Federal junto à Agência Nacional de Transportes Terrestres - PF-ANTT foi instada a se manifestar, tendo emitido o PARECER n. 00182/2021/PF-ANTT/PGF/AGU, de 18 de junho de 2021 (SEI nº 6962668), cuja conclusão se deu nos seguintes termos:

(...)

#### **CONCLUSÃO**

19. O acompanhamento da elaboração da norma jurídica por esta Procuradoria, desde sua fase de concepção, passando pelo processo de participação e controle social, até a versão final, contribuiu para o alinhamento dos seus aspectos jurídicos e regulatórios com a Superintendência, resultando em uma proposta de Resolução apta a atingir os objetivos buscados pela ANTT.

20. Sendo assim, entendo que a minuta está pronta para aprovação, estando as questões jurídicas devidamente endereçadas no texto final proposto.

3.12. Após o citado Parecer, a área técnica se manifestou por meio do Despacho SEI nº 6963449, de 22 de junho de 2021, por meio do qual solicita a tramitação à Diretoria Colegiada dado que o referido processo realizou todas as etapas necessárias para sua apreciação no âmbito do Colegiado.

3.13. Nesse sentido, foi apresentado o RELATÓRIO À DIRETORIA SEI Nº 296/2021, de 14 de junho de 2021 (SEI nº 6701453), descrevendo o histórico do processo e as conclusões trazidas pelo Relatório da Audiência Pública nº 002/2021.

3.14. Em 24 de junho de 2021, o presente processo foi distribuído a DMM, mediante sorteio realizado em 24.6.2021, para análise e proposição em Reunião de Diretoria.

3.15. Em fase de análise pela assessoria da DMM, viu-se a necessidade de diligenciar junto a SUROD, assim, foi elaborado o Despacho SEI nº 194162), solicitando maiores esclarecimentos quanto aos pontos a seguir:

- a) termo: "alterações supervenientes da regulamentação da ANTT" previsto no artigo 5º;
- b) não previsão de prazos específicos para atendimento dos artigos 11 e 12, semelhante ao realizado para carta dos usuários;
- c) inclusão da excepcionalidade "salvo quando demonstrados alteração tecnológica e impacto extraordinários" no parágrafo único do artigo 13 em comparação à Súmula 09/2020;
- d) eventual contradição do artigo 27, § 1º com a Resolução 3651/2011 (art 2º), recentemente alterada pela Resolução 5940/2021;
- e) termo: "alteração de obrigações contratuais, mantendo-se a equivalência de encargos e vantagens conforme acordo entre as partes", previsto no artigo 27 § 1º.

3.16. Por meio do Despacho SEI nº 7206955), a SUROD manifestou sob cada um dos pontos levantados pela diligência nos seguintes termos:

**Art. 5º**

O art. 5º, que trata das alterações supervenientes da regulamentação, afetando aqueles que aderiram ao RCR, deve ser lido em conjunto com os arts. 3º e 4º que inauguram, justamente, este novo ciclo de regulação das concessões rodoviárias, composta por parte normativa (regras gerais) e parte contratual (disposições específicas pertinentes à infraestrutura).

No caso, cabe expor que a referida expressão visa a deixar claro que as concessionárias que optarem pelo RCR e tiverem seus contratos aditados para tanto terão a atualização das regras veiculadas pela regulamentação futura da ANTT. É dizer que uma vez inserida a concessão no microsistema normativo do RCR, as regras ali dispostas deixam de ter tratamento contratual e passam para o normativo, que se dará conforme as melhores práticas de inovação regulatória disponíveis. Ademais, a expressão também serve aos novos contratos, que terão matérias gerais dispostas em norma e não mais em cláusulas contratuais. Na prática, cuida-se da materialização da migração do modelo puramente contratual para um modelo misto, com regras gerais ditadas por normas da ANTT e regras específicas entabuladas em contrato. Ainda, a redação final deste dispositivo decorre do acatamento de sugestões trazidas em audiência pública (vide SEI nº 6803597).

De toda forma, o termo "regulamentação da ANTT" previsto no art. 5º refere-se ao próprio Regulamento das Concessões Rodoviárias ou outras normas que eventualmente incidam sobre a concessão, ainda que não inseridas no bojo do RCR. Cite-se, como exemplo, as regras afetas à transferência de controle da concessionária (Resolução nº 5.927/2021) e ao requerimento e processamento de declaração de utilidade pública (Resolução nº 5.819/2018), estabelecidas em resoluções de aplicação intersetorial.

A título de sugestão, se entender conveniente e oportuno, o Diretor Relator pode considerar nova redação para o dispositivo, sem alteração de conteúdo: "As alterações supervenientes no Regulamento das Concessões Rodoviárias e nas demais normas da ANTT aplicar-se-ão...".

**Arts. 11 e 12**

Os artigos 11 e 12 cuidam das informações que deverão ser disponibilizadas pela ANTT e pelas concessionárias.

O art. 11 disciplina as informações que a ANTT deve disponibilizar em sua página oficial. Na atualidade, esta Superintendência já atende o dever de publicidade sobre os contratos de concessão (inciso I) e sobre os processos de reajuste e revisão (inciso IV), publicando notas técnicas e pareceres dos respectivos processos. Remanesce como obrigação a implementar a divulgação do desempenho das concessionárias e do controle de obras (incisos II e III). Para tanto, seria necessário conferir prazo para que esta providência fosse adotada, sugerindo-se seis meses após a entrada em vigor do normativo.

Por sua vez, no art. 12, são estabelecidas obrigações de prestação de informações pela concessionária a qualquer tempo nos incisos I e II, conforme a casuística. Apenas no inciso III tem-se dever de informação continuado. Para tanto, impõe-se esclarecer qual ato definiria tal periodicidade, sugerindo-se sua previsão em Portaria desta Superintendência.

De modo a atender os apontamentos do Diretor Relator, sugerimos os seguintes ajustes de redação:

"Art. 12. ....

.....

III - na periodicidade estabelecida em Portaria da Superintendência competente, relatório com informações detalhadas sobre:

....."

"Art. 28. Em até 6 (seis) meses da entrada em vigor desta Resolução:

I - as concessionárias deverão:

- a) se cadastrar na plataforma digital oficial da administração pública federal para a autocomposição de controvérsias em relações de consumo; e
- b) implementar e divulgar carta de serviços e sistema de informações aos usuários, conforme especificado nos arts. 19 a 21;

II - a Superintendência competente deverá:

- a) disponibilizar os dados e informações de que trata o art. 11; e
- b) publicar a Portaria de que trata o inciso III do art. 12."

#### Art. 13

Submete-se pedido de esclarecimento sobre o parágrafo único do artigo 13, pelo qual se disciplinam as obrigações do concessionário quanto à transparência das informações, no ponto específico da adaptação de sistemas para os parâmetros determinados pela ANTT.

O dispositivo vem a substituir o entendimento estabelecido na Súmula 9, reconhecendo-se, inclusive, a relevância da previsão de válvulas de escape para a regra geral posta. Com efeito, é de se reconhecer que na maioria dos casos as adaptações de cunho tecnológico decorrerão de uma evolução natural e branda da tecnologia. Entretanto, existe a possibilidade de que o dever de adaptação pelas concessionárias pressuponha equipamentos novos de ponta ou até a mudança de uma plataforma tecnológica, que fugiria da regular evolução, como por exemplo a eventual necessidade de aquisição de um satélite dedicado para a monitoração da rodovia. Para tanto, cabe prever uma via discricionária para o caso. Destaque-se que após a publicação da norma, será proposta à Diretoria Colegiada a revogação expressa da Súmula 9 referida.

Bem verdade que a exceção prevista ao final do parágrafo único acolhe certa abertura textual, a ensejar dúvidas quanto ao seu alcance em abstrato. Em verdade, trata-se de técnica para resguardar a discricionariedade desta Agência na averiguação dos impactos de sua própria regulação, o que merece ser apurado no caso concreto.

#### Art. 27

O art. 27 dispõe sobre as alterações contratuais, unilaterais ou por acordo entre as partes e seus efeitos, sendo que seu § 1º encerra regra geral sobre as decorrências do desequilíbrio econômico-financeiro superveniente e seu § 2º abre possibilidade para uma recomposição pautada em obrigações contratuais e não em tarifa.

Em relação ao § 1º da proposta, vale esclarecer que, no nosso entender, o dispositivo não conflita com as atuais disposições da Resolução nº 3.651/2011, conforme alterações promovidas pela recente Resolução nº 5.940/2021, dado que visa estabelecer que eventuais desequilíbrios somente serão mensurados e aplicados com a abertura de uma revisão extraordinária ou quinquenal. Fora desse locus, não se admitirá a recomposição, para que fique estabelecido o momento oportuno de abertura desta discussão. De outra sorte, as novas disposições da Resolução nº 3.651/2011 abordam os meios e as regras de recomposição, dentro de um processo de revisão tarifária ou contratual, até mesmo com antecipação de impacto se for a hipótese. Assim, tem-se que o art. 27, § 1º, do RCR1 apenas determina que os desequilíbrios sejam tratados na revisão subsequente, enquanto que a Resolução nº 3.651/2011 disciplina a forma como o reequilíbrio será implementado no tempo.

Já no art. 27, §2º, o foco está na garantia maleabilidade para que se possa negociar a recomposição por remodelagem de obrigações e não exclusivamente por tarifa, considerando a equivalência de encargos e vantagens avaliado pelas partes, especificamente nos casos em que o desequilíbrio é de difícil mensuração ou monetização. Portanto, abre-se uma nova frente para o entabulamento de acordos, antes pouco utilizada, que pode vir a ser empregada em situações de difícil mensuração, dando vazão ao disposto no §2º do art. 9º da Lei nº 8.987/1995. Destarte, ambos merecem ser mantidos na redação proposta.

Cite-se, como exemplo, as providências que esta Superintendência vem adotado para buscar harmonizar os parâmetros de desempenho de socorro médico e socorro mecânico dos contratos de concessão de 2ª Etapa do PROCROFE. Considerados inadequados e não condizentes com as práticas contratuais mais recentes, referida alteração contratual seria de difícil precificação, o que poderia vir a ser equilibrado com outras obrigações pactuadas entre as partes.

3.17. Considerando as informações citadas nos autos, propõe-se à Diretoria Colegiada a deliberação a respeito do Relatório da Audiência Pública nº 002/2021, bem como da minuta de Resolução que estabelece o Regulamento das Concessões Rodoviárias, aplicável aos contratos de concessão de exploração de infraestrutura rodoviária, sob competência da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT.

## 4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Considerando o exposto, **VOTO** por:

Aprovar o Relatório Final da Audiência Pública nº 002/2021, realizada no período de 11 de março de 2021, até as 18 horas (horário de Brasília) do dia 27 de abril de 2021, 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, sob competência da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT;

Aprovar a Minuta de Resolução já considerando as sugestões da SUROD, nos termos do seu Despacho em resposta a Diligência da DMM, Minuta conforme SEI nº 7373438.

Determinar, conforme o art. 27 da Resolução nº 5.624, de 21 de dezembro de 2017, a divulgação do relatório no endereço eletrônico da ANTT.

Brasília, 19 de julho de 2021.

MURSHED MENEZES ALI  
Diretor Em Exercício



Documento assinado eletronicamente por **MURSHED MENEZES ALI, Diretor**, em 20/07/2021, às 15:58, 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 7320652 e o código CRC 28670CA8.

---

Referência: Processo nº 50500.000991/2021-09

SEI nº 7320652

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)