



**RELATORIA:** DSL

**TERMO:** VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

**NÚMERO:** 294/2018

**OBJETO:** PROPOSTA DE EDIÇÃO DE MANUAL DE PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DE ANUÊNCIA PRÉVIA DA ANTT EM FINANCIAMENTOS CONTRATADOS POR CONCESSIONÁRIAS DE RODOVIAS E FERROVIAS FEDERAIS.

**ORIGEM:** SUREG

**PROCESSO (S):** 50500.118286/2015-19 (APENSOS Nº 50500.211695/2004-27, 50500.183344/2004-82, 50500.021737/2009-40 E 50500.663194/2017-42)

**PROPOSIÇÃO PF/ANTT:** NOTA N. 0472/2018/PF-ANTT/PGF/AGU.  
DESPACHO DE APROVAÇÃO N. 00115/2018/PF-ANTT/PGF/AGU.

**PROPOSIÇÃO DSL:** PELA APROVAÇÃO DO PLEITO.

**ENCAMINHAMENTO:** À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

## I - DAS PRELIMINARES

Trata-se de proposta oriunda da Superintendência de Governança Regulatório – SUREG para aprovação do Manual de procedimentos de análise de anuência prévia da ANTT em financiamentos contratados por concessionárias de rodovias e ferrovias federais.

## II – DOS FATOS E DA ANÁLISE PROCESSUAL

Os presentes autos versam sobre proposta elaborada pela SUREG para aprovação, pela Diretoria Colegiada desta Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, de Manual de Procedimentos de análise de anuência prévia da ANTT em financiamentos contratados por concessionárias de rodovias e ferrovias federais.

Segundo histórico apresentado pela SUREG, a matéria é objeto de estudo desde o ano de 2005, quando a primeira proposta de regulamentação da matéria foi objeto do Processo Administrativo nº 50500.183344/2004-82 (apenso), oferecida pela então Superintendência de Regulação Econômica e Fiscalização Financeira – SUREF. Essa primeira proposta, todavia, não foi adiante, por motivos não documentados no respectivo processo.

Posteriormente, o tema voltou a ser foco de estudo em 2009, quando a recém-criada Superintendência de Marcos Regulatórios<sup>1</sup>, atual Superintendência de Governança Regulatória – SUREG debruçou-se sobre a matéria e, no período de 2009 a 2015 diversas outras propostas de minutas de regulamentação foram apresentadas, destacando-se a minuta de Resolução apresentada às fls. 94/97 do Processo Apenso nº 50500.021737/2009-40, submetida à Consulta Pública nº 001/2012, entre 10 de dezembro de 2012 e 10 de janeiro de 2013. Naquela oportunidade, a Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE), do Ministério da Fazenda, alegou falta de clareza quanto ao problema que justificaria a edição de uma norma e recomendou o aperfeiçoamento da Análise de Impacto Regulatório – AIR.

Em fevereiro de 2015, a Superintendência de Marcos Regulatórios<sup>2</sup> elaborou uma AIR, em formato de Formulário de Análise Preliminar de Impacto Regulatório – FAPIR vigente à época, na qual foram apresentadas quatro opções de ação da ANTT:

**Proposta 1** – Não atuar (manter o status quo);

**Proposta 2** – Publicar a minuta de Resolução da Consulta Pública nº 001/2012;

**Proposta 3** – Incluir na minuta de resolução supramencionada a exigência de apresentação do fluxo de caixa projetado da Concessionária ao longo da concessão e os fluxos da operação contratada pelo período que impactar o resultado. Incluir também dispositivos disciplinando os procedimentos para pedidos de anuência; ou

**Proposta 4** – Complementar a proposta 3 com dispositivos disciplinando os procedimentos para pedidos de anuência e recursos administrativos quanto às decisões sobre pedidos de anuência. Além disso, incluir na minuta de resolução limites de endividamento para o mercado regulado a partir dos quais estaria dispensada uma análise mais detalhada de pedidos de anuência.

<sup>1</sup> Criada pela Resolução ANTT nº 3.000, de 28 de janeiro de 2009, que aprovou o antigo Regimento Interno da ANTT.

<sup>2</sup> Atual Superintendência de Governança Regulatória – SUREG.

À época, considerando a necessidade de maior amadurecimento da matéria, a Diretoria Colegiada deliberou por suspender o projeto enquanto se discutiria a criação de uma área de regulação econômico-financeira na estrutura da Agência.

Posteriormente, em julho de 2016 foi criada a Gerência de Política Regulatória e Relacionamento com o Mercado – GEREL, vinculada à Superintendência Executiva –SUEXE, sendo uma de suas atividades centrais propor inovação em instrumentos regulatórios com foco em regulação econômica.

Dessa forma, a matéria voltou a ser discutida no âmbito da Agenda Regulatória 2017/2018, no Eixo Temático 1 – Temas Gerais, constando como escopo do Projeto “Análise de pedidos de anuência para concessão de garantias em financiamentos pelas concessionárias reguladas pela ANTT”.

Aos 3 de maio de 2018, a Resolução nº 5.810 aprovou o novo Regimento Interno da ANTT, sendo criada a Gerência de Política Regulatória e Regulação Econômica – GEREC, vinculada à Superintendência de Governança Regulatória – SUREG, que passou a ser a responsável pelo desenvolvimento de estudos e proposta de inovação em instrumentos regulatórios com foco em regulação econômica, de acordo com as diretrizes da política regulatória da ANTT.

Compulsando os autos, verifica-se que após ampla discussão e amadurecimento do tema, a SUREG exarou a NOTA TÉCNICA Nº 029/SUREG/2018 (fls. 238/245) que, após analisar as sugestões de aprimoramento ao projeto de análise de pedidos de anuência para concessão de garantias em financiamentos pelas concessionárias reguladas pela ANTT, concluiu por sugerir a edição do Manual de Procedimentos acostado às fls. 244/253v., nos seguintes termos:

*“(…)*

*Os estudos realizados no âmbito deste projeto trouxeram novos conhecimentos, que vêm a somar com aqueles já adquiridos nos estudos anteriores, refletindo um maior amadurecimento da Agência sobre a matéria.*

*Consideramos a desburocratização de extrema relevância e, portanto, endossamos esforços da Agência em perseguir soluções nesse sentido. Considerando, ademais, que a nova proposta de solução se justifica em função da necessidade de proporcionar economia, transparência, previsibilidade e celeridade às análises de anuência prévia para concessão de garantias em operações financeiras.*

*Portanto, o estabelecimento de critérios e padronização de procedimentos internos relativos à análise dos pedidos de anuência prévia para concessão dessas garantias, conferindo segurança jurídica para as instituições financiadoras, concessionárias e também para o corpo técnico da Agência está em consonância com o objetivo de reduzir o fardo regulatório imposto ao setor privado. Dessa forma, procura-se, em última análise, assegurar a continuidade e a qualidade do serviço público prestado pelas concessionárias reguladas pela ANTT.” (sic)*

Instada a se manifestar, a Procuradoria Federal junto à ANTT – PF/ANTT, analisou os aspectos jurídicos atinentes ao pleito e exarou a NOTA N. 00472/2018/PF-ANTT/PGF/AGU (fls. 256/257), aprovada pelo DESPACHO DE APROVAÇÃO N. 00115/2018/PF-ANTT/PGF/AGU (fls. 258/258v.), que apresentaram algumas recomendações para complementação do manual objeto do presente processo.

As contribuições da PF/ANTT foram analisadas pela área técnica por meio da NOTA TÉCNICA Nº 37/SUREG/2018 (fls. 261/265), que, posteriormente, elaborou o Relatório à Diretoria nº 017/2018 (fls. 278/285v.), submetendo o pleito à apreciação da Diretoria Colegiada da ANTT, nos seguintes termos:

“(…)  
**POSICIONAMENTO DA PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À ANTT**

*No que tange à forma do ato proposto, Manual de Procedimentos, há uma boa compreensão por parte da procuradoria que a espécie “Manual” é adequada para tratar do presente tema, senão vejamos:*

*“Inicialmente, sob o ponto de vista jurídico, não vejo óbice quanto a adoção de um manual para nortear as análises destinadas a decidir pela anuência prévia da ANTT na obtenção de financiamentos pelas concessionárias dos serviços públicos de exploração da infraestrutura ferroviária e rodoviária federal”. (parágrafo 15, fl.15)3.*

*“Quanto à forma do ato proposto, qual sejam, um Manual, observo que, nos termos do caput do art. 22, da Lei n. 9.784, de 29/01/99, não há forma específica para os atos administrativos senão quando a lei assim o exigir. Ainda, a opção pela espécie “Manual” se revela adequada à veiculação da proposta, pois detalha rotinas e procedimentos internos (não tendo, portanto, o condão de inovar na esfera jurídica), conforme praxe adotada nesta Agência para hipóteses semelhantes.” (fl. 199)4*

*Percebe-se que a orientação da procuradoria endossa a escolha pelo Manual de Procedimentos uma vez que ele não inova na esfera jurídica e visa tão somente detalhar rotinas e procedimentos nas análises de solicitações de anuência prévia. Nesse sentido, o art. 106, incisos I e XVII da Resolução Nº. 5.810, de 03 de maio de 2018 da ANTT estabelece que:*

*“Art. 106. As manifestações da ANTT ocorrerão mediante os seguintes instrumentos:*

*I - Deliberação é o ato que positiva decisões da Diretoria Colegiada, em conformidade com a legislação e este Regimento;  
(…)*

<sup>3</sup> Parecer n.00011/2018/PF-ANTT/PGF/AGU

<sup>4</sup> Parecer n.02594/2017/PF-ANTT/PGF/AGU

*XVII - Manual é o documento elaborado por uma ou mais unidades organizacionais (...)*

*(...)*

*§4º Os Manuais serão aprovados por meio de Deliberações.”*

*Por fim, é importante ressaltar que o objetivo do Manual é, dentre outros, apresentar mecanismos de racionalização da análise do pleito, minimizando assim, o fardo regulatório imposto aos entes regulados. Nesse sentido, cabe reforçar o posicionamento da Procuradoria acerca da possibilidade de delegar a competência para o superintendente da área finalística, in verbis:*

*“(...) as superintendências não têm competência para a concessão da anuência prévia à obtenção de financiamentos. Por outro lado, não se vislumbra óbice a que o próprio ato da Diretoria-Colegiada que eventualmente aprove o manual promova também a delegação de competências”. (parágrafo 2, fl. 17). (Grifo nosso). (Despacho n.00661/2018/PF-ANTT/PGF/AGU).*

*Assim sendo, passemos agora à análise e considerações sobre o objeto em tela.*

### **III – ANÁLISE**

*Os financiamentos constituem elementos essenciais que permitem às concessionárias executarem os serviços e obras previstos nos contratos de concessão rodoviário e ferroviário e, por conseguinte, são fundamentais para a adequada prestação dos serviços aos usuários. Assim, o acesso das concessionárias aos empréstimos é conditio sine qua non para que haja a continuidade do serviço público confiado ao ente privado.*

*Embora os riscos relacionados aos financiamentos sejam de responsabilidade das concessionárias (conforme Art. 28 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995) é indiscutível que os riscos de descontinuidade da prestação do serviço seriam ainda maiores se os pleitos de anuência para financiamentos forem indeferidos pela Agência Reguladora.*

*Nesse sentido, a busca pela simplificação das análises dos pedidos de anuência prévia para concessão de garantias em financiamentos pelas concessionárias reguladas é essencial para que se atinja o objetivo de garantir a continuidade do serviço. Dessa forma, a atuação da agência deve se pautar pela redução do custo regulatório imposto ao parceiro privado.*

*Ademais, segundo a Superintendência Executiva, a análise estritamente financeira é redundante, além de ser (fl. 46):*

*“(i) de pouca utilidade marginal, haja vista não ser possível (por mais rigorosa que seja), por essa via, eliminar por completo os riscos inerentes a tais operações;*

*(ii) por demais onerosa e vagarosa (em termos de recursos humanos e complexidade)”.*



*Soma-se a isso o fato de as instituições financeiras que concedem os empréstimos sejam as principais interessadas em que as concessionárias arquem com seus compromissos e, dessa forma, suas análises prévias já são robustas o suficiente para minimizar o risco de default.*

*No tocante à instrução processual, consideramos que o processo foi conduzido em consonância com os procedimentos da Agenda Regulatória da ANTT. O Quadro 1 apresenta, de forma resumida, a análise da condução processual do presente projeto.*

*(...)*

*A Análise de Impacto Regulatório (AIR), constante nas fls. 45 a 105 do Processo nº 50500.118286/2015-19 apresenta as evidências da existência de um problema que demanda ação da ANTT, o objetivo e a análise das opções de solução, acompanhada de análise quantitativa de riscos e de custos regulatórios.*

*Definir padrões mínimos e transparência nas análises de anuência prévia realizadas pelo corpo técnico da ANTT trará benefícios líquidos para a sociedade e entes regulados de modo que tratamentos díspares para situações semelhantes sejam evitados. Por exemplo: mediante amostras disponibilizadas nos quadros 2 e 3 abaixo, os dados apontam que a SUFER dispense em média 285,5 dias para a análise dos pleitos, enquanto a SUINF gasta em média 71,9 dias.*

*A partir dessas informações, julga-se que uma unidade organizacional chega a dispender até 75% menos tempo que a outra. Claro que isso não deve ser interpretado como indicador de maior ou menor eficiência de análise das áreas finalísticas, mas apenas representa indícios de que a eventual melhoria de processos da SUFER traria grande potencial redução de fardo regulatório, algo benéfico tanto para a ANTT quanto para os agentes externos.*

*(...)*

*Ainda que se despreze da amostra a MRS, com 1.440 dias, o tempo médio gasto da SUFER ainda continua maior, com média de 120,3 dias e desvio padrão de 50,3 dias. Isso não significa, repita-se, que uma área seja menos eficiente que a outra. É preciso compreender as peculiaridades do setor ferroviário e, portanto, do tipo de garantia ofertada, que demandam um tempo maior de análise. Contudo, é preciso diminuir a diferença de tempo gasto para a análise dos pleitos entre o setor ferroviário e rodoviário.*

*Entre as opções regulatórias propostas pela Superintendência Executiva a Opção 2 é a que melhor enfrenta o problema em tela. Senão vejamos:*

*Opção 2 - Publicar Manual, por meio de deliberação, com critérios objetivos de análise e estabelecer um prazo máximo de 30 dias para a análise dos pleitos caso a Concessionária entregue os documentos mínimos relacionados no manual em questão, dentre os quais um relatório anual de auditoria independente em conformidade com a NBC T 11.10 – Continuidade Normal das Atividades da Entidade, publicado pelo Conselho Federal de Contabilidade. Salienta-se que a Concessionária somente fará jus a uma análise dentro do prazo de 30 dias caso ela entregue todos os documentos listados no Manual, sendo tal entrega opcional (fls. 50-51 do Processo nº 50500.118286/2015-19).*



*Por sugestão das áreas, a versão final do Manual de Procedimentos para Análise de Anuência Prévia em Financiamentos sofreu alguns ajustes. Por exemplo: o prazo<sup>5</sup> estabelecido para análise dos pleitos passou a ser de até 30 (trinta) dias, prorrogáveis por no máximo mais 5 (cinco) dias úteis contados da data do protocolo da solicitação de anuência.*

*Verificada a condução do processo, o servidor que não respeitar os prazos disciplinados no presente manual poderá sofrer sanções éticas e disciplinares. Neste aspecto, reporta-se ao conjunto normativo e dos princípios em relação ao ordenamento jurídico (in verbis):*

*Código de ética do servidor público civil (Decreto 1.171, de 94):*

*XIV - São deveres fundamentais do servidor público:*

*a) desempenhar, a tempo, as atribuições do cargo, função ou emprego público de que seja titular;*

*d) jamais retardar qualquer prestação de contas, condição essencial da gestão dos bens, direitos e serviços da coletividade a seu cargo;*

*(...)*

*r) cumprir, de acordo com as normas do serviço e as instruções superiores, as tarefas de seu cargo ou função, tanto quanto possível, com critério, segurança e rapidez, mantendo tudo sempre em boa ordem.*

*Código de ética da ANTT:*

*Art. 3º São deveres dos servidores da ANTT:*

*(...)*

*II - executar as atividades com zelo, diligência e imparcialidade, atendendo aos colegas, usuários, concessionários, permissionários e autorizatários, sem abdicar de sua dignidade, prerrogativas e independência funcional.*

*É importante ressaltar esse prazo só será seguido se, e somente se, as concessionárias apresentarem todos os documentos listados no Manual.*

*O Manual de Procedimentos não cria deveres aos administrados e não inova na esfera jurídica do ente regulado; portanto, trata-se meramente de uma opção que Agência Reguladora coloca à disposição do parceiro privado.*

*Além disso, a publicação do Manual vai ao encontro do objetivo de redução do fardo regulatório, ao qual consiste em reduzir custos regulatórios desnecessários, em especial os custos de atraso e de fornecimentos de informações impostos pela ANTT aos entes regulados por qualquer tipo de normativo, ofício ou via e-mail institucional.*

*A utilização da Opção 2, ajustada após atendimento parcial do pleito da SUFER, apresentará uma efetiva redução do custo regulatório, senão vejamos:*

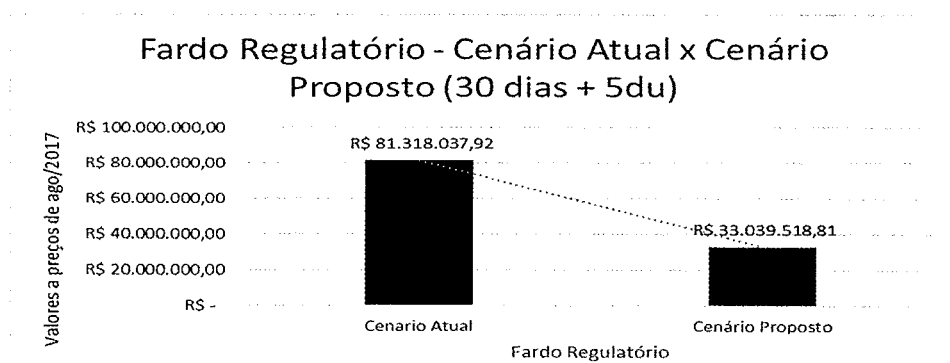
---

<sup>5</sup> O estabelecimento de prazo para a conclusão das análises configura uma boa prática regulatória, pois atribui segurança e transparência à regulação.



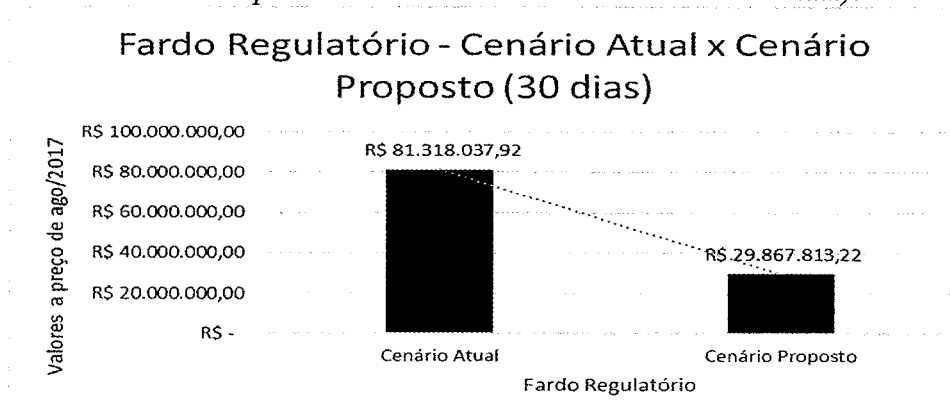
*Opção 2 – Publicar Manual, por meio de deliberação, com critérios objetivos de análise e estabelecer um prazo de 30 dias para a análise dos pleitos (prorrogáveis por no máximo mais 5 dias úteis) caso a Concessionária entregue os documentos mínimos relacionados no manual em questão. Salienta-se que a Concessionária somente fará jus a uma análise dentro do prazo estabelecido caso ela entregue todos os documentos listados no Manual quando do pedido de anuência perante à ANTT.*

*A aprovação e implementação do Manual objetiva também impactar com menos magnitude o estoque regulatório voltado aos transportes terrestres, já demasiadamente inflacionado pelas quase 6.000 (seis mil) resoluções publicadas pela ANTT. O gráfico abaixo ilustra a magnitude da redução do fardo regulatório que a presente proposta provocará no setor regulado:*



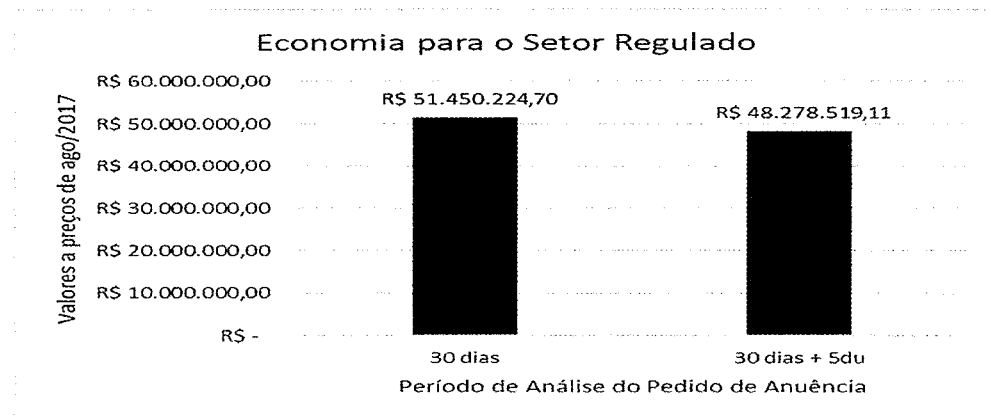
*Percebe-se que a implementação do Manual trará benefícios significativos para o setor regulado. O fardo total no atual cenário corresponde a R\$ 81.318.037,02 (oitenta e um milhões, trezentos e dezoito mil, trinta e sete reais e noventa e dois centavos). Por sua vez, esse custo cairá para R\$ 33.039.518,81 (trinta e três milhões, trinta e nove mil, quinhentos e dezoito reais e oitenta e um centavos). Trata-se de uma economia de R\$ 48.278.519,11 (quarenta e oito milhões, duzentos e setenta e oito mil, quinhentos e dezanove reais e onze centavos).*

*Apenas para ilustrar o peso que a fixação do prazo tem no montante do fardo imposto ao setor regulado, vejamos o impacto da proposta original (prazo de 30 (trinta) dias contados da data do protocolo com os documentos listados no Manual):*





*Nota-se que a alteração do prazo de 30 (trinta) dias para 30 dias prorrogáveis por no máximo mais 5 (cinco) dias úteis aumentará o fardo de R\$ 29.867.813,22 (vinte e nove milhões, oitocentos e sessenta e sete mil, oitocentos e treze reais e vinte e dois centavos) para até R\$ 33.039.518,81 (trinta e três milhões, trinta e nove mil, quinhentos e dezoito reais e oitenta e um centavos). Dito de outro modo, a economia para o setor regulado diminuirá de R\$ 51.450.224,70 (cinquenta e um milhões, quatrocentos e cinquenta mil, duzentos e vinte e quatro reais e setenta centavos) para R\$ 48.278.519,11 (quarenta e oito milhões, duzentos e setenta e oito mil, quinhentos e dezenove reais e onze centavos) com o aumento do prazo supracitado. O gráfico abaixo ilustra esse efeito:*



*Portanto, o estabelecimento de uma lista de documentos a serem entregues, caso a concessionária tenha interesse em obter uma análise do pleito mais célere por parte da Agência e a fixação de um prazo máximo para que a ANTT analise o pleito da concessionária são fundamentais para reduzir o fardo regulatório atualmente imposto ao setor.*

#### **IV – CONCLUSÃO**

*Considerando o exposto, proponho à Diretoria que aprove o Manual de Procedimentos sobre análise de anuência prévia da ANTT em financiamentos contratados por concessionárias de rodovias e ferrovias federais concedidas, nos moldes em que foi apresentado no processo em epígrafe. Além disso, proponho que à Diretoria delegue ao Superintendente de Infraestrutura e Serviços de Transporte Ferroviário de Cargas (SUFER) e ao Superintendente de Exploração de Infraestrutura Rodoviária (SUINF) competência para análise de anuência prévia da ANTT em financiamentos contratados por concessionárias de rodovias e ferrovias federais concedidas.*

*Ainda ao exame do mérito, merece também noticiar que, considerando o Regimento interno da ANTT regido pela Resolução ANTT nº 5810, de 03 de maio de 2018, em seu art. 106, o ato administrativo designado de Deliberação, a partir da descrição apontada, é o instrumento que melhor busca a disciplinar à delegação de competência. Deste modo, sugerimos à Diretoria que seja revogada a Resolução ANTT nº 5.818/18 e que todo seu conteúdo seja disciplinado pelo dispositivo normativo Deliberação, para assim ajustar a natureza da matéria positivada, conforme Anexo IV.*



*Por fim, resta referir, com amparo nas razões de desburocratizar o procedimento de rotinas internas da ANTT, que o disposto da matéria arrolada na Nota Técnica e no Manual já substancia a referida delegação ora requerida. Desta forma, recomenda-se que esta Nota seja também acolhida e juntada ao processo disciplinar para o tratamento do tema de delegação, objetivando celeridade com vistas a garantir sua adequada aplicação.*

*Proponho, ainda, que a Superintendência de Governança Regulatória – SUREG comunique às concessionárias citadas acerca da decisão a ser adotada pela Diretoria.” (sic - grifei)*

Assim, acompanhando os encaminhamentos da SUREG e da PF/ANTT, esta Diretoria DSL propõe a aprovação do Manual de procedimentos de análise de anuência prévia da ANTT em financiamentos contratados por concessionárias de rodovias e ferrovias federais, acostado às fls. 266v./274.

#### **IV – DA PROPOSIÇÃO FINAL**

Isso posto, considerando as instruções técnicas e jurídicas, VOTO por aprovar o Manual de procedimentos de análise de anuência prévia da ANTT em financiamentos contratados por concessionárias de rodovias e ferrovias federais.

Brasília-DF, 09 de outubro de 2018.



**SÉRGIO DE ASSIS LOBO**  
Diretor

À Secretaria-Geral (SEGER), para prosseguimento.

Em, 09 de outubro de 2018.

Ass:

