



ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO SEI Nº 4713142/2020

Interessado: Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUROD)

Referência: Processo nº 50500.064556/2020-13

Processos Relacionados: 50500.085847/2020-45, 50500.094469/2014-42 e 50500.060776/2008-81

Assunto: Agenda Regulatória 2019/2020 - tema "Adequação dos procedimentos de execução de obras e serviços (Resolução ANTT nº 1.187/2005)" e Norma 2 do Regulamento de Concessões Rodoviárias - bens, obras e serviços.

EMENTA: Proposta de Regulamento de concessões rodoviárias sobre bens, obras e serviços rodoviários - Norma 2 - e revisão da Resolução ANTT nº 1.187/2005. Temas: identificação dos bens; apresentação de projetos, autorizações e licenças ambientais; desapropriações, desocupações de faixa de domínio e servidões administrativas; programa de exploração rodoviária; execução e verificação de obras e serviços; obras do Poder Concedente; relatórios de acompanhamento e gestão ambiental; operação rodoviária; e sensoriamento e controle de tráfego.

Palavras-chaves: Palavra-chave 1: Concessões de rodovias federais

Palavra-chave 2: Investimentos

Palavra-chave 3: Obras e serviços

Análise de Impacto Regulatório (AIR) relacionada: Processo nº 50500.094469/2014-42, volume 1, pp. 246-271 (0625077)

Etapas: A presente AIR é realizada após a Audiência Pública nº 14/2018, considerando uma reformulação da proposta normativa. Ademais, foram agregadas à revisão da Resolução ANTT nº 1.187/2005 elementos do Regulamento de Concessões Rodoviárias. Considerando isso, está sendo concluída em etapa intermediária do projeto.

Versão: 2.0

I - INTRODUÇÃO

1. O Regulamento das Concessões Rodoviárias e a revisão da Resolução ANTT nº 1.187/2005

1.1. A Resolução ANTT nº 1.187/2005 é um dos principais normativos relacionados a atuação da SUROD, dispoendo sobre os procedimentos de execução das obras e serviços a cargo das concessionárias de rodovias federais reguladas pela ANTT. Cumpre lembrar, entretanto, que desde 2008 busca-se realizar a sua revisão, conforme se verifica no curso dos Processos 50500.060776/2008-81 e 50500.094469/2014-42. De fato, este tema já consta na agenda regulatória da ANTT desde 2009.

1.2. Neste contexto, observa-se o acirramento da política pública do governo federal de estímulo ao investimento privado por meio da realização de concessões rodoviárias. Em razão disso, faz-se necessário criar mecanismos e otimizar procedimentos de gestão das concessões, no âmbito da SUROD, para melhorar a eficiência das análises e dos acompanhamentos dos investimentos previstos nos diversos Programas de Exploração das Rodovias (PER), bem como aqueles a serem incluídos ao longo da execução dos contratos.

1.3. De forma concomitante ao aprimoramento da gestão, insere-se uma ampla reforma normativa, ora em curso no âmbito do projeto de regulamento de concessões rodoviárias (RCR), fundamentado nos termos da NOTA TÉCNICA SEI Nº 3863/2020/GERER/SUROD/DIR (3947370) e aprovado para a 4ª revisão da Agenda Regulatória da ANTT 2019/2020, nos termos da Deliberação nº 423, de 6 de outubro de 2020. De outra sorte, a proposta de elaboração normativa que dará continuidade ao mencionado projeto RCR, restou sugerida para integrar a Agenda Regulatória da ANTT do biênio 2021/2022, nos termos da Nota Técnica 4631 (4224670). Por esta proposta, espera-se revisar todas as normas gerais e abstratas expedidas pela ANTT sobre as concessões de rodovias, também em consonância com o disposto no Decreto nº 10.139/2019. Dada amplitude deste projeto, sua execução se dará em partes, sendo certo que ora se encaminham as normas previstas na Diretriz 4 do item 4.9 da referida NT 3863/2020, qual seja:

Diretriz 4: Gestão Eficiente e Preservação do patrimônio público concedida, orientada pela utilidade e atualidade, que agrega os temas relacionados à Orientação do Patrimônio Público para os Serviços Públicos disponibilizados pelas Rodovias concedidas, quais sejam: Dever de Guarda e Vigilância dos bens da concessão, Cessão/alienação bem da concessão, Controle de acesso à rodovia, Regras e Procedimento de entrega e reversibilidade de bens, Desapropriações e Desocupação de faixa de domínio, Remoção de Interferências, Acréscimos e supressões de obras e serviços, Obras (obrigatórias/não obrigatórias/iniciais), Obras Específicas e do Poder Público, Obras Condicionadas ao Volume de Tráfego, Gestão Ambiental, Programa de Exploração da Rodovia e Plano de Transição Operacional

1.4. Assim, surge a necessidade de aprimorar a regulação e solucionar as dificuldades atualmente encontradas na Resolução mencionada, para responder às atuais demandas internas e externas do setor. Ademais, cabe ressaltar que o presente projeto visa a ajustar as regras e procedimentos desta Agência às particularidades dos contratos de Concessão da 2ª, 3ª e 4ª Etapas, celebrados após a publicação da Resolução ANTT nº 1.187/2005.

1.5. Cumpre observar que a versão anterior da AIR restringiu-se à reforma da Resolução mencionada, portanto com espectro muito menor que a atual proposta, que cuida das diversas disposições normativas e contratuais sobre bens, obras e serviços das concessões rodoviárias. Ressalte-se que o projeto anterior também encerrou-se com um indicativo de reformulação em razão dos rumos que tomou, como se pode verificar no Relatório de Atividades da SUART (3736394), no curso do Processo nº 50501.325792/2018-97:

O projeto objetiva atualizar a Resolução ANTT no 1.187/2005 em consonância com os contratos de concessão rodoviária firmados a partir de 2007.

Ao final do 1o bimestre de 2020 este projeto encontrava-se na etapa de Análise de Contribuições (AC), com previsão de conclusão em abril de 2020.

Em maio de 2020, após a publicação do novo RI da ANTT e definição de um novo Chefe de Projeto para o tema, a Suart foi informada que o projeto teria readequação de escopo, sendo extremamente necessário revisar o texto da minuta de Resolução, fazer uma consulta interna dentro das gerências da Suurod, para somente após submeter a AIR e a minuta a um novo PPCS. Sendo assim, o projeto voltaria para a fase de AIR/Minuta. Foi sugerida pela Coordenação da Agenda a proposição, pela Suurod, de uma revisão extraordinária, como indica o Manual de Procedimentos da Agenda Regulatória em caso de mudança/readequação de escopo. A Suurod, então, propôs revisão extraordinária visando readequação de escopo do tema "Adequação dos procedimentos de execução de obras e serviços (Resolução ANTT nº 1.187/2005)", do Eixo Temático 2 (Exploração da Infraestrutura Rodoviária Federal) da Agenda Regulatória 2019/2020. (gn)

1.6. Neste sentido, a presente AIR se coloca em momento intermediário, para apresentar uma minuta intermediária às gerências da SUROD, por um lado, e para marcar uma mudança de rumos na revisão da Resolução ANTT nº 1.187/2005, agora colocada em contexto com os demais elementos da produção rodoviária. Por isso, objetiva-se trazer os fundamentos da minuta colocada para debate, para buscar angariar significativo quantitativo de contribuições internas e viabilizar a elaboração de uma proposta mais definitiva e, minimamente, consensual.

1.7. Com isso, espera-se aproveitar desta experiência acumulada e o amadurecimento técnico da Superintendência ao longo dos anos em que esteve a frente da gestão e fiscalização dos contratos de concessão de rodovias federais como elemento fundamental deste caminho normativo.

II - SUMÁRIO EXECUTIVO

2. Síntese da análise e conclusões alcançadas

2.1. A presente proposta apresenta uma estrutura composta por onze capítulos, a saber:

- a) Capítulo I - trata das informações sobre as concessões de rodovias, no que tange ao monitoramento do tráfego;
- b) Capítulo II - cuida dos bens da concessão, para identificá-los e dispor sobre o conteúdo do termo de arrolamento e transferência de bens, abordando ainda aspectos da disposição desses bens;
- c) Capítulo III - dispõe sobre os projetos, autorizações e licenças ambientais, abordando o planejamento quinquenal e seus ajustes, os projetos de obras e serviços e seus trâmites de análise, o tratamento da propriedade intelectual desses projetos e as obrigações do concessionário quanto à obtenção das licenças
- d) Capítulo IV - versa sobre as desapropriações, desocupações de faixa de domínio e servidões administrativas, detalhando a declaração de utilidade pública e os procedimentos do concessionário;
- e) Capítulo V - trata do programa de exploração rodoviária, para indicar suas diretrizes e disciplinar termos gerais das obras de recuperação, manutenção e conservação, além das intervenções para ampliação de capacidade e melhorias e serviços operacionais;
- f) Capítulo VI - cuida da execução e verificação de obras e serviços, inclusive as emergenciais, com vistas a arregimentar os projetos das obras em execução e suas eventuais alterações, bem como ponderar as medidas aplicáveis no caso da realização de obras em desacordo com as normas ou projetos aceitos ou não rejeitados pela ANTT, e ainda ressaltar as obrigações de acompanhamento e recebimento das obras;
- g) Capítulo VII - disciplina as obras do Poder Concedente e os requisitos para o seu recebimento;
- h) Capítulo VIII - versa sobre os relatório de acompanhamento da concessão e a gestão ambiental, para indicar as informações que devem ser disponibilizadas para a ANTT sobre o andamento da concessão;
- i) Capítulo IX - dispõe sobre a operação rodoviárias e suas características essenciais;
- j) Capítulo X - sensoriamento e controle de tráfego, sobre os registros de tráfego nas rodovias concedidas; e
- k) Capítulo XI - conclui a norma com as disposições finais e transitórias.

2.2. Ressalte-se que ainda são previstos 3 anexos para a presente proposta de resolução, para internalizar, respectivamente, as Portarias SUINF nºs 28/2019, 283/2017 e 184/2018.

2.3. Identificou-se como principal problema regulatório geral um descompasso entre as normas e a atual disciplina contratual, bem como significativo anacronismo das normas da ANTT, em sua maioria direcionadas para as concessões de 1ª e 2ª etapas, sobretudo no que toca às melhores práticas de regulação responsável. Portanto, espera-se com a proposta agregar tanto um trabalho de atualização, como de aprimoramento normativo, retirando ainda parcela significativa da regulamentação dos contratos de concessão.

2.4. Pela análise realizada, foram verificados dez pontos de avanço da regulamentação, além da consolidação de dez normas, em atenção ao disposto no Decreto nº 10.139/2019. Vale destacar as seguintes proposições, conforme as alternativas regulatórias indicadas no Capítulo VII desta AIR: 1) o descarte de bens inservíveis; 2) a inspeção acreditada e a aprovação automática de projetos por decurso de prazo; 3) a desapropriação extrajudicial incentivada; 4) a responsabilidade pela remoção de interferências atrelada aos contratos de permissão especial de uso; 5) as regras para as inclusões, exclusões e alterações de obras ou serviços e a obrigatoriedade de formalização de termo aditivo; 6) o processo competitivo disposto para a contratação de obras não previstas originalmente no programa de exploração da rodovia; 7) o procedimento simplificado para o recebimento de obras; 8) à transferência das obras executadas pelo Poder Concedente com aceitação automática por decurso de prazo; 9) o reconhecimento da gestão do concessionário em relação às restrições contínuas da operação rodoviária; e 10) o detalhamento por norma interna dos equipamentos a serem aplicados no sensoriamento e controle de tráfego e a solicitação de orçamento para verificação da tecnologia que melhor se aplica.

2.5. É de se reconhecer que os primeiros contratos de concessão foram elaborados em um contexto normativo parco, em que as Leis nº 8.666/1993 e 8.987/1995 eram recém editadas, e nem a Lei nº 9.784/1999 ou a ANTT existiam, sendo certo que muitas dessas regras iniciais foram propagadas nos contratos subsequentes. Assim, em parte, no que toca os contratos futuros, transfere-se a fonte normativa, e aos vigentes, abre-se a possibilidade de adesão ao novo contexto. Em razão disso, a implantação das ações propostas deve se dar de maneira faseada, conforme o interesse dos operadores em curso, considerados os Benefícios regulatórios trazidos pela proposta.

2.6. De outra maneira, há impactos imediatos para as futuras concessões. Espera-se que a inovação normativa, até pela sua monta, seja compreendida pelo público interno desta Agência e pelos agentes setoriais no curso de sua elaboração, que será baseada em amplo diálogo. Nesta linha, ante as inovações propostas, voltadas a tornar o setor ainda mais dinâmico, aguarda-se como possíveis impactos o aumento da segurança jurídica, a redução do custos regulatórios internos e da burocracia nos processos da Agência afetados, bem como maior transparência na execução das obras, no seu recebimento e na gestão da concessão rodoviária.

2.7. Importante destacar que a proposição normativa ora apresentada representa uma versão de consolidação para debate. Ela deverá ainda ser analisada e aprimorada pelos impactados, começando pelo público interno à ANTT e, após contribuições e redesenho do texto, pelo público externo.

III - IDENTIFICAÇÃO DOS PROBLEMAS REGULATÓRIOS

3. Problemas regulatórios e generalidade dos contratos

3.1. Perspectiva geral da reforma dos regulamentos aplicáveis sobre as concessões rodoviárias federais

3.1.1. O problema regulatório ora identificado pode ser colocado sobre dois níveis: o desalinhamento entre os regulamentos e os contratos de concessão em curso e a mitigada utilização de mecanismos responsivos. Enquanto o primeiro se refere a uma perspectiva estrutural da regulamentação, o segundo refere-se à aceitação e adoção de ferramentas voltadas a tornar a ação da Agência mais dinâmica e efetiva, inclusive pela utilização de indução e incentivos para o acatamento normativo, gerando elementos de *compliance* voluntários.

3.1.2. Assim, em termos gerais, como se argumentou na NOTA TÉCNICA SEI Nº 3863/2020/GERER/SUOD/DIR (3947370) a regulamentação das obrigações dos concessionários de serviços de infraestrutura rodoviária caminhou, *ab ovo*, em paralelo à elaboração e gestão dos contratos de concessão. Muito dessa realidade pode ser explicada em razão da inexistência de um marco regulatório estável ao tempo da celebração da 1a. etapa dos contratos de concessão de rodovias federais, que teve lugar entre os anos de 1994 e 1996. Então, observa-se que a Lei nº 8.987/1995, fora realizada para suprir uma carência legislativa em face da crescente onda de desestatização vivida pelo Brasil desde os finais dos anos 1980. De outra sorte, sequer havia uma lei de processo administrativo que pudesse orientar as relações havidas entre concessionários e Poder Pública, o que só seria disposta posteriormente pela Lei nº 9.784/1999. Sobretudo, o agente regulatório do momento, Departamento Nacional de Estradas de Rodagens (DNER) também tinha pouca experiência com infraestruturas concedidas de maneira a formar o marco regulatório indispensável, o que somente viria a ser considerado com maior afinco a partir da criação da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), veiculada pela Lei nº 10.233/2001.

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

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

- a) ao anacronismo normativo, ao passo que se preocupa em atualizar os contratos e não o arcabouço regulamentar;
- b) à despadronização de procedimentos, vez que seu assento está em contratos de diferentes características; e
- c) à complexidade crescente de verificação do *compliance*, ante à miríade de matizes contratuais.

3.1.5. Nesta esteira, a consolidação que se permite realizar pela imposição do Decreto nº 10.139/2019, também há de servir para corrigir esta complexidade regulatória, que se mostra relevante, sobretudo, quando se trata do tema bens, obras e serviços. Este campo, que deve representar o cerne da regulação de rodovias, sobretudo em relação à qualidade e aprimoramento dos serviços de infraestrutura fornecidos aos usuários. Neste caso, vale abrir uma linha de análise específica sobre os problemas pontuais, que exigem a aceitação e utilização de ferramentas de regulação responsiva.

3.2. *Perspectiva específica sobre os problemas relacionados à regulação dos bens, obras e serviços das rodovias federais concedidas*

3.2.1. A Resolução ANTT nº 1.187/2005 é um dos principais normativos relacionadas a SUROD, pois dispõe sobre os procedimentos de execução de obras e serviços a ser realizadas pelas concessionárias nas rodovias federais reguladas pela ANTT. Atualmente, com o aumento de investimentos em concessões de rodovias, se faz necessário criar mecanismos e procedimentos de gestão, para melhorar a eficiência das análises e dos acompanhamentos dos novos investimentos não previstos inicialmente nos Programas de Exploração das Rodovias (PER).

3.2.2. Em verdade, a norma reflete uma perspectiva de gestão sobre os contratos da 1ª etapa, cujo conteúdo já se considerava superado nos idos de 2008 e início de 2009, considerando inclusive no plano de alteração dos normativos da época. Em seu bojo, disciplina os temas da execução e alterações do programa de exploração rodoviária, o planejamento anual e programações mensais, a aceitação dos projetos e o recebimento das obras. Ainda traz instruções para a apresentação dos projetos básicos em seu Anexo I. Todos estes temas merecem atualização e aprimoramento normativo, como se indicará a seguir.

3.2.3. Para além dos temas já referidos, ainda a questão das desapropriações, servidões e remoções de faixa de domínio e objeto sobre o qual merece ser refletido e aprofundado. Outrossim, em linha similar, tem-se que as atribuições da operadora rodoviária não de ser asseveradas, assim como o sensoriamento e controle de tráfego precisam ser revisados.

3.2.4. Sob ultima perspectiva temática, mas não menos importante, vale lançar o olhar sobre questões gerais dos contratos de concessão, que devem ter assento normativo, para que possam ser periodicamente atualizados, como é o caso dos assuntos relacionados: a informações e aos bens da concessão e termo de transferência de ativos; relatórios de acompanhamento e gestão ambiental; projetos, autorizações e licenças ambientais; execução e verificação de obras e serviços; obras do poder concedente; e operação rodoviária. Esses assuntos consolidam o universo que cabe ser consolidado e revisado para o momento.

3.2.5. Quanto aos problemas específicos que precisam ser enfrentados, identificaram-se os seguintes:

Tabela 1 - Identificação Problemas Regulatórios - Norma 2 do RCR

Assunto	Problema	Natureza	Causas/Consequência	Magnitude
Destinação bens inservíveis	Ausência de procedimento claro para destinação de bens inservíveis	falha regulatória - omissão regulador	Complexidade do procedimento/dúvidas acerca do encaminhamento dos bens	atinge todas as concessões (nacional)
Confiabilidade dos projetos de engenharia	Dúvidas sobre o acatamento dos projetos às regras construtivas aplicáveis	falha de mercado - informação assimétrica	Dinâmica das regras construtivas/alcance da análise regulatória	atinge todas as concessões (nacional)
Duração da desapropriação	Desapropriações judiciais morosas e atraso na execução obras do PER	riscos não aceitáveis	Regras judiciais estanques/ausência de incentivos para a desapropriação administrativa	atinge todas as concessões (nacional)
Remoção de interferências	Ausência de procedimento para identificação e atribuição de responsabilidades para a remoção de interferências	falha regulatória - omissão regulador	Falta de clareza acerca do tratamento das interferências/dúvidas sobre a responsabilidade	atinge todas as concessões (nacional)
Inclusões, exclusões, alterações de obras ou serviços	Ausência de procedimento para o tratamento contratual das inclusões, exclusões e alterações de obras e serviços	falha regulatória - omissão regulador	Dúvidas sobre o objeto dos Termos Aditivos/Dúvida sobre a formalização das obrigações contratuais	atinge todas as concessões (nacional)
Execução de obras não incluída no PER por terceiros	Ausência de procedimento que disponha sobre a contratação de terceiros para a execução de obras não previstas inicialmente no PER	falha de mercado - informação assimétrica	Terceirização dos serviços/Ganhos de escala e escopo não compartilhados com os usuários	atinge todas as concessões (nacional)
Recebimento de obras	Procedimento complexo para o recebimento de obras	falha regulatória - regra inadequada	Rigidez normativa/demora no recebimento (custos de transação)	atinge todas as concessões (nacional)
Obras do Poder Público	Ausência de procedimento para transferência das obras executadas pelo Poder Público para o concessionário	falha regulatória - omissão regulador	Complexidade do procedimento/falta de clareza sobre os direitos relativos à nova infraestrutura	atinge todas as concessões (nacional)
Operação rodoviária	Dúvidas sobre a competência do concessionário para gerir a suspensão de tráfego em situações específicas	falha regulatória - omissão regulador	Falta de clareza sobre a gestão operacional/Ingerência da Agência sobre questões a cargo do operador	atinge todas as concessões (nacional)
Sensoriamento e controle do tráfego	Determinação da tecnologia que deve ser utilizada para o sensoriamento e controle do tráfego	falha regulatória - norma de interesse específico	Direcionamento da tecnologia/procedimento estático da tecnologia	atinge todas as concessões (nacional)

fonte: Elaboração própria

3.2.6. Como se pode visualizar, são todos problemas atuais, que atingem a todos os concessionários, de maneira indistinta, dotados de clara generalidade de abstração, portanto suscetíveis à regulamentação por norma centralizada. Sua relevância para os agentes regulados é direito e com impactos profundos, tanto sobre concessionários, como sobre usuários, que se beneficiam das obras e serviços executados.

3.2.7. O endereçamento destas questões tende a tornar os procedimentos listados mais expeditos e transparentes, pois em grande parte visa a dirimir problemas cadentes da execução e bom andamento das obras e serviços objetos das concessões rodoviárias. De outra forma, se nada for feito, com a expectativa de realização de novas concessões para os próximos anos anunciadas pelo Ministério da Infraestrutura, a ANTT deve enfrentar maiores dificuldades para a realização de suas missões institucionais.

3.2.8. Neste ponto, vale anotar que as áreas da SUROD foram consultadas acerca deste tema, sendo certo que tanto a GEENG, quanto a GEFIR mandaram seus apontamentos, conforme se visualiza nas arquivos anexas (4854402), cujas propostas foram, em grande parcela, agregadas à inicial, assim como ainda devem vir a ser debatidas na próxima etapa, da consulta interna, em que serão realizadas rodadas de debates internos, antes da elaboração de uma versão para Audiência Pública, com consequente Nota Técnica e AIR complementares.

3.2.9. Cumpre registrar que, como a revisão da Resolução ANTT nº 1.187/2005 nunca foi levada a cabo, as ações regulatórias voltadas a mitigar os problemas apontados se restringiram a melhorias procedimentais, configurando paliativos que não resolveram os problemas que se expõe.

3.3. Feitas estas considerações, vale identificar os *players* afetados pelos problemas regulatórios afetados.

IV - IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES OU GRUPOS AFETADOS PELO PROBLEMA REGULATÓRIO

4. *Relação dos players com o problema e grau de sensibilidade*

4.1. *Atores afetados pelo problema regulatório*

4.1.1. Foram identificados os seguintes atores, os quais podem ser os mais afetados pela ação regulatória proposta:

- Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT;
- Concessionárias de rodovias federais; e
- Usuários de rodovias federais concedidas.

4.1.2. Com efeito, a proposta normativa afeta diretamente os procedimentos de planejamento, verificação e execução das obras previstas para a concessão da infraestrutura rodoviária, portanto afetando o cotidiano das ações da ANTT e dos concessionários. De fato, com a multiplicidade de modelos de contratos de concessão, pelos quais foram pactuados procedimentos diversos para os temas aqui tratados, a presente proposta de linearização e normalização dessas rotinas virá ainda para fomentar a economicidade dos recursos humanos empregados nas tarefas, para a ANTT e para os concessionários, contribuindo-se, ainda, para a racionalização do modelo regulatório.

4.1.3. Sobre a ANTT, a diversidade de estatutos que regulam bens, obras e serviços hoje se mostra prejudicial, conquanto a manutenção do modelo vigente virá a acarretar numa falência da gestão administrativa, que não terá recursos para exercer suas funções a curto prazo. Também por este motivo deve se engendrar pelos caminhos da utilização de sistemas informatizados, de um lado, e padronização de procedimentos, do outro, esta sobretudo baseada em mecanismos de regulação responsiva que permitam processos de análise sumaríssimos. Especificamente, a supressão de falhas regulatórias relacionadas à omissão do regulador tendem a dotar o cenário regulatório de maior segurança jurídica e completude, nomeadamente quanto aos temas do descarte dos bens inservíveis, remoção de interferências, inclusões, exclusões e alterações de obras e serviços, transferência das obras executadas pelo Poder Público e gestão do tráfego de cargas comuns e perigosas. De outra sorte, as demais medidas, visam a mitigar falhas de mercado, reduzindo problemas com informações assimétricas e riscos inaceitáveis.

4.1.4. Em relação aos concessionários, como se sabe, os grupos especializados nas obras de infraestruturas e operações rodoviárias tem de gerir diferentes paradigmas contratuais, devendo para tanto dedicar pessoal e sistemas para manipular ações que poderiam estar alinhadas. Não se trata de deixar de considerar as peculiaridades das rodovias federais, dadas principalmente pelas suas características regionais. Muito pelo contrário, é perceber que os diferentes procedimentos dos modelos contratuais impedem possíveis economias de escala e de escopo na gestão privada da concessão. Em especial, o esvaziamento dos contratos de concessão e consagração destas regras em procedimento único disposto por regulamento, elaborado com a devida participação dos regulados, tende a viabilizar arquétipo mais lógico e concatenado para a gestão privada. Em verdade, busca-se dispor as regras conforme o interesse público, o que deve gerar perdas e ganhos para os regulados, sob a perspectiva do conteúdo dos novos procedimento, mas gerando efetivamente avanços pela padronização.

4.1.5. Sob outra perspectiva, um procedimento mais transparente, pelo qual os usuários tenham à sua disposição as obras de serviços, de forma mais expedita, até mesmo em homenagem ao princípio da eficiência, disposto no art. 37, *caput*, da CRFB, representa a justa contraprestação à tarifa paga, tanto pelo acesso à informação como pela disponibilização no serviço ao tempo certo, conforme estabelecido em contrato administrativo.

4.1.6. Logo, a proposta veicula reformas de suma importância para todos os agentes envolvidos, afetados diretamente pelas idiosincrasias do atual arcabouço normativo (resoluções e contratos de concessão) do modelo que ora se perpetua. Sua relevância para os atores e para a regulação pública é, destarte, significativa.

4.1.7. Vale refletir que os atores afetados convivem com o problema e nele tem de desenvolver as atividades necessárias, do lado da ANTT e dos concessionários, e, do lado dos usuários, utilizar os serviços da infraestrutura em contraprestação do pagamento de tarifa. Neste sentido, em princípio não propagam ou defendem o modelo. Entretanto, a premência das novas concessões tendem a agravar os problemas indicados, ao passo que, se nada for feito, trarão novos procedimentos e deveres, que tenderão a exigir o emprego de mais pessoal e sistemas para a gestão e fiscalização da execução contratual, para a operação, assim como possíveis impactos na análise e liberação de novas obras e serviços, atingindo a entrega para os usuários.

4.1.8. Diante disto, permite-se enfatizar que, se nada for feito no sentido de padronização das regras gerais, no limite, a continuidade do serviço pode vir a ser impactada. No ponto específico, o tema dos bens, obras e serviços merecem um tratamento contínuo por regulação responsiva, que venha a incentivar prestadores de serviços e agentes públicos a dar respostas mais rápidas e adequadas ao interesse público.

4.1.9. Ressalte-se que as áreas internas envolvidas na modificação normativa foram consultadas, sendo que novas rodadas de debate com estes e agentes externos serão seguramente conduzidas.

V - IDENTIFICAÇÃO DA BASE LEGAL

5. *Normativos pertinentes e competência para tratamento do tema*

5.1. *Atos normativos pertinentes*

5.1.1. Dentre os normativos que se relacionam com o tema, direta e indiretamente, merecem destaque:

Tabela 2 - Normas Relacionadas ao Tema

ITEM	NORMA	DATA	ASSUNTO	INDICA
1	Resolução n° 675/2004/ANTT	4/08/2004	Dispõe sobre as revisões ordinárias da Tarifa Básica de Pedágio nas concessões rodoviárias federais.	Consol na Nor
2	Resolução n° 1.187/2005/ANTT	9/11/2005	Dispõe sobre os procedimentos de execução de obras e serviços pelas concessionárias nas rodovias federais reguladas pela ANTT.	Consol na Nor
3	Resolução n° 1.713/2006/ANTT	9/11/2006	Dispõe sobre o tráfego de produtos perigosos na Ponte Rio - Niterói.	Revoga
4	Resolução n° 2.294/2007/ANTT	19/07/2007	Dispõe sobre o tráfego de veículos de carga na Ponte Presidente Costa e Silva e seus acessos.	Revoga
5	Resolução n° 3.323/2009/ANTT	18/11/2009	Dispõe sobre as especificações e preços do Sistema ITS (Intelligent Transportation Systems) de Sensoriamento e Controle de Tráfego a ser adotado nas rodovias concedidas reguladas pela ANTT.	Consol na Nor
6	Resolução n° 3.323-A/2009/ANTT	18/11/2009	Dispõe sobre a adoção dos padrões de Protocolos de Comunicação de Dados e Dicionários de Padrões de dados da NTCP National Transportation Communications for ITS Protocol desenvolvidos pela National Electronics Manufacturers Association (NEMA), em conjunto com a American Association of State Highway and Transportation Officials (AASHTO) e com o Institute of Transportation Engineers (ITE).	Consol na Nor
7	Resolução n° 3.576/2010/ANTT	2/09/2010	Dispõe sobre as especificações e preços dos Sistemas ITS (Intelligent Transportation Systems) de Sensoriamento de Tráfego Veicular; de Painéis de Mensagens Variáveis - Fixos; de Painéis de Mensagens Variáveis - Móveis; de Sensoriamento Meteorológico; de Circuito Fechado de TV - CFTV e de Detecção de Altura, a serem adotados nas rodovias federais concedidas, reguladas pela ANTT	Consol na Nor
8	Resolução n° 3.651/2011/ANTT	07/04/2011	Aprova a metodologia de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de rodovias federais concedidas, em decorrência de novas obras e serviços.	Consol na Nor
9	Resolução n° 3.997/2013/ANTT	23/01/2013	Dispõe sobre o tráfego de veículos de carga na Rodovia Washington Luiz, BR-040/RJ, no trecho da Serra de Petrópolis/RJ.	Revoga
10	Resolução n° 4.071/2013/ANTT	03/04/2013	Regulamenta as infrações sujeitas as penalidades de advertência e multa por inexecução contratual na exploração da infraestrutura rodoviária federal concedida.	Consol na Nor
11	Resolução n° 4.513/2014/ANTT	19/12/2014	Dispõe sobre a proibição da circulação de veículos transportadores de produtos perigosos entre o km 00 e o km 92 do trecho rodoviário federal concedido da BR-290/RS.	Revoga

ITEM	NORMA	DATA	ASSUNTO	INDICA
12	Resolução nº 5.083/2016/ANTT	27/04/2016	Aprova o Regulamento disciplinando, no âmbito da ANTT, o processo administrativo para apuração de infrações e aplicação de penalidades decorrentes de condutas que infringem a legislação de transportes terrestres e os deveres estabelecidos nos editais de licitações, nos contratos de concessão, de permissão e de arrendamento e nos termos de outorga de autorização.	Norma transv
13	Resolução nº 5.819/2016/ANTT	10/05/2018	Estabelece procedimentos gerais para o requerimento de Declaração de Utilidade Pública - DUP referente aos projetos e investimentos no âmbito das outorgas estabelecidas pela ANTT.	Consol na Nor
14	Resolução ANTT nº 5.624/2017	21/12/2017	Dispõe sobre os meios do Processo de Participação e Controle Social no âmbito da ANTT e dá outras providências.	Norma transv
15	Resolução ANTT nº 5.850/2019	3/12/2019	Dispõe sobre metodologia para cálculo dos valores de indenização relativos aos investimentos vinculados a bens reversíveis não depreciados ou amortizados em caso de extinção antecipada de concessões rodoviárias federais.	Consol na Nor
16	Resolução ANTT nº 5.859/2019	3/12/2019	Dispõe sobre o procedimento de inclusão, exclusão, alteração e reprogramação de obras e serviços previstos no Programa de Exploração da Rodovia, no âmbito das revisões quinquenais das concessões de rodovias federais reguladas pela Agência Nacional de Transportes Terrestres.	Consol na Nor
17	Portaria SUINF nº 242/2012	1/12/2014	Estabelece procedimentos para verificação do cumprimento das obrigações previstas no Programa de Exploração Rodoviária - PER dos Contratos de Concessão, na fase de Recuperação Geral das Rodovias Federais Concedidas.	Consol na Nor
18	Portaria SUINF nº 121/2017	9/06/2017	Delega à GEINV a competência para autorizar a elaboração de EVTEAs	Consol na Nor
19	Portaria SUINF nº 283/2017	22/11/2017	Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pelas concessionárias das rodovias federais para a elaboração e envio do Relatório de Acompanhamento Ambiental (RAA), do Relatório de Programas Sociais e Educacionais (RSE) e das comunicações realizadas entre a concessionária e os órgãos ambientais.	Consol na Nor
20	Portaria SUINF nº 184/2018	9/08/2018	Dispõe sobre as diretrizes para elaboração do Plano de Gerenciamento de Riscos e Plano de Ação de Emergência (PGR/PAE) e revisar os procedimentos, definidos no capítulo 4.8 (Gerenciamento de riscos) do anexo da Portaria SUINF nº 130/2015 , a serem adotados pelas concessionárias de rodovias federais para a elaboração e envio do relatório com informações relacionadas aos acidentes rodoviários envolvendo produtos perigosos.	Consol na Nor
21	Portaria SUINF nº 216/2019	1/07/2019	Estabelece sistemática para fiscalização dos investimentos das concessões de infraestrutura rodoviária, contemplando as seguintes etapas: análise do planejamento anual, acompanhamento da execução dos investimentos previstos no planejamento anual, efeitos ordinários da não execução dos investimentos no ano concessão e aplicação de penalidades.	Mante norma
22	Deliberação nº 91/2017	10/05/2017	Aprova manual de fiscalização de rodovias federais concedidas.	Consol na Nor

fonte: Elaboração própria

5.1.2. Cumpre enaltecer que, apesar de não veiculada por Resolução, a Portaria SUINF nº 28, de 7 de fevereiro de 2019, dispôs sobre diversas obrigações para os concessionários, especialmente no curso da apresentação de projetos de engenharia, que merecem foro mais reconhecido. De fato, na referida portaria se objetivou consolidar uma gama de procedimentos impostos aos concessionários, que deveriam ser seguidos para ter seus projetos apreciados e aprovados.

5.1.3. Sob outra perspectiva, considerando o dever da Agência de levar à aprovação da Diretoria-Colegiada as normas que imponham deveres a terceiros, a presente ação regulatória encaminha o conteúdo da Portaria SUINF nº 28/2019 como um anexo da proposta normativa que ora se veicula. Não obstante, cabe reconhecer que diversas normas foram tacitamente revogadas pela mencionada portaria, o que obriga sua revogação expressa, nos termos do art. 8º, I, do Decreto nº 10.139/2019.

5.1.4. Isso posto, aponta-se, na tabela abaixo, as normas que precisam ser expressamente revogadas, inclusive indicando-se o capítulo da Portaria SUINF nº 28/2019 que trata do assunto, o que será encaminhado para as providências da SUROD.

Tabela 3 - Normas revogadas pela Portaria nº 28, de 7 de fevereiro de 2019

ITEM	NORMA	DATA	ASSUNTO	Capit do Ar
1	Portaria SUINF nº 29/2014	12/02/2014	Estabelece a sistemática para análise de projetos executivos e anteprojetos, nos casos previstos nos contratos de Concessão, apresentados pelas concessionárias de Rodovias Federais à ANTT	7 e 8
2	Portaria SUINF nº 46/2014	20/03/2014	Estabelece a sistemática para o processo de autorização, e definição dos respectivos custos, de estudos de viabilidade e de projetos executivos de obras e serviços não previstos contratualmente, quando solicitados pela ANTT (<i>revogada pela Portaria SUINF nº 256/2016</i>)	5 e 8
3	Portaria SUINF nº 81/2014	2/05/2014	Estabelece a sistemática para os procedimentos de envio de anteprojetos estabelecidos nos Contratos da 3ª Etapa de Concessões, no âmbito da Superintendência de Exploração da Infraestrutura Rodoviária - SUINF.	7
4	Portaria SUINF nº 247/2014	16/12/2014	Estabelece critérios para a revisão da metodologia e dos valores referenciais para a remuneração da parcela de administração local, mobilização e/ou desmobilização, canteiro de obras, sinalização de obras e desvio de tráfego, no âmbito dos contratos de Concessões Rodoviárias	13
5	Portaria SUINF nº 34/2015	13/02/2015	Estabelece a sistemática para apuração das inexecuções das obras e serviços previstos nos contratos de Concessão aferidas no exercício anterior (<i>revogada pela Portaria SUINF nº 216/2016</i>)	13
6	Portaria SUINF nº 256/2016	8/12/2016	Estabelece a sistemática para o processo de autorização, e definição dos respectivos custos, para elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental - EVTEA, de obras rodoviárias não previstas contratualmente e solicitadas pela ANTT	5
7	Portaria SUINF nº 257/2016	8/12/2016	Estabelece a sistemática para o processo de autorização, e definição dos respectivos custos, para elaboração de projetos executivos de obras rodoviárias não previstas contratualmente e solicitadas pela ANTT	13
8	Portaria SUINF nº 161/2017	17/07/2017	Altera a Portaria nº 257/2016	13
9	Portaria SUINF nº 20/2018	21/02/2018	Estabelece sistemática para padronização e codificação dos documentos relacionados aos estudos e projetos no âmbito da Superintendência de Exploração da Infraestrutura Rodoviária - SUINF.	4
10	Portaria SUINF nº 198/2018	16/08/2018	Estabelecer Diretrizes para Elaboração de Estudos e Projetos de Rodovias no âmbito da Superintendência de Exploração da Infraestrutura Rodoviária - SUINF.	5

fonte: Elaboração própria

5.2. **Base legal que estabelece a competência da Agência para agir sobre os problemas indicados**

5.2.1. Inicialmente, vale repisar que o tema "Adequação dos procedimentos de execução de obras e serviços (Resolução ANTT nº 1.187/2005)" consta da Agenda Regulatória da ANTT 2019/2020, consoante sua 4ª revisão extraordinária, aprovada pela Deliberação nº 423, de 6 de outubro de 2020.

5.2.2. Da leitura da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, verifica-se a competência da ANTT para a regulamentação do assunto, nos termos do art. 20, II c/c 22, II, e 24, IV, da Lei nº 10.233/2001. Se não vejamos:

Art. 20. São objetivos das Agências Nacionais de Regulação dos Transportes Terrestre e Aquaviário:

(...)

II – regular ou supervisionar, em suas respectivas esferas e atribuições, as atividades de prestação de serviços e de exploração da infra-estrutura de transportes, exercidas por terceiros, com vistas a:

a) garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas;

b) harmonizar, preservado o interesse público, os objetivos dos usuários, das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, arbitrando conflitos de interesses e impedindo situações que configurem competição imperfeita ou infração da ordem econômica.

(...)

Art. 22. Constituem a esfera de atuação da ANTT:

(...)

V – a exploração da infra-estrutura rodoviária federal;

(...)

Art. 24. Cabe a ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais:

(..)

IV - elaborar e editar normas e regulamentos relativos a exploração de vias e terminais, garantindo isonomia no seu acesso e uso, bem como a prestação de serviços de transporte, mantendo os itinerários outorgados e fomentando a competição;

5.2.3. Ressalta-se ainda a competência da SUROD para proceder ao desenvolvimento e proposta de minuta de resolução quanto a adequação dos aspectos regulatórios nela contidos, em função de suas atribuições regimentais de consolidar, harmonizar e uniformizar todas as propostas de resoluções, conforme preconiza o art. 38, incisos I e XII, da Resolução ANTT nº 5.888, de 12 de maio de 2020:

Art. 38. A Superintendência de Exploração de Infraestrutura Rodoviária compete:

I - promover a regulamentação da infraestrutura rodoviária federal outorgada;

(..)

XII - avaliar e sugerir a direção da ANTT regulamentações específicas que propiciem o desenvolvimento dos serviços e o melhor atendimento das necessidades de movimentação de bens e pessoas na infraestrutura rodoviária concedida;

5.2.4. Seguindo esta linha, o art. 6º da Portaria SUOD nº 64, de 11 de agosto de 2020 indicou para a Gerência de Regulação Rodoviária (GERER) a atribuição de monitoramento dos contratos de concessões e a elaboração de instrumentos regulatórios no âmbito da exploração da infraestrutura rodoviária.

5.2.5. Destarte, é clara a competência da ANTT sobre a temática sob discussão, assim da SUOD para preparar a proposição normativa, cabendo a esta GERER a elaboração das peças técnicas e sugestão ao Sr. Superintendente.

5.2.6. Há de se mencionar que, apesar do papel do Ministério da Infraestrutura nas concessões rodoviárias federais, a presente alteração não depende daquela órgão, não obstante esteja sendo realizada com o estrito alinhamento aos preceitos por ele perpetuados. Diante disso, as ações da ANTT na correção dos problemas enumerados não devem gerar conflitos com outras instituições ou mesmo agentes privados, desde que respeitados os trâmites da participação social dispostos.

5.2.7. Anote-se que alguns dos temas ora indicados como problemas para tratamento nesta revisão da Resolução ANTT nº 1.187/2005 foram objeto do Acórdão nº 1.174/2018 - TCU - Plenário - Processo de Tomada de Contas nº 028.343/2017-4, valendo mencionar o seguinte excerto:

9.3. determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), com fundamento no artigo 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:

9.3.1. elabore e encaminhe ao TCU plano de ação, no prazo de 60 (sessenta) dias, contendo, no mínimo, a relação de atividades, prazos e responsáveis a cargo da consecução das seguintes medidas para aprimoramento da regulação e da fiscalização das atividades da Agência no que concerne a concessões de exploração da infraestrutura rodoviária federal:

9.3.1.1. **aperfeiçoar os procedimentos da agência no que toca à análise de viabilidade de inclusão de novas obras em contratos de concessão e à análise de projetos e de orçamentos dessas obras, procurando, inclusive, simular os efeitos de competitividade ou de barganha nesse processo de orçamentação, considerando, em alguma medida, os ganhos decorrentes da licitação (...).** gn.

5.2.8. Expostas estas considerações, passa-se a elencar os objetivos que se pretende alcançar.

VI - DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS QUE SE PRETENDE ALCANÇAR

6. *Objetivos almejados pela reforma regulatória*

6.1. Dentre os objetivos almejados com o tratamento do tema "Adequação dos procedimentos de execução de obras e serviços (Resolução ANTT nº 1.187/2005)", em termos gerais, estão:

- padronizar o tratamento dos contratos de concessões, em relação ao bens, obras e serviços da infraestrutura rodoviária federal;
- melhorar a eficiência da gestão promovida pela ANTT dos contratos de concessão e projetos rodoviários;
- ampliar a transparência e agilidade dos processos administrativos, também pela utilização de meios tecnológicos de organização e inteligência da informação;
- sistematizar a apresentação de projetos, a execução e o acompanhamento de obras e serviços previstos no Programa de Exploração Rodoviária e de obras posteriormente incluídas;
- dirimir questões regulatórias por normativos específicos; e
- reduzir o fardo regulatório.

6.2. Para tanto, as premissas regulatórias da proposta, que detém fundamento na CRFB, Lei nº 8.987/1995 e Lei nº 10.233/2001, são as seguintes:

- Continuidade dos serviços públicos concedidos
- Tutela dos usuários dos serviços rodoviários
- Boa-fé objetivo dos contratos públicos
- Manutenção dos contratos de concessão

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

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

VII - DESCRIÇÃO DAS POSSÍVEIS ALTERNATIVAS DE AÇÃO

7. Inicialmente é válido mencionar a recomendação do documento Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR acerca da quantidade e descrição das possíveis alternativas de ação:

Para que a AIR seja útil ao processo decisório, é necessário identificar as diferentes possibilidades de se tratar o problema, excluindo aquelas que se mostrarem inviáveis e analisando detalhadamente aquelas que se mostrarem potencialmente eficazes.

(...)

Uma breve explicação sobre as alternativas inicialmente consideradas e descartadas deve ser apresentada nessa etapa, de modo a aumentar a transparência e a confiança dos atores externos na AIR.

Nesse sentido, foram consideradas inicialmente 10 (dez) possíveis opções regulatórias de combate às causas dos problemas detectados acima, que serão abaixo expostos. Em função do elevado quantitativo de dispositivos contemplados na proposta de normativo, far-se-á na sequência a análise de alternativas para aqueles que representem maiores modificações em relação às normas vigentes, quais sejam aqueles que tratam da análise de projetos de obras originalmente previstas no contrato, da substituição de investimentos originalmente previstos nos contratos e da conclusão e recebimento das obras e serviços executados pelas concessionárias.

7.1. DESCARTE DE BENS INSERVÍVEIS

7.1.1. Considerando a atribuição ao DNIT para administração dos bens imóveis faixas de domínio das rodovias federais integrantes do Sistema Nacional de Viação - SNV (art. 1º, do Decreto nº 8.376/2014), a presente proposta indica regra geral para a destinação dos bens inservíveis. Com isso,

o concessionário poderá dispor dos bens da concessão declarados inservíveis, desde que tenha a anuência do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT e da ANTT, expressa ou tacitamente, neste caso pelo decurso do prazo de manifestação assinalado.

7.1.2. Para obter a aceitação do que trata o que problema, a concessionária deverá apresentar requerimento, acompanhado da relação de bens declarados inservíveis e de laudo técnico que ateste sua condição de inservíveis, sem prejuízo de outros documentos e informações que venham a ser solicitados, conforme previsto em portaria da Superintendência competente.

7.1.3. Se o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT ou a ANTT, nesta ordem de precedência, não definirem a destinação do bem, no prazo de 90 (noventa) dias, a concessionária poderá fazê-lo.

7.1.4. Assim, as alternativas levantadas foram:

Alternativa 1: Não executar nenhum procedimento.

IMPACTOS REGULATÓRIOS
<i>Resolve o problema da seguinte forma:</i> Não resolve o problema
<ul style="list-style-type: none"> • ANTT <p>* Incertezas em relação ao procedimento para alienação desses bens (Malefício).</p> <p>* Falta de incentivos para que o concessionário realize os projetos necessários para a atualidade da infraestrutura (Malefício).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Concessionárias de Rodovias Federais. <p>* Insegurança em relação à regra para a forma e métodos de destinação de bens públicos inservível que compõem o acervo patrimonial da concessão (Malefício).</p> <p>* Custos com a gestão dos bens públicos inservíveis (Malefício).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Usuários de rodovias concedidas <p>* Eventual convivência com bens públicos desatualizados (Malefício).</p>

Alternativa 2: Aditar os 22 contratos de concessão, para prever procedimento de destinação dos bens inservíveis.

IMPACTOS REGULATÓRIOS
<i>Resolve o problema da seguinte forma:</i> Aditando o contrato de concessão, sempre que o concessionário concordar com a alteração, considerados os custos de transação para a celebração do Termo Aditivo.
<ul style="list-style-type: none"> • ANTT <p>* Definição do procedimento de destinação de bens inservíveis em cada contrato de concessão (Benefício).</p> <p>* Custos de transação para a celebração dos termos aditivos iniciais e para atualização da regra (Malefício).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Concessionárias de Rodovias Federais <p>* Certeza quanto ao procedimento para destinação de bens inservíveis (Benefício).</p> <p>* Clausula contratual hermética que não garante a atualização contínua (Malefício).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Usuários de rodovias concedidas <p>* Convivência com rodovias concedidas que viabilizam a destinação rápida dos bens inservíveis e outras que ainda não pactuaram o manejo (Malefício).</p>

Alternativa 3: previsão em resolução acerca de regra sobre a destinação dos bens inservíveis

IMPACTOS REGULATÓRIOS
<i>Resolve o problema da seguinte forma:</i> Eliminando a omissão regulatória e positivando a regra em norma, que pode ser atualizada conforme a modificação dos objetos e atores.
<ul style="list-style-type: none"> • ANTT <p>* Definição do procedimento de destinação de bens inservíveis em norma (Benefício).</p> <p>* Possibilidade de atualização linear da norma, para todos os concessionários (Benefício).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Concessionárias de Rodovias Federais <p>* Certeza quanto ao procedimento para destinação de bens inservíveis (Benefício)</p> <p>* Direito assentado em norma, com possibilidade de aprovação automática por decurso de prazo (Benefício)</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Usuários de rodovias concedidas

* Melhores condições para usufruir de bens públicos integrantes da concessão mais atualizados, em vista do descarte facilitado do bens inservíveis (Benefício)

7.2. CERTIFICAÇÃO ACREDITADA DE PROJETOS DE ENGENHARIA E APROVAÇÃO POR DECURSO DE PRAZO

7.2.1. Dois elementos são essenciais para o bom andamento do projeto de engenharia: a certeza ao acatamento das normas para a sua elaboração e o prazo de sua análise. Esses dois gargalos acabam por representar pontos fulcrais para o acatamento das propostas e à efetiva implantação das obras rodoviárias.

7.2.2. Ressalte-se que a certificação acreditada do projeto viabiliza uma credibilidade prévia, quanto às suas características fundamentais, poupando tempo de análise do agente público. De outro lado, a limitação no tempo de avaliação constitui elemento importante de previsibilidade de liberação das obras. Todo projeto deve possuir um escopo de trabalho bem definido, prazos para início e fim claramente estabelecidos, e a definição do nível de desempenho a ser atingido.

7.2.3. Assim, com o objetivo de tornar mais seguro o prazo para o início da obra, define-se que quanto os projetos instruídos com inspeção acreditada que forem encaminhados para apreciação ANTT, com vistas à sua não objeção, e esta não se manifeste no prazo de 60 dias do regular protocolo (instrução com documentos e informações exigidos), considerar-se-á o concessionário liberado para começar os trabalhos.

7.2.4. Desta feita, as alternativas levantadas foram:

Alternativa 1: Não executar nenhum procedimento.

IMPACTOS REGULATÓRIOS
<i>Resolve o problema da seguinte forma:</i> Não resolve o problema.
<ul style="list-style-type: none"> • ANTT <p>* Todos os projetos de engenharia serão minuciosamente analisados, em busca de inconsistência que possam significar óbices para a sua execução (Malefício).</p> <p>*A ausência de prazos definidos tende a prejudicar a análise dos projetos, visto que as prioridades não ficam claras (Malefício).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Concessionárias de Rodovias Federais <p>*A falta de verificação prévia do cumprimento das normas construtivas pode gerar inconsistências e necessidade de revisão dos projetos (Malefício).</p> <p>*Incertezas nos prazos de análise de projetos e atrasos na sua aprovação acarretam prejuízos econômico-financeiros para os concessionários, afetando diretamente o fluxo de caixa pelo atraso nas receitas (Malefício).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Usuários de rodovias concedidas <p>*O usuário será preterido de melhor experiência de uso da via, devido a eventuais atrasos nos projetos (Malefício).</p>

Alternativa 2: Aditar os 22 contratos de concessão, para inclusão da certificação acreditada de projetos de engenharia e aprovação por decurso de prazo.

IMPACTOS REGULATÓRIOS
<i>Resolve o problema da seguinte forma:</i> Aditando o contrato de concessão, sempre que o concessionário concordar com a alteração, considerados os custos de transação para a celebração do Termo Aditivo.
<ul style="list-style-type: none"> • ANTT <p>* Definição de regras para a certificação acreditada otimiza o tempo de análise dos projetos pelo agente público, pela redução do escopo da verificação (Benefício).</p> <p>*Custos de transação para a celebração dos termos aditivos iniciais e para atualização da regra (Malefício).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Concessionárias de Rodovias Federais <p>*Certeza quanto ao procedimento para aprovação de projetos via certificação acreditada (Benefício).</p> <p>*Custos de transação para a negociação do termo aditivo (Malefício).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Usuários de rodovias concedidas <p>* Verificará mais rapidamente melhorias na experiência de tráfego nas rodovias concedidas que aditaram o contrato (Benefício).</p>

Alternativa 3: Previsão em resolução acerca de regra sobre certificação acreditada e decurso de prazo

IMPACTOS REGULATÓRIOS
<i>Resolve o problema da seguinte forma:</i> Elimina a omissão regulatória e positivando a regra em norma, que pode ser atualizada conforme a modificação dos objetos e atores.
<ul style="list-style-type: none"> • ANTT <p>*Definição de regras para a certificação acreditada, poupando tempo do agente público (Benefício).</p>

*Possibilidade de atualização linear da norma, para todos os concessionários (Benefício).
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Concessionárias de Rodovias Federais</i>
*Certeza quanto ao procedimento para aprovação de projetos via certificação acreditada (Benefício).
*Direito assentado em norma, com possibilidade de aprovação automática por decurso de prazo (Benefício).
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Usuários de rodovias concedidas</i>
*Verificará mais rapidamente melhorias na experiência de tráfego nas rodovias concedidas (Benefício).

7.3. DESAPROPRIAÇÃO EXTRAJUDICIAL INCENTIVADA

7.3.1. Outro problema que precisa ser enfrentado é a burocracia para execução das desapropriações. De fato, obras podem sofrer significativos atrasos, em razão do tempo investido em desapropriações judiciais, sujeitas a avaliações, liminares e andamentos processuais. Por isso, urge dotar este processo de maior celeridade.

7.3.2. Desta forma, encaminha-se proposta para incentivar o concessionário que realizar desapropriação extrajudicial ou sobre cuja propriedade foi instituída servidão administrativa ou provisoriamente ocupada, quando realizado pela via extrajudicial, agilizando a desapropriação. Ressalte-se que o procedimento deverá estar baseado em laudo de avaliação subscrito por engenheiro de avaliações, a ser apresentado à ANTT, comprovando o valor despendido.

7.3.3. Desta feita, as alternativas levantadas foram:

Alternativa 1: Não executar nenhum procedimento

IMPACTOS REGULATÓRIOS
<i>Resolve o problema da seguinte forma:</i> Não resolve o problema
<ul style="list-style-type: none"> • ANTT
*O atraso no início das obras em razão das desapropriações judiciais impede o bom andamento das concessões (Malefício).
*O agentes públicos tem de revisar os contratos de concessões e razão de atrasos decorrentes dos processos de desapropriação judicial (Malefício).
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Concessionárias de Rodovias Federais</i>
*Prejuízos econômico-financeiros decorrentes de atrasos na execução das obras, por demora nas desapropriações (Malefício).
*Os gastos financeiros com ações judiciais e seu tempo de duração (Malefício).
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Usuários de rodovias concedidas</i>
*O usuário será preterido de melhor experiência de uso da via, devido os atrasos no projeto (Malefício).

Alternativa 2: Aditar os 22 contratos de concessão, inserindo cláusula de desapropriação extrajudicial incentivada.

IMPACTOS REGULATÓRIOS
<i>Resolve o problema da seguinte forma:</i> Aditando o contrato de concessão, sempre que o concessionário concordar com a alteração, considerados os custos de transação para a celebração do Termo Aditivo.
<ul style="list-style-type: none"> • ANTT
*Definição de cláusulas de desapropriação extrajudicial incentivada, viabilizando um procedimento mais rápido (Benefício).
*Custos de transação para a celebração dos termos aditivos iniciais e para atualização da regra (Malefício).
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Concessionárias de Rodovias Federais</i>
*Certeza quanto ao procedimento para situações de desapropriação e celeridade na execução do projeto (Benefício).
*Custos de transação para a negociação do termo aditivo (Malefício).
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Usuários de rodovias concedidas</i>
*Receberá as obras mais rapidamente, melhorando sua experiência de tráfego nas rodovias concedidas (Benefício).

Alternativa 3: Previsão em resolução acerca de regra sobre desapropriação extrajudicial incentivada

IMPACTOS REGULATÓRIOS
<i>Resolve o problema da seguinte forma:</i> Elimina a omissão regulatória e positiva a regra em norma, que pode ser atualizada conforme a modificação dos objetos e atores.
<ul style="list-style-type: none"> • ANTT

*Definição de regras para a desapropriação extrajudicial incentivada, otimizando o procedimento (Benefício).
*Possibilidade de atualização linear da norma, para todos os concessionários (Benefício).
<ul style="list-style-type: none"> • Concessionárias de Rodovias Federais.
*Certeza quanto ao procedimento para situações de desapropriação e celeridade na execução do projeto (Benefício).
*Maior liberdade na negociação das desapropriações, com incentivos pelo bom desempenho (Benefício).
<ul style="list-style-type: none"> • Usuários de rodovias concedidas
*Receberá as obras mais rapidamente, melhorando sua experiência de tráfego nas rodovias concedidas (Benefício).

7.4. RESPONSABILIDADE PELA REMOÇÃO DE INTERFERÊNCIAS ATRELADA ÀS OBRIGAÇÕES DOS CONTRATOS DE PERMISSÃO ESPECIAL DE USO

7.4.1. Os custos de remanejamento de interferências são, em regra, relevantes nos orçamentos das grandes obras de infraestrutura. Em regra, sua instalação na faixa de domínio das rodovias, quando da gestão direta do Poder Público, se dá pela celebração do Contrato de Permissão Especial de Uso (CPEU), que outorga uma autorização de uso de bem público, e indica as responsabilidades das partes no estabelecimento e na retirada da intervenção.

7.4.2. Assim, o problema da responsabilidade pela remoção de interferências perpassa, em grande monta, pelas atribuições indicadas neste CPEU ou pela falta de zelo do Poder Público em controlar as interferências alocadas nas faixas de domínio. Atualmente, não se vislumbra claramente procedimento para identificação e atribuição de responsabilidades para a remoção de interferências, o que pode implicar em atrasos na execução das obras.

7.4.3. Para tratar esse assunto, a proposição normativa ora apresentada define que o concessionário é responsável pelas providências e custos associados à remoção das interferências existentes no Sistema Rodoviário, sendo remunerado sempre que o CPEU celebrado indicar que a responsabilidade pela remoção das interferências é do Poder Público ou quando não houver CPEU correspondente à remoção da interferência.

7.4.4. Desta feita, as alternativas levantadas foram:

Alternativa 1: Não executar nenhum procedimento.

IMPACTOS REGULATÓRIOS
<i>Resolve o problema da seguinte forma:</i> Não resolve o problema
<ul style="list-style-type: none"> • ANTT
*Necessidade de análise e estabelecimento de critérios para ressarcimento por remoção de interferência (Malefício).
*Desgaste no relacionamento com as concessionárias devida à falta de clareza nos critérios de identificação e atribuição das responsabilidades para remoção de interferências (Malefício).
<ul style="list-style-type: none"> • Concessionárias de Rodovias Federais
*Insegurança jurídica acerca do ressarcimento por remoção de interferências estabelecidas previamente ao contrato de concessão (Malefício).
*Atraso na execução do escopo do projeto, bem como nas entradas financeiras (Malefício).
<ul style="list-style-type: none"> • Usuários de rodovias concedidas
*O usuário pode ser preterido de melhor experiência de uso da via, devido a atrasos na execução das obras (Malefício).
*A depender da dimensão da interferência a ser removida isso pode causar atrasos na abertura do tráfego, implicando em prejuízos para a sociedade (Malefício).

Alternativa 2: Aditar os 22 contratos de concessão, inserindo cláusula de responsabilidade pela remoção de interferências atrelada aos contratos de permissão especial de uso.

IMPACTOS REGULATÓRIOS
<i>Resolve o problema da seguinte forma:</i> Aditando o contrato de concessão, sempre que o concessionário concordar com a alteração, considerados os custos de transação para a celebração do Termo Aditivo.
<ul style="list-style-type: none"> • ANTT
* Definição de regras para cláusula de responsabilidade pela remoção de interferências atrelada aos contratos de permissão especial de uso, agilizando a análise do caso (Benefício).
* Custos de transação para a celebração dos termos aditivos iniciais e para atualização da regra (Malefício).
<ul style="list-style-type: none"> • Concessionárias de Rodovias Federais
*Certeza quanto aos casos de ressarcimento na remoção de interferências (Benefício).
*Custos de transação para a negociação do termo aditivo (Malefício).
<ul style="list-style-type: none"> • Usuários de rodovias concedidas
* Verificará mais rapidamente melhorias na experiência de tráfego nas rodovias concedidas (benefício)

Alternativa 3: Previsão em resolução acerca de regra sobre responsabilidade pela remoção de interferências atrelada aos contratos de permissão especial de uso.

IMPACTOS REGULATÓRIOS
<i>Resolve o problema da seguinte forma:</i> Elimina a omissão regulatória e positiva a regra em norma, que pode ser atualizada conforme a modificação dos objetos e atores.
<ul style="list-style-type: none"> • ANTT <p>* Definição de regras para a responsabilidade pela remoção de interferências atrelada aos contratos de permissão especial de uso, poupando tempo do agente público (Benefício).</p> <p>*Possibilidade de atualização linear da norma, para todos os concessionários (Benefício).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Concessionárias de Rodovias Federais <p>*Certeza quanto aos casos de ressarcimento na remoção de interferências (Benefício).</p> <p>*Maior celeridade no procedimento para remoção de interferências (Benefício)</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Usuários de rodovias concedidas <p>*Melhorias na experiência de tráfego nas rodovias concedidas (Benefício).</p>

7.5. AS REGRAS PARA AS INCLUSÕES, EXCLUSÕES E ALTERAÇÕES DE OBRAS OU SERVIÇOS E A OBRIGATORIEDADE DE FORMALIZAÇÃO DE TERMO ADITIVO

7.5.1. Apesar do longo tempo de concessões rodoviárias, ainda parece estar cercado de dúvidas a obrigatoriedade de formalização de termo aditivo para as inclusões, exclusões e alterações de obras ou serviços. Em grande parte, a prática deste processo administrativo não tinha por hábito exercer esta formalização, por um lado, assim como a insignificância de eventuais alterações, assim como a celeridade das ações, acabaram por representar pontos de dúvida sobre esta questão.

7.5.2. Com efeito, o termo aditivo deve ser usado para efetuar acréscimos ou supressões no objeto, prorrogações, repactuações, além de outras modificações admitidas em lei que possam ser caracterizadas como ajustes do contrato de concessão. Mas a ausência de procedimento para o tratamento contratual das modificações no termo aditivo, portanto, acaba por gerar impasses e imbróglios processuais. Esse problema é explicado, em grande parte, pelas modificações no contrato de concessão de longo do prazo, quando as obras precisam ser roladas para os períodos seguintes ou mesmo quando se trata de de revisões tarifárias.

7.5.3. Para encaminhar a questão, essencial que se esclareça a celebração do termo aditivo como regra geral para as modificações de obrigações contratuais, e eventuais exceções, relacionadas à finalização da obra ou significância da alteração.

7.5.4. Desta feita, as alternativas levantadas foram:

Alternativa 1: Não executar nenhum procedimento.

IMPACTOS REGULATÓRIOS
<i>Resolve o problema da seguinte forma:</i> Não resolve o problema.
<ul style="list-style-type: none"> • ANTT <p>*Dúvidas em relação às hipóteses em que se exigem a elaboração de Termo Aditivo (Malefício).</p> <p>*Maior prazo de instrução processual e para a autorização da realização de novas obras e serviços (Malefício).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Concessionárias de Rodovias Federais <p>*Insegurança jurídica acerca do instrumento que formaliza a alteração da obrigação contratual ou a revisão tarifária (Malefício).</p> <p>*Atraso na execução do escopo do projeto, bem como nas entradas financeiras (Malefício).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Usuários de rodovias concedidas <p>*O usuário será preterido de melhor experiência de uso da via, devido os atrasos no projeto (Malefício).</p> <p>*A depender da dimensão da interferência a ser removida isso pode causar atrasos na abertura do tráfego, implicando em prejuízos para a sociedade (Malefício).</p>

Alternativa 2: Aditar os 22 contratos de concessão, inserindo cláusula que estabeleça a regra e as exceções à celebração de termo aditivo, na hipótese de modificações de obrigações no contrato de concessão ou revisão tarifária.

IMPACTOS REGULATÓRIOS
<i>Resolve o problema da seguinte forma:</i> Aditando o contrato de concessão, sempre que o concessionário concordar com a alteração, considerado os custos de transação para a celebração do Termo Aditivo.
<ul style="list-style-type: none"> • ANTT

<p>*Definição de regras para estabelecer a obrigatoriedade da celebração de termos aditivos, no caso de modificações de obrigações contratuais ou revisão tarifária (Benefício).</p> <p>*Custos de transação para inserir as novas regras nos contratos de concessão e para posterior atualização da regra (Malefício).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Concessionárias de Rodovias Federais</i> <p>*Certeza sobre as hipóteses em que as novas obrigações do concessionário terão de ser inseridos em termo aditivo (Benefício).</p> <p>*Custos de transação para a negociação da inclusão da nova cláusula contratual (Malefício).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Usuários de rodovias concedidas</i> <p>*Melhorias na experiência de tráfego nas rodovias concedidas (Benefício).</p>

Alternativa 3: Previsão em resolução acerca de regra sobre as exceções à celebração de termo aditivo, na hipótese de modificações de obrigações no contrato de concessão ou revisão tarifária.

IMPACTOS REGULATÓRIOS
<p><i>Resolve o problema da seguinte forma:</i> Elimina a omissão regulatória e positiva a regra em norma, que pode ser atualizada conforme a modificação dos objetos e atores.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>ANTT</i> <p>*Definição de regras para estabelecer a obrigatoriedade da celebração de termos aditivos, no caso de modificações de obrigações contratuais ou revisão tarifária (Benefício).</p> <p>*Possibilidade de atualização linear da norma, para todos os concessionários (Benefício).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Concessionárias de Rodovias Federais</i> <p>*Certeza sobre as hipóteses em que as novas obrigações do concessionário terão de ser inseridas em termo aditivo (Benefício).</p> <p>*Possibilidade de execução de ações sem a formalização de termo aditivo, em razão de sua significância (Benefício).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Usuários de rodovias concedidas</i> <p>*Melhorias na experiência de tráfego nas rodovias concedidas (Benefício).</p>

7.6. PROCESSO COMPETITIVO DISPOSTO PARA A CONTRATAÇÃO DE OBRAS NÃO PREVISTAS ORIGINALMENTE NO PROGRAMA DE EXPLORAÇÃO DA RODOVIA

7.6.1. A subcontratação de obras da concessão é uma realidade bastante atual, sobretudo diante da possibilidade de ganhos de escala e de escopo na terceirização, bem como das exigências de transparência dos negócios com partes relacionadas. De fato, se no passado os grupos especializados em obras rodoviárias eram os principais interessados na gestão das concessões de rodovias, atualmente o cenário econômico indica para estes mesmos grupos a execução indireta da obra pública.

7.6.2. Neste contexto, há de se reconhecer que esta terceirização pode trazer ganhos aos concessionários, nas obras previstas no Programa de Exploração Rodoviária (PER), e especialmente nas obras não previstas inicialmente no PER, que sequer passaram pelo leilão da concessão. Ressalte-se que esta discussão foi objeto do Acórdão nº 1096/2019 - TCU - Plenário - Processo TC nº 002.469/2018-9. Diante disso, e até considerando a instrução já realizada no Processo nº 50500.308138/2019-18, mister que se preveja procedimento para devolução de parte destes ganhos para os usuários.

7.6.3. Logo, propõe-se que, sempre que os concessionários venham a subcontratar a execução de obras, não previstas inicialmente no PER, será o concessionário obrigado a realizar procedimento competitivo, e repassar parte de seus ganhos para a modicidade tarifária.

7.6.4. Desta feita, as alternativas levantadas foram:

Alternativa 1: Não executar nenhum procedimento.

IMPACTOS REGULATÓRIOS
<p><i>Resolve o problema da seguinte forma:</i> Não resolve o problema</p>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>ANTT</i> <p>*Perpetua a estrutura de subcontratação atual, que não compartilha os ganhos de escala e de escopo com os usuários (Malefício).</p> <p>*Mantém a assimetria de informação em relação às subcontratações, não restando claros os ganhos do concessionário com este procedimento (Malefício).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Concessionárias de Rodovias Federais</i> <p>*Ausência de reconhecimento do procedimento de subcontratação de obras (Malefício).</p> <p>*Insegurança jurídica em vista das recentes determinações do TCU sobre o tema (Malefício).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Usuários de rodovias concedidas</i>

*O usuário deixará de usufruir de eventuais reduções de tarifas ou aumentos reduzidos, decorrentes do compartilhamento dos ganhos com a subcontratação (Malefício).

Alternativa 2: Aditar os 22 contratos de concessão, inserindo cláusula com obrigatoriedade de realização de processo competitivo no caso de subcontratação de obras não previstas inicialmente no PER.

IMPACTOS REGULATÓRIOS
<i>Resolve o problema da seguinte forma:</i> Aditando o contrato de concessão, sempre que o concessionário concordar com a alteração, considerado a obrigatoriedade de realização de processo competitivo no caso de subcontratação de obras não previstas inicialmente no PER.
<ul style="list-style-type: none"> • ANTT <p>*Definição de regras para subcontratação de obras não previstas inicialmente no PER nos contratos de concessão (Benefício). *Custos de transação para a celebração dos termos aditivos iniciais e para atualização da regra (Malefício).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Concessionárias de Rodovias Federais <p>*Reconhecimento do procedimento de subcontratação de obras não previstas inicialmente no PER (Malefício). *Custos de transação para a negociação do termo aditivo (Malefício).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Usuários de rodovias concedidas <p>*Melhorias na experiência de tráfego nas rodovias concedidas (Benefício).</p>

Alternativa 3: Previsão em resolução acerca de regra sobre a realização de processo competitivo no caso de subcontratação de obras não previstas inicialmente no PER.

IMPACTOS REGULATÓRIOS
<i>Resolve o problema da seguinte forma:</i> Elimina a omissão regulatória e positiva a regra em norma, que pode ser atualizada conforme a modificação dos objetos e atores.
<ul style="list-style-type: none"> • ANTT <p>*Definição de regras para subcontratação de obras não previstas inicialmente no PER nos contratos de concessão (Benefício). *Possibilidade de atualização linear da norma, para todos os concessionários (Benefício).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Concessionárias de Rodovias Federais <p>*Reconhecimento do procedimento de subcontratação de obras não previstas inicialmente no PER (Benefício). *Divulgação da devolução dos recursos aos usuários e ganhos de imagem (Benefício).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Usuários de rodovias concedidas <p>*Melhorias na experiência de tráfego nas rodovias concedidas (Benefício).</p>

7.7. O PROCEDIMENTO SIMPLIFICADO PARA O RECEBIMENTO DE OBRAS

7.7.1. O recebimento de obras do concessionário hoje compõe um dos episódios mais burocráticos do processo administrativo conduzido pela ANTT. Com efeito, sua configuração em duas etapas, acaba por representar procedimento demorado, que exige uma atuação das unidades regionais e da sede, sendo certo que esta última tem pouco conhecimento das infraestruturas recebidas.

7.7.2. Procedimento oriundo da Resolução ANTT nº 1.187/2005, estabelecido em um contexto de 6 concessões rodoviárias, era pautada pelo detalhismo e pela vagar nas análises, pouco se alinha à atual agilidade exigida pela atual quantidade de contratos. Para além desse detalhe, importante que considerar que a lógica da inspeção acreditada também deve aqui ser aplicada, para que a entrega das obras também seja eivada de maior certeza quanto ao cumprimento das normas contrutivas.

7.7.3. Diante disso, propõe-se que o recebimento das obras seja realizada pela Unidade Regional responsável pela concessão, resguardada a possibilidade de imposição de exigência, bem como ante ao seu inadimplemento, de aplicação de desconto tarifário pela inexecução incompleta do dever contratual.

7.7.4. Desta feita, as alternativas levantadas foram:

Alternativa 1: Não executar nenhum procedimento.

IMPACTOS REGULATÓRIOS
<i>Resolve o problema da seguinte forma:</i> Não resolve o problema
<ul style="list-style-type: none"> • ANTT

*Manutenção de processo burocrático e demorado (Malefício).
*Agentes públicos que não tem contato direto com a obra devem atestar o seu recebimento (Malefício).
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Concessionárias de Rodovias Federais</i>
*Processo burocrático e complexo para o recebimento das obras (Malefício).
*Prejuízos econômico-financeiros decorrentes de atrasos no recebimento das obras (Malefício).
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Usuários de rodovias concedidas</i>
*O usuário será preterido de uma melhor experiência de uso da via (Malefício).

Alternativa 2: Aditar os 22 contratos de concessão, inserindo clausula prevendo o recebimento simplificado de obras do concessionário.

IMPACTOS REGULATÓRIOS
<i>Resolve o problema da seguinte forma:</i> Aditando o contrato de concessão, sempre que o concessionário concordar com a alteração, considerado o recebimento simplificado de obras do concessionário.
<ul style="list-style-type: none"> • <i>ANTT</i>
*Definição de regras para recebimento de obras do concessionário de forma simplificada (Benefício).
*Custos de transação para a celebração dos termos aditivos iniciais e para atualização da regra (Malefício).
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Concessionárias de Rodovias Federais</i>
*Possibilidade de entrega agilizada das obras e reconhecimento do cumprimento da obrigação contratual (Benefício).
*Custos de transação para a negociação do termo aditivo (Malefício).
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Usuários de rodovias concedidas</i>
*Melhorias na experiência de tráfego nas rodovias concedidas (Benefício).

Alternativa 3: Previsão em resolução acerca de regra prevendo o recebimento simplificado de obras do concessionário.

IMPACTOS REGULATÓRIOS
<i>Resolve o problema da seguinte forma:</i> Elimina a omissão regulatória e positiva a regra em norma, que pode ser atualizada conforme a modificação dos objetos e atores.
<ul style="list-style-type: none"> • <i>ANTT</i>
*Definição de regras para recebimento de obras do concessionário de forma simplificada (Benefício).
*Possibilidade de atualização linear da norma, para todos os concessionários (Benefício).
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Concessionárias de Rodovias Federais</i>
*Possibilidade de entrega agilizada das obras e reconhecimento do cumprimento da obrigação contratual (Benefício).
*Procedimento mais expedito, assegurado por inspeção acreditada, que facilita a entrega da obra e consequente remuneração do concessionário (Benefício).
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Usuários de rodovias concedidas</i>
*Melhorias na experiência de tráfego nas rodovias concedidas (Benefício).

7.8. TRANSFERÊNCIA DAS OBRAS EXECUTADAS PELO PODER CONCEDENTE COM ACEITAÇÃO AUTOMÁTICA POR DECURSO DE PRAZO

7.8.1. A despeito das concessões rodoviárias representarem significativa resposta para os investimentos necessários nas infraestruturas rodoviárias, ocorre que, em alguns casos, faz-se presente uma intervenção do Poder Público, seja logo antes do início da concessão, como no seu curso, reconhecida uma obra que seria deveras onerosa para integras o projeto de investimento. Portanto, é de se considerar que são imprescindíveis regras relativas a essa eventual relação extra contratual, que acaba tendo reflexos no curso da concessão.

7.8.2. Dado o reconhecimento desta interface, a presente proposta traz regra para que seja estabelecido prazo para o concessionário apontar eventuais inconsistência, decorrentes de disparidade entre o projeto e a obra ou em relação ao atendimento de parâmetros de desempenho estabelecidos para o trecho.

7.8.3. Desta feita, as alternativas levantadas foram:

Alternativa 1: Não executar nenhum procedimento.

IMPACTOS REGULATÓRIOS

<i>Resolve o problema da seguinte forma:</i> Não resolve o problema.
<ul style="list-style-type: none"> • ANTT <p>*Inexistência de procedimento claro para o recebimento de obras do Poder Concedente (Malefício).</p> <p>*Contencioso administrativo em relação às obrigações decorrentes das obras entregues ao concessionário (Malefício).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Concessionárias de Rodovias Federais <p>*Insegurança jurídica sobre direitos e prazos de reclamação, e relação à obras do Poder Concedente entregues (Malefício).</p> <p>*Prejuízos decorrentes das obras do Poder Público entregues e dúvidas sobre a responsabilidade (Malefício).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Usuários de rodovias concedidas <p>*Indiferente quanto ao problema.</p>

Alternativa 2: Aditar os 22 contratos de concessão, inserindo cláusula que indique prazo para o concessionário apontar eventuais inconsistência, decorrentes de disparidade entre o projeto e a obra ou em relação ao atendimento de parâmetros de desempenho estabelecidos para o trecho, no caso da entrega de obras do Poder Público.

IMPACTOS REGULATÓRIOS
<i>Resolve o problema da seguinte forma:</i> Aditando o contrato de concessão, sempre que o concessionário concordar com a alteração, considerado o procedimento de entrega de obras executadas pelo Poder Público.
<ul style="list-style-type: none"> • ANTT <p>*Definição de regras para recebimento de obras do Poder Público automático, ante o decurso de prazo estipulado (Benefício).</p> <p>*Custos de transação para a celebração dos termos aditivos iniciais e para atualização da regra (Malefício).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Concessionárias de Rodovias Federais <p>*Conhecimento dos direitos e prazos de reclamação, em relação à obras do Poder Concedente entregues (Benefício).</p> <p>*Custos de transação para a negociação do termo aditivo (Malefício).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Usuários de rodovias concedidas <p>*Indiferente quanto ao problema.</p>

Alternativa 3: Previsão em resolução acerca de regra sobre

IMPACTOS REGULATÓRIOS
<i>Resolve o problema da seguinte forma:</i> Elimina a omissão regulatória e positiva a regra em norma, que pode ser atualizada conforme a modificação dos objetos e atores.
<ul style="list-style-type: none"> • ANTT <p>*Definição de regras para recebimento de obras do Poder Público automático, ante o decurso de prazo estipulado (Benefício).</p> <p>*Possibilidade de atualização linear da norma, para todos os concessionários (Benefício).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Concessionárias de Rodovias Federais <p>*Conhecimento dos direitos e prazos de reclamação, em relação à obras do Poder Concedente entregues (Benefício).</p> <p>*Possibilidade de acompanhamento das obras e verificação prévia de suas condições (Benefício).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Usuários de rodovias concedidas <p>*Indiferente quanto ao problema.</p>

7.9. O RECONHECIMENTO DA GESTÃO DO CONCESSIONÁRIO EM RELAÇÃO À OPERAÇÃO RODOVIÁRIA E A GESTÃO DO CONCESSIONÁRIO

7.9.1. O concessionário da rodovia federal é o efetivo gestor da infraestrutura, mantendo o controle das operações rodoviárias e conhecendo as situações sensíveis, que impõem a restrição de tráfego. Importante ressaltar que não se trata de restrições episódicas neste caso, mas sim decorrentes de ajustes para a fluidez do tráfego, sobretudo no que toca a determinadas categorias de veículos-tipo, como Carga e Carga Perigosa.

7.9.2. Por tradição, tem se reconhecido para este procedimento uma intervenção da ANTT, no sentido de normatizar a questão, dispondo sobre estas restrições em resolução específica. Entretanto, pela natureza da gestão rodoviária, e pelo mero trabalho de chancela que vem sendo perpetuado, é de se reconhecer que o concessionário detém o domínio da situação e que a mera formalização da relevância da restrição, acompanhada do devido plano de comunicação representam elementos suficientes para justificar e chancelar a demanda.

7.9.3. Assim, propõe-se regra direcionada para facilitar a restrição contínua de tráfego de determinado veículo tipo, desde que justificada a necessidade e informado o plano de comunicação que será executado para que os usuários não sejam surpreendidos com a alteração. Desejável que os grupos de interesse

sejam devidamente ouvidos antes da formalização do pedido também.

7.9.4. Desta feita, as alternativas levantadas foram:

Alternativa 1: Não executar nenhum procedimento.

IMPACTOS REGULATÓRIOS
<i>Resolve o problema da seguinte forma:</i> Não resolve o problema.
<ul style="list-style-type: none"> • ANTT <p>*Mantém a obrigação da ANTT de realizar procedimento normativo para autorizar a restrição do tráfego (Malefício). *Aplicação de recursos humanos para procedimento que poderia ser desburocratizado (Malefício).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Concessionárias de Rodovias Federais <p>*Submete concessionário a procedimento burocrático, apesar de suas atribuições para a gestão rodoviária (Malefício). *Eventual demora na análise do pedido pode impactar na operação rodoviária (Malefício).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Usuários de rodovias concedidas <p>*O usuário pode ter plano de comunicação insuficiente acerca da restrição do tráfego (Malefício).</p>

Alternativa 2: Aditar os 22 contratos de concessão, inserindo cláusula que autoriza o concessionário a realizar a restrição contínua no tráfego, em relação a veículo-tipo e por horário específicos, mediando notificação à ANTT e execução de plano de comunicação para os usuários.

IMPACTOS REGULATÓRIOS
<i>Resolve o problema da seguinte forma:</i> Aditando o contrato de concessão, sempre que o concessionário concordar com a alteração, considerado procedimento simplificado para a restrição contínua de tráfego, em relação a veículo-tipo e por horário específicos, mediante justificativa.
<ul style="list-style-type: none"> • ANTT <p>*Definição de procedimento para autorizar a restrição do tráfego (Benefício). *Custos de transação para a celebração dos termos aditivos iniciais e para atualização da regra (Malefício).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Concessionárias de Rodovias Federais <p>*Maior agilidade no procedimento de restrição contínua de tráfego, em relação a veículo-tipo e por horário específicos (Benefício). *Custos de transação para a negociação do termo aditivo (Malefício).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Usuários de rodovias concedidas <p>*Comunicação efetiva em relação às restrições de tráfego da rodovia (Benefício).</p>

Alternativa 3: Previsão em resolução acerca de regra sobre restrição contínua de tráfego, em relação a veículo-tipo e por horário específicos, aceita mediante proposta justificada do concessionário.

IMPACTOS REGULATÓRIOS
<i>Resolve o problema da seguinte forma:</i> Elimina a omissão regulatória e positiva a regra em norma, que pode ser atualizada conforme a modificação dos objetos e atores.
<ul style="list-style-type: none"> • ANTT <p>*Definição de procedimento para autorizar a restrição do tráfego (Benefício). *Possibilidade de atualização linear da norma, para todos os concessionários (Benefício).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Concessionárias de Rodovias Federais <p>*Maior agilidade no procedimento de restrição contínua de tráfego, em relação a veículo-tipo e por horário específicos (Benefício). *Facilidade de negociação com os usuários e verificação de possíveis melhorias do fluxo, mesmo em caso de restrição (Benefício).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Usuários de rodovias concedidas <p>*Comunicação efetiva em relação às restrições de tráfego da rodovia (Benefício).</p>

7.10. O DETALHAMENTO POR NORMA INTERNA DOS EQUIPAMENTO A SEREM APLICADOS NO SENSORIAMENTO E CONTROLE DE TRÁFEGO

7.10.1. O sensoriamento e controle de tráfego são exigências voltadas ao acompanhamento operacional da rodovia concedida. Desde 2009 são estabelecidos por resolução as tecnologias que devem ser utilizadas para a realização deste monitoramento.

7.10.2. Contudo, com a evolução tecnológica e o advento do Centro Nacional de Supervisão Operacional, este acompanhamento passa a ter outros contornos, precisando efetivamente ser compatibilizado com novas exigências de informação e tecnologia. É verificar ainda a dinâmica do tema, que não pode se manter, por tanto tempo, assentada em normas dos anos 2000. Do outro lado, modernamente tem se trabalhado com os concessionários, para que eles elaborem orçamentos indicando três ou mais opções de equipamentos, para que se avalie a mais adequada para a instalação na via.

7.10.3. Dito isto, a proposta ora veiculada visa manter a obrigação dos serviços, sem no entanto fixar em resolução quais os equipamentos compatíveis, o que se reputa pode ser indicado por Portaria ou tratamento por orçamento. Assim, facilita-se a compatibilidade da tecnologia com o momento da execução da monitoração e as novas exigências de informação.

7.10.4. Desta feita, as alternativas levantadas foram:

Alternativa 1: Não executar nenhum procedimento.

IMPACTOS REGULATÓRIOS
<i>Resolve o problema da seguinte forma:</i> Não resolve o problema.
<ul style="list-style-type: none"> • ANTT <p>*Mantém as tecnologias já indicadas, sem atualizá-las (Malefício). *Não se compatibiliza o sensoriamento com as iniciativas no CNSO (Malefício).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Concessionárias de Rodovias Federais <p>*Indiferente quanto ao problema.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Usuários de rodovias concedidas <p>*Indiferente quanto ao problema.</p>

Alternativa 2: Aditar os 22 contratos de concessão, inserindo clausula para atualizar a tecnologia do equipamentos de sensoriamento e controle de tráfego.

IMPACTOS REGULATÓRIOS
<i>Resolve o problema da seguinte forma:</i> Aditando o contrato de concessão, sempre que o concessionário concordar com a alteração, considerado os equipamentos atualmente necessários para o sensoriamento e controle de tráfego.
<ul style="list-style-type: none"> • ANTT <p>*Definição de regras atuais para a aquisição de equipamentos que devem ser aplicados no sensoriamento e controle de tráfego (Benefício). *Custos de transação para a celebração dos termos aditivos iniciais e para atualização da regra (Malefício).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Concessionárias de Rodovias Federais <p>*Possibilidade de levantamento pelo concessionário dos melhores equipamentos que atendem as exigências de sensoriamento e controle de tráfego (Benefício). *Custos de transação para a negociação do termo aditivo (Malefício).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Usuários de rodovias concedidas <p>*Indiferente quanto ao problema.</p>

Alternativa 3: Previsão em resolução acerca de regra sobre a possibilidade de previsão em Portaria dos equipamentos que devem ser aplicados no sensoriamento e controle de tráfego ou orçamento levantado pelo concessionário.

IMPACTOS REGULATÓRIOS
<i>Resolve o problema da seguinte forma:</i> Elimina a omissão regulatória e positiva a regra em norma, que pode ser atualizada conforme a modificação dos objetos e atores.
<ul style="list-style-type: none"> • ANTT <p>*Definição de regras atuais para a aquisição de equipamentos que devem ser aplicados no sensoriamento e controle de tráfego (Benefício). *Possibilidade de atualização linear da norma, para todos os concessionários (Benefício).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Concessionárias de Rodovias Federais <p>*Possibilidade de levantamento pelo concessionário dos melhores equipamentos que atendem as exigências de sensoriamento e controle de tráfego (Benefício). *Maior autonomia para proposição de equipamentos mais eficientes (Benefício).</p>

- *Usuários de rodovias concedidas*

*Indiferente quanto ao problema.

7.11. Para todos os casos acima expostos, a alternativa 3 se mostrou mais plausível, denotando a melhor opção a ser tomada pelo regulador. Ressalte-se que todas as propostas consideram ações factíveis, dentro do escopo de atuação da ANTT, respeitando a proporcionalidade administrativa que cada incursão da Agência exige.

7.12. Com efeito, considerando que a presente proposta será objeto de consulta interna ainda, concebe-se a possibilidade de uma AIR complementar venha para realizar necessários ajustes nas opções ou ainda alterar as propostas de problemas ou sua resolução. Na realidade, essencial que o debate plural conduza os caminhos da presente proposta.

7.13. Feitas essas considerações, passa-se aos possíveis impactos e comparação das alternativas consideradas.

VIII - ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO

8. *Aprovação, treinamento e aplicação da norma*

8.1. Em geral, a consolidação das normas indicadas na Tabela 2 acima, em atenção ao disposto no Decreto nº 10.139/2019 já consubstancia um o principais impacto positivo da presente ação normativa. Na hipótese, essa atualização normativa é fundamental para a redução do fardo regulatório e desburocratização dos procedimentos junto à ANTT. Observe-se que as modificação específica propostas agem na mitigação de falhas regulatórias, de mercado e redução de riscos inaceitáveis. Por isso, as medidas vem para trazer segurança jurídica e justiça tarifária, proporcionando ganhos econômicos e sociais.

8.2. Quanto à sua implementação, fundamental ponderar, deve ser precedida de curso de capacitação para os servidores da Agência, bem como reuniões públicas com os concessionários, para a melhor compreensão dos novos conceitos e facilidade de sua aplicação. Assim, coloca-se como fundamental que a área que capitaneou as discussões para a elaboração se disponha a trazer as ferramentas essenciais para que os envolvidos com a norma possa operá-la de forma mais intuitiva.

8.3. É importante mencionar que a norma seria imediatamente aplicável aos contratos de concessão celebrados após o seu prazo de *vacatio legis*. Em relação aos contratos em curso, deve se conceber prazo para a adaptação, que deve ocorrer mediante adesão por termo aditivo, considerando que a norma é plena, portanto, exigindo aquiescência com seus integrais termos, o que requererá tempo para as negociações, assinalando-se para 2023 a adesão completa dos concessionários.

8.4. As alternativas propostas se inserem em contextos de trabalho e sua fiscalização se realizará no bom andamento das novas rotinas. É de se falar em implantação pontual das ações regulatórias, conforme a incidência de projetos, autorizações, desocupações entre outras soluções indicadas. Logo, há de se prever norma de revisão no curto prazo (entre 3 e cinco anos) para que, caso alguma dessas dinâmicas não tenha seu regular funcionamento, seja adaptada para contexto mais favorável, o que engloba eventuais ajustes de organização internas que devem ocorrer para a execução das novas atividades.

8.5. Cumpre enfatizar que está entre os pressupostos da presente ação o desenvolvimento de sistemas informatizados que venham receber e organizar as informações enviadas pelos concessionários, ao tempo e modo indicados pela setor competente da ANTT. É fundamental que o novo arcabouço normativo das rodovias concedidas seja cercado de mecanismos de inteligência da informação para apoiar as ações estratégicas, táticas e operacionais.

8.6. Em outro contexto, considerando que ainda pende uma consulta interna para a consolidação da proposta, espera-se neste curso desenvolver indicadores de acompanhamento das regras propostas, que venham a mensurar sua eficiência e efetividade.

IX - CONSIDERAÇÕES FINAIS

9. Sendo o que se apresentava para o momento, esta é a AIR - Nível 1 que fundamenta a NOTA TÉCNICA SEI Nº 5952/2020/GERER/SUOD/DIR (4713069), para encaminhar consulta interna sobre a a regulamentação que ora se propõe. Será proposto cronograma para os debates, para que se possa aprofundar nos temas e aprimorar a minuta. Após as rodadas de debates que seguirão nas próximas etapas, tanto a minuta proposta como esta AIR serão atualizadas, para que possam espelhar os consensos, ainda que parciais, e os anseios dos agentes envolvidos com a presente revisão normativa.

Brasília, 30 de dezembro de 2020

Maristela Souza de Araújo

Técnica Administrativa

Fernando Barbelli Feitosa

Gerente de Regulação Rodoviária



Documento assinado eletronicamente por **FERNANDO BARBELLI FEITOSA**, Gerente, em 30/12/2020, às 17:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **MARISTELA SOUZA DE ARAÚJO**, TÉCNICO ADMINISTRATIVO, em 30/12/2020, às 17:15, 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, informando o código verificador **4713142** e o código CRC **10CF112B**.