



ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO SEI Nº 10406897/2022

Interessado: Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUROD)

Referência: 50500.030241/2021-53

Processos Relacionados: 50500.044898/2007-40; 50500.404189/2019-61; 50500.345220/2019-15; 50500.012284/2019-32; 50500.085847/2020-45 e 50500.115516/2015-80

Assunto: Relatório de AIR da terceira parte do Regulamento de Concessões Rodoviárias (RCR 3)

Ementa: Proposta de Regulamento de Concessões Rodoviárias que disciplina a gestão econômico-financeira dos contratos de concessões da ANTT

Palavras-chaves:

- Palavra-chave 1. Capital social
- Palavra-chave 2. Gestão societária
- Palavra-chave 3. Financiamento e relação com financiadores
- Palavra-chave 4. Garantias de execução de contrato
- Palavra-chave 5. Trabalhos iniciais e recuperação
- Palavra-chave 6. Verbas contratuais
- Palavra-chave 7. Fluxos de recursos da concessão
- Palavra-chave 8. Estrutura tarifária

Versão: 1

1. INTRODUÇÃO

1.1. A Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), constituída pela Lei nº 10.233/2001, desde de sua gênese, recebeu atribuições para conduzir os contratos de concessão de rodovias federais em curso ao tempo, bem como para realizar novas licitações de infraestruturas rodoviárias federais. Os contratos vigentes à época da criação da ANTT, dada ausência de regulamentação para o setor, eram dotados de cláusulas específica e regras de conotação geral e abstrata, como marcos setoriais concretos, passando a funcionar como normas de caráter regulatório, ainda que em um ambiente muito restrito, por se aplicarem somente à infraestrutura ali concedida. A partir do início de seus trabalhos, a ANTT, no exercício de suas atribuições regulamentares, passa a dispor suas ordenações, em certa medida limitadas pelas obrigações já contidas nos contratos de concessão. Ressalte-se que, apesar de relevantes normas em matéria de rodovias federais terem sido estabelecidas, como a Resolução 1.187/2005, que trata de procedimentos de execução de obras e serviços pelas concessionárias e a Resolução nº 4.071/2013, que dispõe sobre as infrações sujeitas às penalidades de advertência e multa por inexecução contratual na exploração da infraestrutura rodoviária concedida, a maioria das iniciativas tem natureza episódica, ou seja, são direcionados a um contexto de contrato de concessão. Disso decorre que, a princípio, não se identifica um marco regulatório único de rodovias concedidas, com disposições gerais que venham a caracterizar a orientação regulatória das concessões rodoviárias.

1.2. Atualmente ainda se lida com os ecos dessa estrutura regulatória inicial, que se perpetuou, em evoluções contatuais cíclicas. A cada rodada há, por certo, aprimoramento dos instrumentos, com atualizações importantes e positivos avanços. Contudo, há também um passivo a ser considerado: incide um novo modelo de gestão pública, para fiscalização, sansão e supervisão das obrigações, para cada rodada constituída. A diversidade de procedimentos gera aumento de custos administrativos, dado que a gestão se torna mais complexa. Isso ainda corrobora para um tratamento não equânime entre concessionárias e usuários e tem como consequências as dificuldades de se cobrar melhores serviços e assegurar plenamente os direitos dos usuários.

1.3. Sob essa perspectiva, aflorou a necessidade de estabelecimento de um marco regulatório estável, que pudesse ser atualizado unilateralmente e veiculasse por conteúdo as regras gerais das concessões de rodovias. Dessa forma, foi proposto o Regulamento das Concessões Rodoviárias (RCR) com o objetivo de agregar esses anseios e traduzir em norma um marco regulatório setorial hígido e coerente com as melhores práticas regulamentares da Administração Pública Federal.

1.4. Para permitir discussões qualificadas com todos os interessados no tema e dar mais racionalidade ao trabalho interessados, o RCR foi dividido em cinco partes, conforme apresentado no Processo nº 50500.085847/2020-45, item 4.9, da NOTA TÉCNICA SEI Nº 3863/2020/GERER/SUROD/DIR (3947370), detalhado na NOTA TÉCNICA SEI Nº 23/2021/GERER/SUROD/DIR (4883631) e na NOTA TÉCNICA SEI Nº 4888/2021/GERER/SUROD/DIR (7954731). A presente Análise de Impacto Regulatório refere-se à terceira parte do referido regulamento (RCR3), cujo o escopo são os aspectos econômico-financeiros dos contratos de concessões de rodovias federais.

2. SUMÁRIO EXECUTIVO

2.1. O presente documento apresenta análise de questões referentes aos aspectos econômico-financeiros dos contratos de concessão. A proposta normativa em estudo tem como foco desenvolver mecanismos de flexibilização regulatória e como objetivo de fomentar a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das concessões rodoviárias no Brasil, com vistas a melhoria da eficiência na gestão das rodovias ao longo do período da concessão.

2.2. Em contratos de longo prazo – tipicamente incompletos, como é o caso dos contratos de concessão rodoviária – é natural que muitos fatores não sejam totalmente previsíveis. Dessa forma, normativos herméticos, somados aos contratos de concessão de difícil alteração, tendem a inibir inovações ao longo do tempo, por exemplo, por diferenciação de tarifas (descontos de usuários frequentes ou variação tarifária em horários de pico e vale), como ocorre em outros mercados, que são cada vez mais dinâmicos com diferentes possibilidades de modelagens, viabilizadas sobretudo a partir do avanço tecnológico.

2.3. Tendo isso em vista, identifica-se espaço para implantação de um modelo regulatório de *constructive engagement*. A aplicação deste princípio deriva da constatação de que os participantes do mercado (provedores e usuários da infraestrutura) possuem mais informações que o regulador sobre as características da infraestrutura e das operações necessárias e sobre seus próprios custos e preferências e que, portanto, são capazes de alcançar arranjos superiores à regulação para melhoria da execução das obras e prestação dos serviços. Privilegia-se, portanto, iniciativas normativas menos prescritivas e mais focadas nos resultados. Essa proposta converge ainda com a abordagem da regulação responsiva, na medida em que se procura aprimorar o modelo regulatório com a superação da regulação tradicional interventiva, estabelecendo estratégias e instrumentos inovadores, mais efetivos e focados em desempenho, capazes de incentivar o comportamento dos regulados na obtenção dos melhores resultados.

3. PROBLEMAS REGULATÓRIOS

3.1. Como apresentado na Nota Técnica SEI Nº 3863/2020/GERER/SUOD/DIR (3947370) a GERER apresentou como proposta para a revisão da Agenda Regulatória 2019/2020 a elaboração de um marco regulatório das concessões de rodovias, que foi denominado de Regulamento de Concessões Rodoviárias (doravante tratado por RCR), com o objetivo de consolidar as regras gerais das concessões e deixar para o termo contratual estritamente os elementos de caracterização e pertinência específicas ao ativo.

3.2. Assim, em termos gerais, como se argumentou na NOTA TÉCNICA SEI Nº 3863/2020/GERER/SUOD/DIR (3947370) a regulamentação das obrigações das concessionárias de serviços de infraestrutura rodoviária caminhou, desde o início, em paralelo à elaboração e gestão dos contratos de concessão. Muito dessa realidade pode ser explicada em razão da inexistência de um marco regulatório pouco consolidado ao tempo da celebração da primeira etapa das concessões 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 coeso, 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.

3.3. 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 nos instrumentos de concessão assinados, disposições de caráter geral, ora pactuados em cada um dos 23 contratos geridos pela ANTT.

3.4. 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 ausência de padronização de procedimentos, vez que seu assento está em contratos de diferentes características;
- c) à clareza quanto as regras, pra a compreensão dos regulados e usuários; e
- d) à complexidade crescente de verificação *do compliance*, ante à miríade de matizes contratuais.

3.5. No que diz respeito aos aspectos econômico-financeiros dos contratos de concessão, matéria a ser tratada no RCR 3, importante destacar como problema central a necessidade de consolidação dos normativos vigentes, compatibilizando-os com os contratos de concessão e vice-versa, estabelecendo regras claras, com maior previsibilidade, uniformidade, racionalidade e transparência regulatória; com estratégias menos interventivas e instrumentos focados em desempenho.

3.6. Os contratos de concessões rodoviária são instrumentos jurídicos voltados a regular relações de longo prazo entre poder concedente e concessionárias envolvendo, investimentos estruturais e operacionais significativos para a contratada. Sobre o agente privado envolvido na relação recai a responsabilidade por ajustar e manter a infraestrutura necessária para a disponibilização do serviço público, remunerando-se por meio do recolhimento de tarifas, pagas pelos usuários. A lei prevê também a possibilidade de exploração de receitas não tarifárias pelas concessionárias. O risco envolvido

na execução das atividades da concessão ficam com as concessionárias. Por isso, a forma como os projetos de concessão são concebidos e entregues à iniciativa privada repercute na atração de investimentos para o setor. A maneira como as regras contratuais serão obedecidas por ambas as partes também é fundamental para conferir confiança ao mercado gerado, para que os agentes que nele interagem direta ou indiretamente possam gerir seus próprios riscos. Neste sentido, as regras referentes aos aspectos econômico-financeiros ganham contornos fundamentais.

3.7. As alterações das condições em que foram pactuadas as obrigações de prestação dos serviços de transporte e mobilidade são comuns no decorrer dos longos anos da concessão. Assim, importante observar que a regulação deve caminhar no sentido de permitir às concessionárias a abertura novas possibilidades de recuperar a capacidade de investimento e manutenção dos contratos, com nível de execução dentro dos parâmetros previstos, sobretudo em razão das subseqüentes crises econômicas que vem passando o país na última década.

3.8. Neste sentido, o problema regulatório identificado, pode ser analisado desde duas perspectivas: o desalinhamento entre os regulamentos e os contratos de concessão em curso e a mitigada utilização de mecanismos responsivos para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiros dos contratos. 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 eficiente e responsiva, atração da indução dos regulados por incentivos, capacidades e culturas, com base em princípios de mercado, jurídicos e de gestão pública.

3.9. Pela análise realizada, foram identificados os problemas específicos que precisam ser enfrentados, resumidos na *Tabela 1 - Problemas regulatórios identificados no âmbito dos estudos do RCR3*. A seguir, passa-se a um detalhamento inicial dos temas a serem tratados.

Tabela 1 - Problemas regulatórios identificados no âmbito dos estudos do RCR3

| Assunto | Problema principal | Natureza | Possíveis causas | Consequências | Afetados |
|--|---|-------------------|--|---|---|
| 1. Capital social | Imobilização constante de capital próprio, mais custos que capital de terceiros, mesmo em cenário de poucos investimentos contratados. | Falha regulatória | Rigidez dos contratos de concessão no tratamento do tema. Ao contrário do que fizeram os contratos de 3ª e 4ª Etapas com a disciplina da garantia de execução, admitindo certa gradação no patamar exigido, o mesmo dispositivo não foi pensado para o capital social. | A manutenção do capital social do início ao fim da concessão pode estar causando retenção desnecessária de valores (<i>cash trap</i>), o que em última instância pode ter como consequência prejuízos à concessão e aumento do valor das tarifas. | Concessionárias e usuários |
| 2. Gestão societária | Pouco aproveitamento de ferramentas de gestão societária como possibilidade de restabelecimento de concessões em crise, em contraposição à extinção contratual. | Falha regulatória | Baixa efetividade das opções regulatórias (TAC, relicitação, caducidade) para intervenção do regulador nas concessões em crise. Duas delas implicam extinção da concessão, e conseqüentemente interrupção na execução do serviço e a última é pouco efetiva. | Degradação da prestação de serviço, falta de alternativas para recuperação do projeto rodoviário, perda para os investidores e o mercado. | Poder Público, ANTT, concessionárias, investidores e usuários |
| 3. Financiamento e relação com financiadores | Ausência de transparência nas informações sobre a concessão de interesse recíproco entre regulador e financiador, relativas à execução do contrato de concessão e à adimplência do financiamento. | Falha regulatória | Assimetria de informação intensificada e eventuais prejuízos a financiadores das concessões. Ausência regulamentar com maior exigência de transparência. | Ausência de previsibilidade sobre a gestão da concessão e condição de solvência dos financiamentos tomados. | ANTT e financiadores |
| 4. Garantias de execução de contrato | Dificuldade na execução de garantias | Falha regulatória | Ausência de <i>know-how</i> do regulador na cobrança e execução de garantia. Resistência no pagamento dos débitos e indenizações, com questionamentos administrativos e judiciais das concessionárias sobre utilização das garantias. | Custo administrativo para a ANTT e para o usuário, sem resultado efetivo. Ausência de participação dos garantidores como <i>stakeholders</i> efetivos no | ANTT e usuários |

| | | | | | |
|-------------------------------------|---|---|---|--|---------------------------------|
| | | | | acompanhamento da concessão. | |
| 5. Trabalhos iniciais e recuperação | <p>Deficiência de incentivos para atendimento às obrigações contratuais das fases de trabalhos iniciais e de recuperação</p> <p>Modelagem contratual mau balanceada com muitas exigências na fase inicial e de recuperação e com poucos incentivos para viabilizar seu cumprimento</p> | Falha regulatória e falha de mercado (poder de mercado, assimetria de informação) | <p>Urgência da adequação da infraestrutura</p> <p>Modelo de leilão por menor tarifa coloca o caixa da concessão em risco, remanescendo poucos recursos para implementação da fase de recuperação.</p> <p>Ausência de <i>enforcement</i> da multas aplicadas.</p> <p>Em alguns projetos, a concessionária já inicia a concessão com cobrança de tarifa, retirando o incentivo tradicional para a fase de trabalhos iniciais, consistente no início da cobrança.</p> | <p>Não execução do serviço a contento, a despeito das medidas coercitivas realizadas pela ANTT.</p> <p>Comprometimento ao atendimento de parâmetros de desempenho durante a fase de manutenção e aumento do custo regulatório de fiscalização da ANTT.</p> <p>Pretensão da concessionária de antecipar a cobrança da tarifa, subestimando as obrigações contratuais.</p> | Usuários, ANTT, concessionárias |
| 6. Verbas contratuais | Inutilização ou utilização inadequada das verbas contratuais e dificuldade de prestação de contas | Falha institucional | Previsão contratual insuficiente para o uso das verbas com falta de racionalidade e uniformidade no sistema de verbas contratuais. | <p>Constante reversão das verbas para modicidade tarifária, com ganho de caixa da concessionária.</p> <p>Perda da oportunidade de uso da verba em destinação de interesse da concessão e do usuário.</p> | ANTT |
| 7. Fluxo de recursos da concessão | Ausência de instrumentos de controle pela ANTT sobre fluxo de recursos de interesse da concessão (multas, retenções, reequilíbrios). | Falha institucional | <p>Regime orçamentário rígido na gestão dos recursos que ingressam no caixa único da União.</p> <p>Ausência de controle pela ANTT sobre as contas privadas da concessionária.</p> | <p>Dificuldade na cobrança das multas.</p> <p>Inexistência de liquidez do Poder Concedente para fazer reequilíbrios, o que induz o uso do mecanismo tarifário.</p> | ANTT |
| 8. Estrutura tarifária | <p>Aplicação de tratamento regulatório idêntico para concessionárias com diferentes perfis.</p> <p>Ausência de uniformização de metodologia entre etapas e entre contratos de concessão para determinação da tarifa.</p> <p>Ausência de estrutura tarifária para o conjunto de concessões que considere equilíbrio de custos e receitas e da maximização dos recursos à disposição dos consumidores.</p> <p>Modelo de cobrança por praças de pedágio e matriz de tarifas não permitem</p> | Falha regulatória | <p>Ausência de mecanismos regulatórios para identificar, de forma objetiva, perfis de estratégias e comportamentos das concessionárias, e para ANTT agir de forma de forma responsiva, conforme esses perfis.</p> <p>Falta de diretriz de política tarifária única.</p> <p>Profusão de normas aplicáveis, abrangendo disposições contratuais e resoluções da ANTT.</p> <p>Barreira tecnológica na implementação e fiscalização.</p> <p>Ausência de <i>enforcement</i> para cobrança do usuário infrator (fuga, eixo suspenso, sobrepeso).</p> <p>Barreira legal não integralmente superada.</p> | <p>Desincentivo para cumprimento normativo.</p> <p>Inefetividade da fiscalização.</p> <p>Má prestação do serviço por algumas concessionárias, sem a devida resposta pela ANTT.</p> <p>Falta de clareza dos mecanismos de reajuste e revisão contratuais e de práticas regulatórias de incentivo</p> | ANTT, concessionária e usuários |

| | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|
| | <p>pagamento proporcional pelo trecho utilizado pelo usuário, pela frequência de uso da infraestrutura e pelos danos reais e potenciais decorrentes de uso inadequado da infraestrutura.</p> <p>Ausência de incentivos para o desenvolvimento de novos negócios acessórios à exploração da concessão</p> | | <p>Percentual elevado de absorção das receitas não tarifária na modicidade tarifária.</p> <p>Restrições burocráticas à exploração da faixa de domínio.</p> | <p>Má distribuição do custeio entre usuários.</p> <p>Impacto sobre meio ambiente, em razão da aceleração e desaceleração no pagamento em praças de pedágio.</p> <p>Socialização de custos privados, em caso de recomposição do equilíbrio pelos danos praticados pelo usuário.</p> <p>Dificuldade de cobrança mais precisa e incentivo à fuga ao pagamento das tarifas.</p> <p>Falta de serviços e facilidades adicionais aos usuários.</p> <p>Mitigação da captação de receitas não tarifárias pelas concessionárias para incrementar a sustentabilidade financeira da concessão.</p> | |
|--|--|--|--|--|--|

Fonte: Elaboração própria

3.10. Capital social

3.10.1. O Capital Social é o investimento bruto inicial que uma empresa precisa para começar a funcionar e se manter até gerar lucro. Esse capital pode ser constituído com dinheiro, direitos ou bens, disponibilizados pelos sócios e investidores para as primeiras despesas, como compra de mobiliário, locação de espaço, contratação de serviços terceirizados, equipamentos, dentre outras. O capital social pode ser dividido em duas modalidades: o subscrito e o integralizado. O primeiro refere-se aos recursos prometidos pelos sócios de uma empresa, enquanto o segundo trata da disponibilização efetiva do recurso por parte destes, pelo ato da integralização (transferência para o patrimônio da empresa). Nos contratos de concessão rodoviária, essa integralização acontece conforme os termos do edital de licitação.

3.10.2. A função do capital social mínimo nos contratos de concessão rodoviária é a de mitigar riscos de descumprimento das obrigações em face a condições adversas, principalmente as que comprometam os resultados por período mais longo, atuando como reserva e elevando o nível de entregas da empresa. Ademais, o capital social integralizado da concessionária na data de assinatura do contrato é um valor expresso em moeda corrente. A título de exemplo, o capital inicial subscrito e integralizado da concessionária CONCERT da primeira etapa era de R\$ 1.002.000,00 (um milhão e dois mil reais), correspondente, nesta data, a 20% (vinte por cento) do valor dos investimentos que a concessionária iria realizar na rodovia no primeiro exercício financeiro do contrato. Já no contrato da Fluminense, concessionária da segunda etapa de concessões, o valor do importe foi de R\$ 20.001.003,00 (vinte milhões, um mil e três reais) quando da assinatura do contrato, não se fazendo qualquer referência a percentual a ser investido no primeiro ano de concessão.

3.10.3. Nos contratos da terceira etapa houve a possibilidade de integralizar parte do capital social no ato da assinatura e de deixar o restante para integralizar até o final do primeiro ano concessão. Neste sentido, a Ecoponte que, na data de assinatura do contrato, integralizou R\$ 84.000.000,00 (oitenta e quatro milhões de reais) e o restante de R\$ 36.000.000,00 (trinta e seis milhões de reais) foi composto até o final do primeiro ano da concessão. Na quarta etapa, a concessionária Via Sul integralizou o total da capital social no ato da assinatura do contrato, no valor de R\$ 287.954.000,00 (duzentos e oitenta e sete milhões, novecentos e cinquenta e quatro mil reais). Enquanto isso, o contrato da Dutra, quinta etapa, o capital social obrigatório da SPE a ser integralizado foi de R\$ 565.000.000,00 (quinhentos e sessenta e cinco milhões de reais) no ato da assinatura do contrato.

3.10.4. Assim sendo, nessa fase de discussão da elaboração normativa, aventou-se a possibilidade de redução do capital social das concessões ao longo do período do contrato. O artigo 1.082 do Código Civil permite a alteração do estatuto social

para a redução de capital social, se o mesmo se mostrar excessivo ao objeto da sociedade, conforme se aponta:

Art. 1.082. Pode a sociedade reduzir o capital, mediante a correspondente modificação do contrato:

I - depois de integralizado, se houver perdas irreparáveis;

II - se excessivo em relação ao objeto da sociedade.

3.10.5. Todavia, tem-se como controvertida a aplicação do citado instrumento, uma vez que este constitui elemento de Direito Privado, enquanto o contrato de concessão sujeita-se a normas de Direito Público. Sobre o assunto, o Parecer nº 26-3.4.1.122013/PF-ANTT/PGF/AGU, manifestou-se no seguinte sentido:

(...) em se tratando de sociedades anônimas, o que irá garantir a responsabilidade perante os credores da Concessionária, principalmente por ocasião da sua liquidação e extinção, é o capital social subscrito e integralizado, até porque todos os bens vinculados à concessão do serviço público rodoviário são inalienáveis, especialmente aqueles derivados dos investimentos realizados na rodovia - bens de uso comum do povo (art. 99, 1, do CCB) - que não poderão ser objeto de qualquer constrição judicial para o pagamento de dívidas da Concessionária e deverão ser revertidos ao Poder Concedente (§ 1 do art. 35, da Lei n. 8.987/1995).

3.10.6. Mas, como há redução significativa dos investimentos no final dos contratos, não havendo, por exemplo, inclusão de obras de gatilho, nos últimos cinco anos da concessão, cumpre discutir a utilidade de se reduzir esse capital, mantendo a segurança dos credores e Poder Público de que não haverá risco de dificuldade da concessionária para pagamento de dívidas.

3.11. Gestão societária

3.11.1. A Lei nº 10.233, de 2001, indica a regra para anuência a pedidos de transferência da titularidade das outorgas de concessão, conforme descrito:

Art. 30. É permitida a transferência da titularidade das outorgas de concessão ou permissão, preservando-se seu objeto e as condições contratuais, desde que o novo titular atenda aos requisitos a que se refere o art. 29.

3.11.2. No âmbito da ANTT, o tema foi recentemente regulamentado com o advento da publicação da Resolução nº 5.927, de 2 de março de 2021. Todavia, a resolução em questão não trata da possibilidade de mudança do controle societário das concessionárias por financiadores, sobretudo aquelas em crise, que necessitam, portanto, da garantia dos agentes financiadores do projeto concessionário, que concorrem para redução dos custos financeiros incidentes nas concessões.

3.11.3. Por sua vez, a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, denominada "Lei de Permissões e Concessões", é bastante abrangente. Ela não distingue hipóteses de negócio gratuito ou oneroso, *inter vivos ou mortis causa* e ainda abrange situações de reorganização societária (fusão, cisão, incorporação), tais como permuta de participações societárias, doação, alienação onerosa. Até mesmo transferências involuntárias, tal como as provenientes de falecimento, são contidas no texto. Todavia, situação peculiar, que não se confunde com as figuras anteriores, que é a transferência do controle da concessionária aos agentes financiadores, também conhecida como cláusula *step-in-right* (significa o direito de substituir alguém no exercício de sua função), disciplinada no art. 27-A da Lei de Concessões, como a seguir destacado, deixa inúmeras situações que requerem regulamentação complementar:

Art. 27-A. Nas condições estabelecidas no contrato de concessão, o poder concedente autorizará a assunção do controle ou da administração temporária da concessionária por seus financiadores e garantidores com quem não mantenha vínculo societário direto, para promover sua reestruturação financeira e assegurar a continuidade da prestação dos serviços.

§ 1o Na hipótese prevista no caput, o poder concedente exigirá dos financiadores e dos garantidores que atendam às exigências de regularidade jurídica e fiscal, podendo alterar ou dispensar os demais requisitos previstos no inciso I do parágrafo único do art. 27.

§ 2o A assunção do controle ou da administração temporária autorizadas na forma do caput deste artigo não alterará as obrigações da concessionária e de seus controladores para com terceiros, poder concedente e usuários dos serviços públicos.

§ 3o Configura-se o controle da concessionária, para os fins dispostos no caput deste artigo, a propriedade resolúvel de ações ou quotas por seus financiadores e garantidores que atendam os requisitos do [art. 116 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976](#).

§ 4o Configura-se a administração temporária da concessionária por seus financiadores e garantidores quando, sem a transferência da propriedade de ações ou quotas, forem outorgados os seguintes poderes:

I - indicar os membros do Conselho de Administração, a serem eleitos em Assembleia Geral pelos acionistas, nas sociedades regidas pela [Lei 6.404, de 15 de dezembro de 1976](#); ou administradores, a serem eleitos pelos quotistas, nas demais sociedades;

II - indicar os membros do Conselho Fiscal, a serem eleitos pelos acionistas ou quotistas controladores em Assembleia Geral;

III - exercer poder de veto sobre qualquer proposta submetida à votação dos acionistas ou quotistas da concessionária, que representem, ou possam representar, prejuízos aos fins previstos no caput deste artigo;

IV - outros poderes necessários ao alcance dos fins previstos no caput deste artigo.

§ 5o A administração temporária autorizada na forma deste artigo não acarretará responsabilidade aos financiadores e garantidores em relação à tributação, encargos, ônus, sanções, obrigações ou compromissos com terceiros, inclusive com o poder concedente ou empregados.

§ 6o O Poder Concedente disciplinará sobre o prazo da administração temporária.

3.11.4. Dessa forma, os contratos de concessões rodoviária estabeleceram cláusulas de *step-in-right* possibilitando transferência do controle da empresa para financiadores ou garantidores quando a prestação do serviço estiver inadequada ou

quando o concessionário não estiver cumprindo fielmente as normas contratuais, regulamentares e legais pertinentes. Conforme exemplos que se seguem:

24.2 Em qualquer hipótese, a transferência da titularidade do controle societário da Concessionária está condicionada a prévia autorização da ANTT, sob pena de caducidade da Concessão, conforme disposto na Lei no 8.987/95 e na Lei no 10.233/01.

24.1 A transferência de controle da Concessionária não poderá ocorrer antes da conclusão das obras da Frente de Melhorias sob sua responsabilidade descritas no PER, ressalvada a hipótese de insolvência iminente por parte da Concessionária, desde que tal insolvência seja devidamente fundamentada. (Cf. Contrato Ecoponte)

25.1 A transferência do Controle da Concessionária está condicionada à prévia anuência da ANTT, sob pena de caducidade da Concessão, conforme disposto na Lei nº 8.987, de 1995, e na Lei nº 10.233, de 2001.

25.3 A Proponente vencedora não poderá retirar-se do Controle da Concessionária antes do atendimento aos requisitos previstos na subcláusula 18.1.1, ressalvada a hipótese de insolvência iminente por parte da Concessionária, desde que tal condição seja devidamente comprovada. (Cf. Contrato EcoVias do Araguaia)

25.1 A transferência do controle da Concessionária está condicionada a prévia anuência da ANTT, sob pena de caducidade da Concessão, conforme disposto na Lei no 8.987/95 e na Lei no 10.233/01.

25.3 A Proponente vencedora não poderá retirar-se do Controle da Concessionária antes do atendimento aos requisitos previstos na subcláusula 18.2.1, ressalvada a hipótese de insolvência por parte da Concessionária, desde que tal condição seja devidamente comprovada.(Cf. Contrato Dutra)

3.11.5. Dessa forma, é permitida ao poder Concedente anuir aos financiadores o exercício da administração da concessionária fim de sanear-la e, com isso, conseguir retomar pagamento das despesas financeiras do empreendimento. Ela tem como finalidade reforçar as garantias aos agentes financiadores do projeto concessionário, que concorre para redução dos custos financeiros incidentes. Quanto maior nível de garantias aos financiadores, tanto menor serão os custos incidentes sobre captação do capital.

3.11.6. Diferente da cessão da concessão da transferência do controle acionário da concessionária, na Lei nº 10.233/2001 se exige que os financiadores atendam às exigências de regularidade jurídica fiscal, podendo concedente dispensar ou modificar as exigências de qualificação técnica ou de qualificação econômico-financeira (art. 27-A, §1º). Essa dispensa faz sentido, uma vez que *step-in-right* não se caracteriza como uma transferência ordinária da concessão, mas, sim, uma hipótese de cessão de controle para pessoa determinada, que titulariza condição de financiador do projeto e deve ser usada como medida última, tendo em vista que a referida intervenção só é justificada nas situações de descumprimento grave do contrato, já que para sanar pequenas irregularidades as entidades financeiras dispõem de outros instrumentos escalonados por ordem de gravidade.

3.11.7. Contudo, o direito de assunção de controle cria uma opção ao financiador, e não um dever. Ou seja, não é obrigatoriedade do exercício desse direito para tomar para si a responsabilidade pela prestação do serviço. Trata-se, portanto, de oferecer ao financiador uma garantia, consistente no direito de eventualmente assumir o controle da SPE e, por conseguinte, do negócio, com o intuito de assegurar a continuidade da concessão e o recebimento de seu crédito. Daí ser, portanto, uma opção regulatória, o desenvolvimento de mecanismos de estímulo a estes financiadores com vistas a continuidade do serviço. Caso contrário, às concessões em crise resta reduzidas opções regulatórias não eficientes ou radicais tais como TAC, relicitação, caducidade.

3.11.8. São pouco efetivas as opções regulatórias (TAC, relicitação, caducidade) para intervenção do regulador nas concessões em crise. Duas delas implicam extinção da concessão, e conseqüentemente interrupção na execução do serviço. Já o TAC tem suas limitações regulatórias estabelecidas na Resolução nº 5.823, tornando-o insuficiente para o enfrentamento dos problemas mais agudos. Isso acarreta opções sub-ótimas, por parte da ANTT, quando as concessões apresentam problemas financeiros ou de gestão, como é o caso do encerramento da concessão. A Resolução nº 5.927/2021 trata da troca de controle acionário como uma operação tipicamente privada, sem tratá-la como possível solução para um problema de execução do contrato de concessão. Dessa forma, o RCR3 prevê um caminho alternativo, menos gravoso, que é uma solução de mercado. A ideia é fazer a troca de controle, apresentando alguns incentivos, por meio de flexibilidades contratuais, para o interessado pela concessão, como forma de manter a continuidade do serviços, sem ruptura contratual.

3.12. Financiamento e relação com financiadores

3.12.1. A Lei Federal nº 8.987/1995 prevê nos artigos 28 e 31 a hipótese de constituição de garantias dos direitos emergentes da concessão na contratação de financiamentos, desde que não haja comprometimento da operacionalização e continuidade da prestação do serviço. Segundo a citada lei, incube à concessionária de rodovia e ferrovia federal concedidas o encargo de captar, aplicar e gerir recursos financeiros necessários à prestação do serviço, *in verbis*:

Art. 28. Nos contratos de financiamento, as concessionárias poderão oferecer em garantia os direitos emergentes da concessão, até o limite que não comprometa a operacionalização e a continuidade da prestação do serviço.

(...)

Art. 31. Incumbe à concessionária: (...)

VIII - captar, aplicar e gerir os recursos financeiros necessários à prestação do serviço.

3.12.2. Sobre o assunto, os contratos de concessão estabelecem de forma genérica como proceder a cessão de bens e direitos das concessões em garantia dos financiamentos. A análise de anuência prévia de financiamento circunscreve-se a

analisar alguns documentos, conforme consta do Manual de Procedimentos de Análise de Anuência Prévia em Financiamentos Contratados por Concessionárias de Rodovias e Ferrovias Federais, aprovado por meio da Deliberação nº 852, de 16 de outubro de 2018. Assim sendo, restou o questionamento se essa análise feita pela ANTT não poderia ser dispensada, considerando a relação entre a redução do fardo administrativo e o ganho em segurança jurídica ocasionado pela análise feita pela ANTT. Some-se a isto o risco de responsabilização da Agência, que pode responder como corresponsável pelo empréstimo. Há porém o entendimento de que a análise jurídica dos bancos cobre todas as possibilidades de risco de inadimplência da concessionária. Dessa forma, é necessário apenas avaliar um possível comprometimento da continuidade, a qualidade do serviço público concedido. Nessas avaliações o banco analisa a capacidade de pagamento da concessionária, mas a ANTT precisa avaliar o risco de o banco executar a garantia.

3.12.3. Não é possível dar em garantia ativo rodoviário, mas quanto à receita futura, não há objeções, desde que não comprometa a concessão. Todavia, conforme o citado manual, hoje a tarefa é feita pelas concessionárias apenas quando há bens em garantia que pode comprometer a concessão, que é feita análise pela ANTT, dado que trata-se de relação privada que Agência não tem tanta ingerência.

3.12.4. Ainda sobre a relação das concessionárias com financiadores vem à tona questões referentes a transparência das informações de interesse recíproco entre regulador e financiador, relativas à execução do contrato de concessão e à adimplência do financiamento. Nota-se neste relação certa assimetria de informação intensificada e eventuais prejuízos a financiadores das concessões, evidenciada por ausência regulamentar com maior exigência de transparência. Como consequência, tem-se um cenário de ausência de previsibilidade sobre a gestão da concessão e condição de solvência dos financiamentos tomados. Situação que requer empenho por parte da ANTT na busca por soluções que venham a dirimir ocorrências de instalação de situação grave, a ponto de submeter as relações entre concessionárias e seus financiadores à endividamentos que podem culminar em pedidos de recuperação extrajudicial ou judicial.

3.13. **Garantias de execução de contrato**

3.13.1. O Acórdão 1096/2019 do TCU apontou a necessidade de aprimoramento do procedimento de cobrança e execução de garantia da ANTT. No texto, o Ministro Relator reconheceu a complexidade da questão de acionamento de garantias, por envolverem aspectos que transcendem as atribuições regulatórias da ANTT e que deviam ser melhor estudados antes de se proferir uma determinação e, por esse motivo, concluiu mais adequada a apresentação do plano de ação contemplando medidas para aprimoramento do uso do instrumento.

3.13.2. Atualmente a SUROD está executando as medidas cabíveis para aprimorar os procedimentos de cobrança e de execução destes créditos e acionamento da garantia. Todavia, há ainda pontos passíveis de muita divergência interpretativa, a exemplo do respectivo fato gerador, da identificação do garantidor obrigado e do momento adequado para comunicação da expectativa e ocorrência do sinistro. Essas questões ainda exigem amadurecimento por parte dessa agência.

3.13.3. Não obstante às dificuldades apontadas, a SUROD tem utilizado alguns instrumentos para tratar de cada inexecução contratual relacionada a investimentos, considerando a situação de cada concessionária no caso concreto, inclusive com abertura de processo de caducidade.

3.13.4. Contudo, apresenta-se como hipótese que o problema pode ser enfrentado, dispensando o uso dessas garantias, fazendo uso de outros meios razoáveis e impositivos para assegurar o cumprimento das obrigações contratuais pelas concessionárias restando para isso melhorar os procedimentos de gerenciamento do fluxo de caixa das concessionárias e a instituição do mecanismo de contas da concessão.

3.14. **Trabalhos iniciais e recuperação**

3.14.1. Num cenário de deficiência de incentivos para atendimento às obrigações contratuais das fases de trabalhos iniciais e de recuperação e de modelagens contratuais mau balanceadas, com muitas exigências na fase inicial e de recuperação e com poucos incentivos para viabilizar seu cumprimento a urgência de adequação de infraestrutura é sempre uma realidade a ser enfrentada. Nesta fase, sem exaurir o tema, há basicamente quatro situações contratuais possíveis que se distinguem:

- (1) quando a concessionária assume sistema rodoviário que não era concedido e terá que cumprir com a totalidade das obrigações da fase de trabalhos iniciais para que, posteriormente, com a anuência da ANTT, possa cobrar a tarifa de pedágio;
- (2) quando a concessionária assume sistema rodoviário que não era concedido e a cobrança da tarifa de pedágio se dará antes do término da execução totalidade das obrigações da fase de trabalhos iniciais, conforme o escopo de entregas previsto no PER e no Contrato de Concessão;
- (3) quando a concessionária assume sistema rodoviário que era concedido e, logo na assunção, inicia a cobrança de pedágio em praças existentes; com obrigações da fase de trabalhos iniciais a serem cumpridas à posteriori, sem a implantação de novas praças de arrecadação, conforme cronograma estabelecido no PER e
- (4) quando a concessionária assume sistema rodoviário que era concedido e, logo na assunção, inicia a cobrança de pedágio em praças existentes; com obrigações da fase de trabalhos iniciais a serem cumpridas à posteriori, com a implantação de novas praças de arrecadação, conforme cronograma estabelecido no PER.

3.14.2. Quando se confronta tais situações com os recentes Editais de Concessão Rodoviária circunscritos à ANTT, verifica-se que o único instrumento de incentivo existente e efetivo para que a concessionária conclua as obrigações da fase de trabalhos iniciais é a vinculação do início da cobrança da tarifa de pedágio ao cumprimento dos encargos expressos no Contrato de Concessão para a fase em questão. Ora, para os casos em que, posteriormente ao início da cobrança, resta serviços e obras por fazer corre-se o risco do não cumprimento por parte da concessionária. Diante deste cenário vê-se a necessidade de estabelecer forma de incentivo ao permitir às concessionárias auferirem os ganhos decorrentes da antecipação do recebimento das receitas tarifárias, quando atestado o atendimento às obrigações ou a ela atribuir o ônus da não arrecadação em virtude da postergação do cumprimento das obrigações da fase em questão.

3.15. **Verbas contratuais**

3.15.1. Os contratos de concessão estabeleceram valores designados como verbas contratuais para serem investidos em fiscalização, segurança do trânsito, recursos de desenvolvimento tecnológico, desapropriação. Cada contrato apresenta diferentes tipos de verbas. Além disso, não há nestes contratos maiores detalhamentos sobre o uso destes valores, também não há proceduralização da ANTT para isso, exceto no caso da Resolução ANTT nº 483/2004, que dispõe sobre a aplicação dos recursos tarifários das concessões rodoviárias no desenvolvimento tecnológico na área de engenharia rodoviária.

3.15.2. Em alguns casos, o uso da verba se tornou cada vez mais escasso, retornando sempre para modicidade tarifária ou com utilização esparsa e certa dificuldade para prestação das contas. Isso leva à necessidade de repensar o uso dessas verbas, seus valores, destinação e forma de prestação de contas.

3.16. **Fluxo de recursos da concessão**

3.16.1. Uma das questões relevantes identificadas nos estudo do RCR 3 foi a ausência de instrumentos de controle pela ANTT sobre fluxo de recursos de interesse da concessão (multas, retenções, reequilíbrios). Essa falha institucional causada por regime orçamentário rígido na gestão dos recursos que ingressam no caixa único da União e pela ausência de controle pela ANTT sobre as contas privadas da concessionária gera dificuldade para a cobrança das multas decorrentes dos autos de infrações lavrados pela Agência e inexistência de liquidez do Poder Concedente. para fazer reequilíbrios, o que induz o uso do mecanismo tarifário. Diante deste cenário, aventa-se a hipótese desenvolvimento de mecanismo de contas a ser implantado nas concessões.

3.16.2. Esse mecanismo é um método de trabalho que está sendo atualmente exigido nas novas modelagens de edital dos contratos de concessão rodoviárias. Ele consiste um conjunto de contas relacionadas ao contrato, incluindo a “conta centralizadora”, as “contas da concessão” (“conta de ajuste” e “conta de retenção”), a “conta de livre movimentação”, além da “conta de aporte” e tem como finalidade garantir a sustentabilidade econômico-financeira da concessão e permitir a destinação de recursos no interesse do sistema rodoviário, mitigando possíveis riscos da concessão. Para permitir a compensação de eventos relacionados a esses riscos, é permitido o acúmulo de valores a serem depositados pela concessionária em contas bancárias específicas, formando uma reserva de contingência destinada a possíveis eventos de compensação. A mitigação de riscos reduz o espaço para a tentativa de renegociações do contrato durante o longo prazo da concessão.

3.17. **Estrutura tarifária**

3.17.1. Ausência de estrutura tarifária para o conjunto de concessões que considere equilíbrio de custos e receitas e da maximização dos recursos à disposição dos consumidores, incluindo incentivo a utilização de receitas não tarifárias, somado à falta de clareza dos mecanismos de reajuste e revisão contratuais e de práticas regulatórias de incentivo é o foco do problema a ser enfrentado. Neste cenário, a situação se desdobra em situações de aplicação de tratamento regulatório idêntico para concessionárias com diferentes perfis; ausência de uniformização de metodologia entre etapas e entre contratos de concessão para determinação da tarifa; ausência de estrutura tarifária para o conjunto de concessões que considere equilíbrio de custos e receitas e da maximização dos recursos à disposição dos consumidores; para tratar a situação do ponto de vista da organização interna na ANTT; ou pensando de forma conjuntural, cita-se como problema o modelo de cobrança por praças de pedágio e matriz de tarifas, que não permitem pagamento proporcional pelo trecho utilizado pelo usuário, pela frequência de uso da infraestrutura e pelos danos reais e potenciais decorrentes de uso inadequado da infraestrutura. A todo esse cenário soma-se a falta de incentivos para o desenvolvimento de novos negócios acessórios à exploração da concessão.

3.17.2. Neste contexto, é preciso considerar que os princípios basilares dos contratos de concessão, que é o do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos e da prestação serviço adequado para serem colocados em prática apresentam consistentes às dificuldades que extrapola o regime legal em vigor e o tratamento usualmente dado ao assunto pela doutrina jurídica. A superação desse quadro depende de um olhar atento para os aspectos econômicos inerentes à matéria e à abertura de mais espaço de negociação entre as partes. Dessa forma, a ausência de mecanismos regulatórios para identificar, de forma objetiva, perfis de estratégias e comportamentos das concessionárias, que possibilitassem à ANTT agir de forma responsiva, conforme esses perfis, somada a falta de diretriz de política tarifária única e também à cobrança provenientes de diversos órgãos do governo e da sociedade em geral, corroboraram para o surgimento no âmbito da ANTT, de uma profusão de normas sobre o tema, abrangendo disposições contratuais e resoluções da ANTT, que pouco têm contribuído para o devido tratamento dos contratos no aspecto em discussão.

3.17.3. Assim sendo, resta cogente repensar a estrutura regulatória de forma a criar estrutura tarifária coesa para todos os contratos, com metodologia de cálculo de tarifas condizente com as melhores práticas de mercado e regulação de incentivo, incluindo a ampliação da possibilidade de uso de receitas não tarifárias, novas tecnologias como o fluxo livre, melhor dimensionamento de das revisões e reajustes tarifários.

4. ATORES OU GRUPOS AFETADOS PELOS PROBLEMAS REGULATÓRIOS

Foram identificados os seguintes atores, diretamente afetados pela ação regulatória proposta: Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT; concessionárias de rodovias federais; financiadores; e usuários.

4.1. Com efeito, a proposta normativa tem relação com o cotidiano das ações da ANTT e das concessionárias, por tratar das questões mais sensíveis dos contratos que concessão que é a gestão econômico-financeira. Isso porque a garantia do equilíbrio econômico-financeiro é o fator essencial para a atração de investimentos em infraestrutura, bem como para viabilidade das concessões.

4.2. Os contratos de concessão de infraestrutura rodoviária são de longo prazo. Devido ao grande horizonte de tempo, é muito difícil, pode-se dizer até impossível, de se antecipar todas as contingências e intercorrências que podem surgir durante a vigência desses contratos. Considerando que estes deverão sofrer mutações ao longo do tempo para acomodar, não somente mudanças nas condições da prestação do serviço em si, como também de choques macroeconômicos e alterações na legislação ou parâmetros regulatórios.

4.3. Essas alterações contratuais são feitas por negociação entre a ANTT e as concessionárias, por meio de ritos administrativos previstos em lei. Porém, nem sempre consegue-se atingir o objetivo fundamental de garantir equilíbrio econômico-financeiro às partes e a qualidade do serviço prestado em tempo adequado, a todos os partícipes do processo. Os processos de revisão tarifária, a despeito de existência de publicidade de todos os atos administrativos, ainda carecem de melhor atenção, necessitando ainda de mais eficiência e efetividade. As incertezas trazidas pela forma atual de interação entre as partes, provocam excesso de judicialização, o que muitas vezes afeta negativamente o trabalho da Agência, bem como repercute danosamente sobre a confiança dos financiadores. Dessa forma, torna-se imperativa a necessidade de mudanças normativas.

4.4. Neste íterim, destaca-se a vulnerabilidade dos usuários das rodovias, que precisa ser levada em consideração, tanto do ponto de vista da segurança no tráfego nas estradas, quanto no que diz respeito aos seus custos para utilização do sistema rodoviário. Questões como estas serão levadas em consideração no normativo em estudo.

5. BASE LEGAL

5.1. A presente norma tem por escopo principal a consolidação de regras relativas à gestão financeira dos contratos de concessão, celebrados no âmbito do Programa Concessões de Rodovias Federais (PROCROFE). Parte expressiva de seu conteúdo se refere à positivação de cláusulas contratuais. Todavia, um extenso arcabouço regulatório vigente na ANTT deverá ser consolidado. Dessa forma, tem-se como expectativa que os próximos contratos venham a ser mais compactos baseando-se neste normativo e haja expressiva redução de normas tratando do assunto da gestão econômico-financeira dos contratos de concessões rodoviárias.

5.1.1. Da relação de normas que podem ser alteradas ou revogadas em razão do tema em estudo, destacam-se:

a) Resolução ANTT nº 2.555, de 14 de fevereiro de 2008, publicado no D.O.U., 18/02/2008 - Seção 1 - que regulamenta a obrigação de prestar garantias de execução contratual no âmbito das concessões rodoviárias federais reguladas pela ANTT;

b) Resolução ANTT nº 2.680, de 29 de abril de 2008, publicado no D.O.U., 02/05/2008 - Seção 1- que regulamenta a obrigação de contratar apólices de seguros no âmbito das concessões rodoviárias federais reguladas pela ANTT;

c) Resolução ANTT nº 3.916, de 18 de outubro de 2012, publicada no D.O.U., 23/10/2012 - Seção 1- que dispõe sobre a isenção do pagamento da tarifa de pedágio para veículos do Corpo Diplomático e para veículos oficiais utilizados pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal, seus respectivos órgãos, departamentos, autarquias ou fundações públicas, no âmbito das rodovias federais concedidas pela União, reguladas pela ANTT;

d) Resolução ANTT nº 5.016, de 18 de fevereiro de 2016, publicada no D.O.U., 22/02/2016 - Seção 1- que altera a Resolução ANTT nº 3.916, de 18 de outubro de 2012;

e) Resolução ANTT nº 2.552, de 14 de fevereiro de 2008, publicada no D.O.U., 18/02/2008 - Seção 1, que dispõe sobre a captação de receitas extraordinárias nas rodovias federais reguladas pela ANTT;

f) Resolução ANTT nº 483, de 24 de março de 2004, publicado no D.O.U., 29/03/2004, que dispõe sobre a aplicação dos recursos tarifários das concessões rodoviárias no desenvolvimento tecnológico na área de engenharia rodoviária - RDT;

g) Resolução ANTT nº 218, de 28 de maio de 2003, publicada no D.O.U., 06/06/2003, que dispõe sobre o recolhimento das taxas de fiscalização pelas concessionárias de rodovias federais, a que se refere o art. 1º da Resolução nº 013/02, de 16.05.2002;

h) Resolução nº 4.281, de 17 de fevereiro de 2014, publicada no D.O.U., 19/02/2014 - Seção 1 - que dispõe sobre as normas para a padronização, implementação e operação do sistema de Arrecadação Eletrônica de Pedágio nas rodovias federais reguladas pela ANTT.

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

5.2.1. Inicialmente, vale destacar que o tema "Regulamento de Concessões Rodoviárias" consta da Agenda Regulatória da ANTT 2021/2023, consoante Deliberação nº 529, publicado no Diário Oficial da União nº 224, de 22 de dezembro de 2020, Seção 1, pág. 56. Consoante NOTA TÉCNICA SEI Nº 23/2021/GERER/SUOD/DIR (4883631), itens 4.27 a 4.30, a presente iniciativa cuida da manutenção do equilíbrio contratual durante toda a gestão privada do serviço público e da modicidade tarifária, agregando temas tais como: fontes de receitas tarifárias e receitas extraordinárias (art. 11, Lei nº 8.987/1995), seguros e garantias de execução contratual, métodos de equilíbrio econômico-financeiro, fatores de reequilíbrio, reajuste e revisões, financiamentos, negócios com partes relacionadas, tarifa, cobrança de pedágio, capital social, verbas da concessão dentre outros, representando, assim, a quinta parte do projeto de elaboração do Regulamento das Concessões Rodoviárias (RCR 5).

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. Veja:

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

5.2.5. 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.

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

6. OBJETIVOS

6.1. Como descrito anteriormente, da análise mais ampla do impacto regulamentar sobre o setor de concessões de rodovias no Brasil, verificou-se a necessidade do estabelecimento de um marco regulatório estável, que pudesse ser atualizado unilateralmente e que veiculasse por conteúdo, as regras gerais das concessões de rodovias. Desse modo, com o advento da elaboração do Regulamento das Concessões Rodoviárias, aqui destaca-se a terceira fase dessa norma, além desse aspecto geral, dá-se ênfase na necessidade de desenvolver mecanismos de flexibilização regulatória com objetivo de fomentar a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das concessões rodoviárias no Brasil, com vistas a melhoria da eficiência na gestão das rodovias ao longo do período da concessão.

6.2. Todavia, do ponto de vista mais pragmático, a reforma regulatória ora proposta possui um conjunto de objetivos específicos e a serem trilhados, conforme se destaca a seguir. Para melhor entendimento do leitor, esses objetivos serão tabelados ao lado dos problemas regulatórios apresentados. Antes, porém, é importante destacar sobre os objetivos a serem descritos, que o principal esforço do RCR3 é criar um arcabouço regulatório moderno, que respeite as características da infraestrutura e das operações necessárias, ser menos prescritivo; ser responsivo e mais focados nos resultados. Nota-se, portanto, que filosoficamente, se tem como objetivo mudar exatamente a natureza e o formato institucional da regulação sobre gestão econômico-financeira dos contratos. Não se trata de buscar um esforço de uniformização de visões, pois seria um ideal de difícil concretização; o pressuposto é, ao contrário, a flexibilidade, da busca de um conjunto coerente, conciso, de princípios gerais e estratégicos, que enquadre todas as iniciativas da gestão econômico-financeira dos contratos, aliada a regras claras sobre obrigações das concessionárias de regulação quanto à natureza, escopo, objetivo, formato institucional e administrativo da regulação.

6.3. Tem-se aqui, portanto, o ideal de se estruturar um conjunto de regras que possam garantir a estabilidade de regras operacionais; transparência de procedimentos e de informações; esforços para melhoria dos serviços prestados; justiça tarifária; promoção da competição no mercado; redução de barreiras econômicas com consequentes benefícios ao consumidor. Nesse contexto, e com o intuito de maximizar a possibilidade de alcançar esses atributos, deve-se primar para evitar o poder excessivo da burocracia; a captura ideológica e os conflitos com os interesses legítimos do mercado.

Tabela 2 - Objetivos específicos almeçados pela reforma regulatória

| Assunto | Problema principal | Objetivos |
|--|---|---|
| 1. Capital social | Imobilização constante de capital próprio, mais custos que capital de terceiros, mesmo em cenário de poucos investimentos contratados. | Desmobilizar capital próprio, reduzir de custos com capital de terceiros, prejuízos à concessão e valor das tarifas. |
| 2. Gestão societária | Pouco aproveitamento de ferramentas de gestão societária como possibilidade de restabelecimento de concessões em crise, em contraposição à extinção contratual. | Permitir trocas de controle, bem como administração temporária para financiadores, apresentando alguns incentivos, por meio de flexibilidades contratuais, para o interessado pela concessão, como forma de manter a continuidade dos serviços, sem ruptura contratual e maiores prejuízos aos usuários. |
| 3. Financiamento e relação com financiadores | Ausência de transparência nas informações sobre a concessão de interesse recíproco entre regulador e financiador, relativas à execução do contrato de concessão e à adimplência do financiamento. | Evitar que situação grave se instale a ponto de submeter as relações entre concessionários e seus financiadores endividamento, pedidos de recuperação extrajudicial ou judicial. |
| 4. Garantias de execução de contrato | Dificuldade na execução de garantias | Assegurar o cumprimento das obrigações contratuais pelas concessionárias por meio de procedimentos de gerenciamento do fluxo de caixa das concessionárias e a instituição do mecanismo de contas da concessão, dispensando o uso das garantias. |
| 5. Trabalhos iniciais e recuperação | Deficiência de incentivos para atendimento às obrigações contratuais das fases de trabalhos iniciais e de recuperação Modelagem contratual mau balanceada com muitas exigências na fase inicial e de recuperação e com poucos incentivos para viabilizar seu cumprimento | Incentivar as concessionárias anteciparem o cumprimento das obrigações iniciais por meio da antecipação do recebimento das receitas tarifárias, quando atestado o atendimento às obrigações ou a ela atribuir o ônus da não arrecadação em virtude da postergação do cumprimento das obrigações da fase em questão. |
| 6. Verbas contratuais | Inutilização ou utilização inadequada das verbas contratuais e dificuldade de prestação de contas | Permitir a devida utilização das verbas da concessão de forma que interesse à concessão, mas principalmente aos usuários, dando assim, maior eficiência, principalmente para as prestações de contas. |
| 7. Fluxo de recursos da concessão | Ausência de instrumentos de controle pela ANTT sobre fluxo de recursos de interesse da concessão (multas, retenções, reequilíbrios). | Garantir a sustentabilidade econômico-financeira da concessão e permitir a destinação de recursos no interesse do sistema rodoviário, mitigando possíveis riscos da concessão |
| 8. Estrutura tarifária | Aplicação de tratamento regulatório idêntico para concessionárias com diferentes perfis. | Crear estrutura tarifária coesa para todos os contratos, com metodologia de cálculo de tarifas condizente com as melhores práticas de mercado e regulação de incentivo, incluindo a ampliação da possibilidade de uso de |

| | | |
|--|---|--|
| | <p>Ausência de uniformização de metodologia entre etapas e entre contratos de concessão para determinação da tarifa.</p> <p>Ausência de estrutura tarifária para o conjunto de concessões que considere equilíbrio de custos e receitas e da maximização dos recursos à disposição dos consumidores.</p> <p>Modelo de cobrança por praças de pedágio e matriz de tarifas não permitem pagamento proporcional pelo trecho utilizado pelo usuário, pela frequência de uso da infraestrutura e pelos danos reais e potenciais decorrentes de uso inadequado da infraestrutura.</p> <p>Ausência de incentivos para o desenvolvimento de novos negócios acessórios à exploração da concessão</p> | <p>receitas não tarifárias, novas tecnologias como o fluxo livre, melhor dimensionamento de das revisões e reajustes tarifários.</p> |
|--|---|--|

Fonte: Elaboração própria

7. POSSÍVEIS ALTERNATIVAS DE AÇÃO E SEUS IMPACTOS

7.1. Inicialmente é válido mencionar a recomendação do documento Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR, da ANTT, 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.

7.2. Assim, as alternativas levantadas foram descritas na *Tabela 03 - Alternativas de ação regulatória e seus impactos*, que apresenta duas ou mais opções para cada problema descrito no Item 3 deste documento e logo abaixo apresenta alguns argumentos a respeito da alternativa de ação mais indicada.

Tabela 03 - Alternativas de ação regulatória e seus impactos

| Item | Problema | Alternativas | Impactos regulatórios | | | |
|-------------------|--|--|---|---|--|---|
| | | | ANTT | Concessionárias | Financiadores | Usuários |
| 1. Capital social | Imobilização constante de capital próprio, mais custos que capital de terceiros, mesmo em cenário de poucos investimentos contratados. | 1 - Manter a exigência da manutenção do capital integralizado, conforme as regras dos atuais contratos | A manutenção do status regulatório atual não exigirá empenho para propor mudança (baixo fardo de trabalho). Proporciona maiores garantias de que, ao final da concessão, não será chamado a honrar dívidas da Concessionária. | Aumento nos valores de taxas de financiamento | Garantir a responsabilidade perante os credores da Concessionária, principalmente por ocasião da sua liquidação e extinção | Preço de tarifa mais alto do que o necessário |
| | | 2 - Regular o assunto, diminuindo o valor do capital social proporcionalmente à projeção da receita a ser auferida pela concessionária | Necessidade de revisão dos contratos, com possibilidade de alto índice de rejeição da proposta | Redução do fardo financeiro e possibilidade de remanejamento de recursos para outros setores da concessão | Menor risco de desonra a contratos de financiamento por parte das concessionárias, tendo, portanto, redução de risco dos financiamentos. | Possibilidade de ter acesso a tarifas mais justas |

Sobre o tema do **capital social** entende-se que a melhor alternativa regulatória para o momento é a nº 2, isto é, regular o assunto no sentido de diminuir paulatinamente valor do capital social proporcionalmente à projeção da receita a ser auferida pela concessionária contemplando a remuneração do valor previsto para os investimentos (capex), despesas (opex) e o retorno do negócio (TIR) nos valores de 5% no momento de maior reembolso de recursos; 2,5% na fase de recuperação e manutenção e 1,5% nos últimos três anos.

| Item | Problema | Alternativas | Impactos regulatórios | | | |
|----------------------|---|--|--|---|--|---|
| | | | ANTT | Concessionárias | Financiadores | Usuários |
| 2. Gestão societária | Poucas opções para reestabelecimento de concessões em crise | 1 - Não ampliar as formas de transferência do controle da concessão, inclusive sem regulamentação do <i>step-in</i> | Inviabiliza ou dificulta a operacionalização de preceito legal, tendo como consequência a possibilidade de denegar continuidade da concessão, exigindo a realização de nova concessão, com grau de incerteza de sucesso ainda maior. A capacidade de desempenhar satisfatoriamente o serviço concedido pode ficar bastante minimizadas em algumas situações. | Amplia risco de TAC, relicitação, caducidade da concessão e amplia a capacidade da concessionária desistir do negócio. | Dificulta aos financiadores a oportunidade de continuidade do empreendimento, exigindo que seja feita a execução imediata de garantias obtida pelo financiamento, em caso de dificuldade financeira dos concessionários. | Risco grande de ter o serviço degradado |
| | | 2 - Regularizar formas alternativas de transferência do controle da concessão, incluindo o <i>step-in</i> , sem apresentar medidas de incentivo. | Amplia a capacidade de manutenção da concessão, mantendo a prestação do serviço ao usuário. Não reduz o direito da ANTT de intervir ou retomar – por caducidade ou, mesmo, encampação – a prestação do serviço concedido, seja antes ou depois do momento de exercício do direito de assunção de controle Amplia a garantia da ANTT da prestação do serviço. Poderá de fiscalizar a atuação do novo controlador, com vistas a evitar que esse instrumento seja utilizado apenas com o fim de minimizar eventuais perdas do financiador, sem proporcionar recuperação financeira da SPE ou do nível dos serviços prestados. | Ajudar a destravar investimentos no setor e assim superar gargalos da logística brasileira e manutenção de concessões existentes com dificuldades financeiras. Poderá ter o financiamento desonerado, uma vez que o custo do financiamento é componente do custo total do serviço e, na medida em que a previsão do direito de assunção de controle permita reduzir as taxas exigidas pelo financiador poderá também ter redução proporcional do custo dos serviços concedidos. Sua estrutura – bens, tecnologia, recursos humanos etc., não se altera com a mudança de controle, além do que seus direitos e obrigações permanecem | Reforça as garantias aos agentes financiadores do projeto concessionário e assegurar a continuidade da concessão e o recebimento de seu crédito, tendo em vista que pode evitar a falência da concessão ou a rescisão do contrato com o Poder Público por inadimplemento | Risco reduzido de ter o serviço degradado |

| Item | Problema | Alternativas | Impactos regulatórios | | | |
|------|----------|--|--|--|--|---|
| | | | ANTT | Concessionárias | Financiadores | Usuários |
| | | | | válidos e exigíveis | | |
| | | 3 - Regularizar formas alternativas de transferência do controle da concessionária, incluindo o <i>step-in</i> e apresentando formas de incentivar financiadores por meio de algumas medidas de flexibilização de penalização da concessão | Reduz a chance de operacionalizar o <i>step-in</i> , pois os financiadores podem achar que não é vantajoso | Reduz a chance de ajuda que financiadores podem oferecer às concessões com dificuldades financeiras. | Baixa possibilidade de adesão ao financiador ao controle da concessão, tendo em vista que o <i>step-in</i> é opção ao financiador, e não um dever. | Risco reduzido de ter o serviço degradado |

Neste item referente à **gestão societária** entende-se como mais pertinente a opção 3, que prevê a ampliação de possibilidades de transferência de controle societário e apresentando formas de incentivar outros atores do mercado, incluindo financiadores, por meio de flexibilização de algumas medidas regulatórias. Essa possibilidade teria como objetivo ampliar as possibilidades de manutenção de concessões em crise.

| | | | | | | |
|--|---|--|--|--|--|--------------------|
| 3. Financiamento e relação com financiadores | Ausência de transparência na relação das concessionárias com os financiadores | 1 - Não alterar a regulamento vigente sobre o assunto | Demonstra pouca transparência em relação a informações de interesse social | Pode agir de forma anticompetitiva dada a possibilidade de restrição de importantes informações da concessão | Dificuldade de compreender a real situação econômico-financeira da concessão, optando por não investir neste mercado | Sem impacto direto |
| | | 2 - Regular o assunto admitindo a possibilidade de realização de acordos de cooperação entre concessionárias, poder concedente e financiadores para intercâmbio de informações | Aumento da possibilidade de transparência de informações sobre a concessão, mas de forma controlada pelos instrumentos de cooperação | Aumento da possibilidade de transparência de informações sobre a concessão, mas de forma controlada pelos instrumentos de cooperação | Melhoria do nível de acesso às informações da concessão | |
| | | 3 - Regular o assunto admitindo livre troca de informações e cooperação entre concessionárias, poder concedente e financiadores | Maior necessidade de justificar informações tanto para financiadores, quanto para a sociedade em geral | Risco de ter suas estratégias de negócio difundidas, causando com isso algum tipo de prejuízo | Mais segurança para investir no mercado | |

A alternativa de ação mais indicada no item referente a **financiamento e relação com financiadores** é a nº 2. Cabe esclarecer que informações econômico-financeiras, cronogramas de execução de obras e serviços, processos administrativos para aplicação de penalidades e para extinção do contrato de concessão poderão compor o rol dessas informações intercambiáveis. Neste íterim, cabe lembrar que o princípio da transparência é sempre a regra a ser seguida, sobretudo por tratar-se as concessões rodoviárias de ativo de interesse público, trata-se nos termos do presente estudo, de regulamentar como intercambiar essas informações de forma de manter o ambiente de negócio das concessões de forma saudável e o acesso das informações disponíveis a quem interessar sem que isso acarrete dificuldades de gestão para as concessionárias e ANTT.

| | | | | | | |
|--------------------------------------|---------------------------------------|---|---|---|---|--------------------|
| 4. Garantias de execução de contrato | Dificuldade de execução das garantias | 1. Não fazer alteração no modelo atual, mantendo a exigência de garantias | Continua com dificuldade de execução de garantias | Dificulta a execução das garantias, judicializa os processos. Otimiza seus lucros | Mantém opções de garantias com valores mais baixos, contando com dificuldade do poder público de executá-las. | Sem impacto direto |
|--------------------------------------|---------------------------------------|---|---|---|---|--------------------|

| Item | Problema | Alternativas | Impactos regulatórios | | | |
|------|----------|---|--|---|---|----------|
| | | | ANTT | Concessionárias | Financiadores | Usuários |
| | | 2. Alterar o modelo de exigência de garantias, adaptando a modelagem das garantias a cada uma das suas hipóteses de cabimento | Melhora a possibilidade de executar garantia Incentiva as concessionárias a melhorarem a conformidade. | Poderá ter mais dificuldade de acesso a garantias. | Poderá aumentar valores ou diminuir oferta de garantias | |
| | | 3. Não exigir garantias, mas estabelecer critérios para vinculação de recursos para não pagamento de multas, inexecução contratual e pagamento de saldo em apuração de haveres e deveres por meio de conta vinculada, substituindo no último ano de contrato a garantia de multa e inexecução por haveres e deveres | Acesso facilitado aos recursos das contas vinculadas, reduzindo, portanto, o custo regulatório. Ônus de realizar devidamente os cálculos de valores (limitação % do faturamento) a serem destinados às contas vinculadas e de apresentar destinação desses recursos. | Pode ter resistência ao modelo de contas. | Não precisará ser acionado, podendo com isso criar formas de garantia de mais fácil execução. | |
| | | 4. Não exigir garantias, mas estabelecer critérios para modicidade tarifária em caso de não pagamento de multas, inexecução contratual. | Ônus de realizar devidamente os cálculos de valores (limitação % do faturamento) a serem investidos em modicidade tarifária. | Risco de degradação de serviço e desequilíbrio econômico-financeiro, caso não haja devidos cálculos pela ANTT | Não precisará ser acionado, podendo com isso criar formas de garantia de mais fácil execução. | |

Para o item de garantias a alternativa indicada é a nº 2. Nota-se a necessidade de alteração de procedimentos da ANTT para minimizar possíveis dificuldades com a execução das garantias, visto que não se vislumbra respaldo jurídico para abarcar as hipóteses nºs 3 e 4 acima apresentadas.

| | | | | | | |
|---------------|---|--|--|--|--|--|
| 5. Incentivos | Deficiência de incentivos para atendimento às obrigações contratuais das fases de trabalhos iniciais e de recuperação Modelagem contratual mau balanceada com muitas exigências na fase inicial e de recuperação e com poucos incentivos para viabilizar seu cumprimento | 1. Não alterar a regra atual | | | | |
| | | 2. Alterar as regras atuais apenas nos casos de relicitação | | | | |
| | | 3. Alterar a norma para solidificar a forma de incentivo e buscar meios sanar os casos em que a cobrança de pedágio se dá antes da conclusão da totalidade das obrigações da fase de trabalhos iniciais. | | Poderão se planejar melhor para sanar na totalidade os encargos iniciais do contrato de concessão. De outra forma, ficará a seu encargo arcar com metade das receitas tarifárias auferidas, as | | |

| Item | Problema | Alternativas | Impactos regulatórios | | | |
|---|--|---|--|---|--|--|
| | | | ANTT | Concessionárias | Financiadores | Usuários |
| | | | | quais serão revertida à modicidade tarifária na revisão ordinária subsequente, mediante aplicação de Fator C, sem prejuízo da aplicação de desconto de reequilíbrio | | |
| <p>No caso dos trabalhos iniciais e recuperação, indica-se como a alternativa mais adequada a nº xxx, ao permitir às concessionárias auferirem os ganhos decorrentes da antecipação do recebimento das receitas tarifárias, quando atestado o atendimento às obrigações dos Trabalhos Iniciais, e em contrapartida, atribuir a ela o ônus da não arrecadação em virtude da postergação do cumprimento das obrigações da fase em questão.</p> | | | | | | |
| 6. Verbas contratuais | Inviabilidade de uso da maior parte dos recursos previsto nos contratos | 1 - Não regulamentar o assunto | Dificuldade de gerenciamento das verbas da concessão | Não utilização das verbas da concessão | Sem impactos diretos | Redução de tarifas em razão da necessidade reversão de valores pagos, mas possibilidade de serviços de mais baixa qualidade |
| | | 2 - Regularizar excluindo a possibilidade de destinar verbas da concessão para projetos específicos | Melhoria da possibilidade de gestão das verbas da concessão, mas com restrição de escopo para uso das verbas | Melhoria restrita no incentivo ao uso das verbas | | Possibilidade de melhoria de serviços, decorrentes de estudos para melhorias tecnológicas, ações de educação e prevenção no trânsito |
| | | 3 - Regularizar as verbas hoje existentes, com diretrizes sobre destinação e prestação de contas | Melhoria da possibilidade de gestão das verbas da concessão com de ampliação de escopo e consequente aumento de temas e pessoas a serem abrangidas com os recursos dessas verbas | Melhoria no incentivo ao uso das verbas | | |
| 7. Fluxos de recursos da concessão | Ausência de instrumentos de controle pela ANTT sobre fluxo de recursos de interesse da concessão (multas, retenções, reequilíbrios). | 1 – Não regulamentar o assunto | Dificuldade no controle de fluxos de recursos de interesses da concessão | Manutenção da atual situação dos fluxos de recursos das concessões, e possíveis frustrações já verificadas no passado | Dificuldade de conhecer os fluxos de recursos das concessões | Sem impacto direto |
| | | 2 – Regularizar o tema apresentado proposta de mecanismo de contas da concessão | Melhoria nos controles de recursos da concessão, ampliando a possibilidade de sustentabilidade econômico-financeira da concessão e permitindo a | Ampliar a possibilidade de saúde financeira da concessão, por meio da permissão do acúmulo de valores a serem | | Possibilidade de tornar os projetos de concessões mais atrativos para os agentes financiadores. |

| Item | Problema | Alternativas | Impactos regulatórios | | | |
|---|--|---|--|--|--|--|
| | | | ANTT | Concessionárias | Financiadores | Usuários |
| | | | destinação de recursos no interesse do sistema rodoviário, mitigando possíveis riscos da concessão | depositados pela concessionária em contas bancárias específicas, formando uma reserva de contingência destinada a possíveis eventos de compensação. | | |
| <p>A alternativa sugerida para o item referente aos fluxos de recursos da concessão é a nº 2. Isso se justifica em razão da necessidade de se ampliar a quantidade de instrumentos de controle pela ANTT sobre fluxo de recursos de interesse da concessão (multas, retenções, reequilíbrios) e por consequência melhorar a gestão da Agência sobre os contratos de concessões rodoviárias. A mitigação de riscos que pode ser feita por meio do mecanismo de contas da concessão pode reduzir o espaço para a tentativa de renegociações do contrato durante o longo prazo da concessão.</p> | | | | | | |
| 8. Estrutura tarifária | Ausência de estrutura tarifária para o conjunto de concessões que considere equilíbrio de custos e receitas e da maximização dos recursos à disposição dos consumidores, incluindo incentivo a utilização de receitas não tarifárias, somado à falta de clareza dos mecanismos de reajuste e revisão contratuais e de práticas regulatórias de incentivo | 1 - Manter a regulação atual | Mantêm a situação atual de confusão normativa que corrobora para a dificuldade de gestão econômico-financeira dos contratos e dificulta a ampliação do uso de receitas não tarifárias. | Insatisfação e incentivo a judicialização das decisões da ANTT em relação ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, sem possibilidade de ampliação de receita e ampliação de lucros | Não tem estímulo para investir nas concessões rodoviárias | Possibilidade de pagar mais que o devido |
| | | 2 - Modificar a regulação para reduzir barreiras à entrada no setor e criar uma estrutura tarifária coesa para todos os contratos, sem regulação de incentivo | Melhoria do modelo de gestão econômico-financeira dos contratos de concessão | Redução da insatisfação e judicialização das decisões da ANTT em relação ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, mas sem possibilidade de ampliação de receita e ampliação de lucros | Redução de risco de recebimento de valores financiados | Possibilidade de ter tarifas mais justas |
| | | 3 - Modificar a regulação para reduzir barreiras a entrada no setor e criar uma estrutura tarifária coesa para todos os contratos, com metodologia de cálculo de tarifas condizente com as melhores práticas de mercado e regulação de incentivo, incluindo a ampliação da possibilidade de uso de receitas | Incentiva à exploração destas oportunidades de negócio e melhora a possibilidade de gestão econômico-financeira dos contratos | Amplia o nível de incentivo para desenvolvimento de práticas comerciais mais modernas e conectadas com o mercado internacional | Aumento do nível de interesse no investimento no mercado de concessões rodoviárias | Tarifas mais justas e melhoria da qualidade dos serviços |

| Item | Problema | Alternativas | Impactos regulatórios | | | |
|--|----------|---|-----------------------|-----------------|---------------|----------|
| | | | ANTT | Concessionárias | Financiadores | Usuários |
| | | não tarifárias, novas tecnologias como o fluxo livre, melhor dimensionamento de das revisões e reajustes tarifários | | | | |
| <p>A alternativa nº 3 que prevê alteração na regulação que trata especificamente das questões tarifárias, aqui entendidas no seu aspecto mais amplo, deve ser a percorrida. Cabe, porém esclarecer que a dimensão do problema referentes à questão da estrutura tarifária é bastante ampla de forma que documentos posteriores a esta AIR apresentará maiores detalhamentos sobre as opções regulatórias específicas para este tema.</p> | | | | | | |

Fonte: Elaboração própria

7.3. Com efeito, deve ser considerado que a presente proposta será objeto de Processo de Participação e Controle Social.

7.4. Feitas essas considerações, passa-se as possíveis estratégias de implementação, monitoramento e fiscalização.

8. ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO

8.1. Em geral, a consolidação das normas indicadas acima, em atenção ao disposto no Decreto nº 10.139/2019, já consubstanciam os principais impactos positivos 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 modificações específicas propostas, agem na mitigação de falhas regulatórias, de mercado e redução de riscos inaceitáveis. Por isso, as medidas vêm para trazer segurança jurídica e justiça tarifária, proporcionando ganhos econômicos e sociais.

8.2. Quanto à sua implementação, torna-se fundamental ponderar, deverá ser precedida de curso de capacitação para os servidores da Agência, bem como reuniões públicas com as concessionárias, 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 das concessionárias.

8.4. As alternativas propostas se inserem em contextos de trabalho e sua fiscalização se realizará no bom andamento das novas rotinas. 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 pelas concessionárias, ao tempo e modo indicados pelo 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 serão agregados aprimoramentos nesta AIR após a realização da reunião participativa, espera-se neste curso desenvolver indicadores de acompanhamento das regras propostas, que venham a mensurar sua eficiência e efetividade.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

9.1. Sendo o que se apresentava para o momento, esta é a AIR - Nível 1 que fundamenta a NOTA TÉCNICA SEI Nº 3900/2022/GERER/SUOD/DIR (12061824), para encaminhar Reunião Participativa 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.

9.2. É a manifestação técnica que se coloca, smj, à aprovação.

Maristela Souza de Araújo
Técnica Administrativa

Hildevana Meire da Silva Almeida
Coordenadora de Normas de Rodovias

De acordo, encaminhe-se para a chancela do Sr. SUROD

Fernando Barbelli Feitosa
Gerente de Regulação Rodoviária

De acordo,

Roger da Silva Pêgas
Superintendente de Infraestrutura Rodoviária

Brasília, 29 de julho de 2022.

ANEXO - FARDO REGULATÓRIO

OBJETO

1. Em atendimento à Resolução nº 5.874/2020, de 10 de março de 2020, a qual institui a Política de Redução do Fardo Regulatório no âmbito da ANTT, a presente Nota Técnica tem o objetivo calcular a estimativa de redução de fardo regulatório em relação aos aspectos econômico-financeiros dos contratos de concessão.

INTRODUÇÃO

2. No dia 10 de março de 2020, foi estabelecida a Política de Redução do Fardo Regulatório - PRFR no âmbito da ANTT, por meio da Resolução nº 5.874, de 2020, cujos princípios e objetivos podem ser destacados abaixo:

(...)

Parágrafo único. A PRFR observará aos seguintes princípios:

III - os ganhos sociais oriundos da medida de redução do fardo regulatório;

(...)

V - a adoção de soluções tecnológicas ou organizacionais que potencializem a eficiência, eficácia e efetividade na administração pública.

Art. 2º A PRFR tem por objetivo fortalecer as boas práticas regulatórias baseadas em evidências, mediante a eliminação de fardos regulatórios desnecessários impostos aos agentes econômicos e aos usuários, oriundos de normas e de procedimento regulatórios da ANTT."

3. Também na Resolução é feita a definição do termo fardo regulatório e a forma de apresentação das ações regulatórias objeto da política de redução do fardo regulatório, conforme pode ser visto abaixo:

"Art. 3º Para fins desta Resolução, considera-se:

(...)

III - fardo regulatório: custos impostos aos agentes econômicos e aos usuários para o atendimento de normas e de procedimentos regulatórios da ANTT;

(...)

Art. 4º A Superintendência de Governança Regulatória - SUREG, com apoio das Unidades Organizacionais - UOs, deverá anualmente escolher normas ou procedimentos regulatórios em que se avalie uma possível redução de fardo regulatório, bem como estabelecer metas para a redução deste.

(...)

Art. 5º O cálculo do fardo regulatório e a demonstração de reduções deste advindas de proposta de alteração de normas ou de procedimentos regulatórios deverão ser formalizados por meio de Análise de Impacto Regulatório - AIR, Avaliação de Resultado Regulatório - ARR ou Notas Técnicas, a depender da proposta de redução selecionada."

4. Assim este Anexo, se apresenta como um dos instrumentos disponibilizados para fortalecer o ciclo regulatório, bem como a institucionalização de boas práticas regulatórias, analisando e estimando o quanto o atual fardo regulatório do aspecto econômico-financeiros dos contratos de concessão, poderá ser reduzido a partir da implementação e efetiva operação da proposta normativa RCR-3.

BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DA PROPOSTA NORMATIVA - RCR 3

5. No que diz respeito aos aspectos econômico-financeiros dos contratos de concessão, matéria a ser tratada no RCR 3, importante destacar como problema central a necessidade de consolidação dos normativos vigentes, compatibilizando-os com os contratos de concessão e vice-versa, estabelecendo regras claras, com maior previsibilidade, uniformidade, racionalidade e transparência regulatória; com estratégias menos interventivas e instrumentos focados em desempenho.

6. Os contratos de concessões rodoviária são instrumentos jurídicos voltados a regular relações de longo prazo entre poder concedente e concessionárias envolvendo investimentos iniciais e operacionais significativos para estas últimas. Elas são responsáveis por prover toda a infraestrutura necessária para a disponibilização do serviço público, remunerando-se

por meio do recolhimento de tarifas, pagas pelos usuários. Assim sendo, esses contratos são tidos por autossustentáveis, o que torna, em tese, o emprego dos recursos estatais desnecessários. A lei prevê ainda a possibilidade de exploração de receitas extraordinárias pelas concessionárias, que podem eventualmente ser associados à concessão com vistas a gerar receitas complementares à remuneração das concessionárias. Mas, o risco envolvido na execução das atividades da concessão fica com as concessionárias. Assim sendo, a forma como os projetos de concessão é concebida e a forma como eles são concedidos à iniciativa privada repercutem na atração de investimentos para o setor. A maneira como essas regras previamente estabelecidas serão obedecidas por ambas as partes também é fundamental para conferir confiança ao ambiente regulatório para todos os agentes que nele interagem direta ou indiretamente. Neste sentido, as regras referentes aos aspectos econômico-financeiros ganham contornos fundamentais.

7. As alterações das condições em que foram pactuadas as obrigações de prestação dos serviços de transporte e mobilidade são comuns no decorrer dos longos anos da concessão. Assim, importante observar que a regulação deve caminhar no sentido de permitir às concessionárias a abertura a novas possibilidades de recuperar a capacidade de investimento e manutenção dos contratos, com nível de execução dentro dos parâmetros previstos, sobretudo em razão das subseqüentes crises econômicas que vem passando o país na última década.

8. Neste sentido, o problema regulatório identificado, pode ser analisado desde duas perspectivas: o desalinhamento entre os regulamentos e os contratos de concessão em curso e a mitigada utilização de mecanismos responsivos para manutenção do equilíbrio econômico-financeiros dos contratos. 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.

MÉTODO DE REDUÇÃO DO FARDO REGULATÓRIO

9. O método do Fardo Regulatório, está definido no Manual para o Cálculo do Fardo Regulatório da ANTT (2020), como segue:

O método de Redução do Fardo Regulatório (RFR) tem como pilares a redução dos custos oriundos da regulação e a garantia de que as ações regulatórias sejam suportadas por uma avaliação de seus impactos. Esses pilares resultam na diretriz de que as ações regulatórias devem ser precedidas por uma avaliação quantitativa dos custos e benefícios econômicos sobre os atores relevantes (concessionários, empresas, organizações da sociedade civil – OSC, cidadãos e quaisquer outros identificados pelo analista).

10. Nesse sentido, o item 3.1 do Manual traz uma tipologia de custos que devem ser considerados quando da aferição dos impactos econômicos, veja-se a imagem abaixo:

| Custos citados no método de RFR | Descrição |
|--|--|
| Custos de Conformidade | <ul style="list-style-type: none"> • Custos administrativos: cumprimento de processos administrativos. • Custos substanciais: entrega de resultados. |
| Custos de atraso | <ul style="list-style-type: none"> • Atraso na aplicação: dispendido pelo regulado para adequar à norma antes da operação. • Atraso na aprovação: dispendido pelo regulador para decidir ou comunicar a decisão ao regulado, impedindo a operação. |
| Custos excluídos | <ul style="list-style-type: none"> • Estão fora do escopo do método. |
| Custos de Compensação | <ul style="list-style-type: none"> • Benefícios gerados pela ação regulatória, normalmente quantificados em termos monetários. |

Fonte: Manual do Fardo Regulatório, pág 9, item 3.1 Tabela 2

11. Segue de forma sucinta as melhorias apresentadas pela implantação do RCR 3:

- Capital Social: Imobilização constante de capital próprio, mais custos que capital de terceiros, mesmo em cenário de poucos investimentos contratados.
- Gestão societária: Pouco aproveitamento de ferramentas de gestão societária como possibilidade de restabelecimento de concessões em crise, em contraposição à extinção contratual.
- Financiamento e relação com financiadores: Ausência de transparência nas informações sobre a concessão de interesse recíproco entre regulador e financiador, relativas à execução do contrato de concessão e à adimplência do financiamento
- Garantias de execução do contrato: Dificuldade de execução das garantias
- Trabalhos iniciais e recuperação: Deficiência de incentivos para atendimento às obrigações contratuais das fases de trabalhos iniciais e de recuperação Modelagem contratual mau balanceada com muitas exigências na fase inicial e de recuperação e com poucos incentivos para viabilizar seu cumprimento
- Verbas contratuais: Inutilização ou utilização inadequada das verbas contratuais e dificuldade de prestação de contas
- Fluxo de recursos da concessão: Ausência de instrumentos de controle pela ANTT sobre fluxo de recursos de interesse da concessão (multas, retenções, reequilíbrios).
- Estrutura tarifária: Aplicação de tratamento regulatório idêntico para concessionárias com diferentes perfis. Ausência de uniformização de metodologia entre etapas e entre contratos de concessão para

determinação da tarifa. Ausência de estrutura tarifária para o conjunto de concessões que considere equilíbrio de custos e receitas e da maximização dos recursos à disposição dos consumidores. Modelo de cobrança por praças de pedágio e matriz de tarifas não permitem pagamento proporcional pelo trecho utilizado pelo usuário, pela frequência de uso da infraestrutura e pelos danos reais e potenciais decorrentes de uso inadequado da infraestrutura. Ausência de incentivos para o desenvolvimento de novos negócios acessórios à exploração da concessão

12. Para estruturação do método de Redução do Fardo Regulatório (RFR) na presente Nota Técnica, foram considerados dois tipos de custos:

- o "custo de conformidade", especificamente o "custo administrativo", ou seja:

"aqueles relacionados ao cumprimento de processos administrativos, tais como o tempo gasto para demonstrar adequação às normas regulatórias. Por exemplo: custos do tempo de viajar para uma localização específica para executar uma formalidade burocrática; custo do tempo de se esperar em uma fila; custos do tempo de manutenção e geração de relatórios; dentre outros" e

- o custo excluído, cuja definição contida no Manual, segue abaixo:

"Custos excluídos: São custos fora do escopo de abrangência da metodologia, mesmo tendo sido, eventualmente, considerados na AIR, dependendo da sua significância:

- Custos de oportunidade não relacionados a atrasos.
- Custos não derivados de normas da Agência, mas sim de normas oriundas de outras entidades administrativas ou órgãos.
- Custos decorrentes de não conformidade com as normas da Agência, como por exemplo, multas e execução de ações determinadas como consequência da não conformidade e celebração de Termo de Ajustamento de Conduta – TAC.
- Custos indiretos decorrentes de mudanças na estrutura dos mercados.
- Custos financeiros diretos como tributos e emolumentos; e
- Custos derivados de obrigações internacionais para participação em mercados internacionais (Grifo nosso).

13. Foram considerados somente estes dois custos porque dos problemas identificados e devidamente explanados na Tabela 1 da AIR, a melhoria identificada após a aplicação do RCR 3 no que tange ao potencial de redução do fardo regulatório, será no âmbito principalmente na diminuição de carga administrativa para gerenciamento do contrato (**custo administrativo**) e somete o item 1 da tabela "capital social" foi identificado como um **custo excluído** já que este é definido dentro do RCR3 como um custo de mobilização de capital, ficando assim por fora do escopo do método do Fardo.

MENSURAÇÃO DE CUSTOS ADMINISTRATIVOS

14. Uma vez identificadas as atividades que deverão ser custeadas, seus custos devem ser calculados de forma categorizada. Por serem custos administrativos o Manual do Fardo Regulatório - MFR, orienta a ser tratado como um custo de mão de obra e apresenta três equações, cada uma irá depender da origem do tipo de custo, por exemplo:

- Equação a) caso o custo seja proveniente de empresas ou Organizações da sociedade civil – OSC
- Equação b) dos cidadãos ou
- Equação c) caso sejam um custo substantivo.

15. Para todos os problemas identificados no RCR 3, o enquadramento será na equação a) transcrita a seguir:

$$\begin{aligned} \text{Custo de mão de obra} &= \text{preço} \times \text{quantidade} \dots\dots\dots \text{Eq. a)} \\ \text{Custo de mão de obra} &= (\text{tempo necessário para execução} \times \text{custo de mão-de obra}) \times (\text{quantidade de execuções} \times \text{n}^\circ \\ &\quad \text{de empresas ou OSC} \times \text{funcionários}) \end{aligned}$$

16. Onde:

- Tempo necessário para execução:** é o tempo interno necessário por funcionário, em horas, para empresas ou organizações comunitárias executarem uma tarefa decorrente da regulamentação.
- O custo de mão de obra:** é a taxa salarial por hora, mais os custos não salariais dos empregados. A taxa salarial por hora é o salário bruto recebido por um empregado. Os custos não-salariais dos empregados devem incluir quaisquer custos associados ao salário, como o imposto sobre os salários e a pensão de aposentadoria, bem como quaisquer custos indiretos, como aluguel, telefone e equipamentos de TI.
- Quantidade de execuções:** é o número de vezes que uma atividade é executada por período e por membro da equipe de funcionários. Por exemplo, se algo for necessário duas vezes por mês, o valor seria 24.
- Número de empresas ou OSC:** é o número afetado por uma determinada obrigação regulatória.

17. Nas linhas seguintes, se realizará o detalhamento do cálculo de redução de mão de obra para cada um dos assuntos abordados na AIR.

1- Capital Social: Como informado em linhas anteriores, este item é considerado como um **custo excluído**, já que o problema principal que trata é sobre a Imobilização constante de capital próprio, mais custos de capital de terceiros, mesmo em cenário de poucos investimentos contratados ou seja o RCR 3 tem como solução para esse problema, regular o assunto no sentido de diminuir paulatinamente valor do capital social proporcionalmente à projeção da receita a ser auferida pela concessionária contemplando a remuneração do valor previsto para os investimentos (capex), despesas (opex) e o retorno do negócio (TIR) nos valores de 5% no momento de maior reembolso de recursos; 2,5% na fase de recuperação e manutenção e 1,5% nos últimos três anos.

2- Gestão societária: Este item foi considerado como **custo administrativo**, já que o RCR 3 prevê a ampliação de possibilidades de transferência de controle societário e apresenta formas de incentivar outros atores do mercado, incluindo financiadores, por meio de flexibilização de algumas medidas regulatórias. Essa possibilidade teria como objetivo ampliar as possibilidades de manutenção de concessões em crise. Porém este item foi desconsiderado, devido a que o fardo dele não é muito significativo comparado com outros itens da AIR. **(R\$ 563,20)**

3- Financiamento e relação com financiadores: Custo administrativo. O problema atualmente apresentado é ausência de transparência na relação das concessionárias com os financiadores, o RCR 3 traz como solução principal regular o assunto admitindo a possibilidade de realização de acordos de cooperação entre concessionárias, poder concedente e financiadores para intercâmbio de informações. Cabe esclarecer que informações econômico-financeiras, cronogramas de execução de obras e serviços, processos administrativos para aplicação de penalidades e para extinção do contrato de concessão poderão compor o rol dessas informações intercambiáveis. O valor do fardo para este custo administrativo é de **(R\$49.378.064,52)**, o detalhamento deste custo, encontra-se no Manual do Fardo Regulatório. Pág 21.

4- Garantias de execução de contrato: Custo administrativo. O problema aqui tratado é a dificuldade de execução das garantias, a proposta do RCR 3 é de alterar o modelo de exigência de garantias, adaptando a modelagem das garantias a cada uma das suas hipóteses de cabimento, melhorando assim a a possibilidade de executar garantia e incentiva as concessionárias a melhorarem a conformidade. O valor do fardo para este custo administrativo é de **(R\$24.288,00)**. O detalhamento deste cálculo levou em consideração o tempo aproximado que o servidor (técnico) gasta em relação a análises da garantia.

18. Pelas informações coletadas, o técnico normalmente leva de uma a três **(4)** horas no começo da semana para ver as pendências das concessionárias (pagamento da parcela do prêmio, renovação das apólices de seguros de Riscos Operacionais, Responsabilidade Civil e Seguro Garantia, pendências apontadas nas análises) e fazer as cobranças via e-mail. Além disso, todos os dias chegam alguns documentos relacionados as garantias pelo SEI (cartas, apólices, certificados, comprovantes de pagamento), que devem ser respondidos, assim nesta tarefa é gasto aproximadamente uma **(2)** hora para organizar os documentos que chegam e direcionar a os devidos processos específicos (1 processo para Garantia e 1 processo para Seguro para cada concessionária para cada ano. Após o processo estar montado (certificado de renovação, apólice e comprovantes de pagamento do prêmio) é preciso fazer a análise pela Nota Técnica (é preciso ler todos os documentos, verificar a presença das cláusulas obrigatórias de acordo com o que consta no Contrato de Concessão e as resoluções da ANTT sobre seguros e garantia) e ver se não há nenhuma cláusula que não deveria constar na apólice ou com a redação inadequada).

19. Nesse processo de análise de análise da garantia o servidor leva em torno de mais **12h** de trabalho. Após a conclusão da Nota Técnica, em caso de pendência é preciso elaborar um ofício via SEI para ser encaminhado à concessionária e é estabelecido prazo de 30 (trinta) dias para equacionamento da pendência. Caso seja necessário a elaboração dessa nota técnica o tempo utilizado nela é de aproximadamente **6** horas. É importante ressaltar que cada concessão tem um prazo de vigência específico para as garantia e não é distribuído de forma igualitária no decorrer do ano, assim, poderão existir meses em que há ate 5 análises e outros meses em que há apenas 1 análise.

20. Assim para verificar o fardo, tem-se que, por mês o técnico gasta 24 horas para uma concessão. Segundo a tabela de remuneração dos Servidores Públicos Federais o salário base mensal para um técnico é de R\$ 7.388,00, sabendo que os dias efetivos de trabalho ao mês são de 20 dias aproximadamente, tem-se que o valor hora será de = R\$ 7.388,00 / (160hrs) = R\$ 46/ hr , com essas informações pode-ser calculado o fardo aplicando a equação a) acima descrita:

- **Custo de mão de obra = (tempo necessário para execução × custo de mão-de obra) × (quantidade de execuções × nº de empresas ou OSC x funcionários)**
- **Custo de mão de obra = (24hrs × R\$46 / hr) × (1 vez ao mês × 22 concessões x 1 técnico) = R\$24.288,00**

5 - Trabalhos Iniciais e de recuperação: Este item da AIR, está sendo considerado de **natureza qualitativa**, dificilmente mensurável. Se identificou que este item tem um potencial de impactos significativos no entanto, haja vista o risco de amadurecimento do setor, entende-se que a relação custo/benefício não é razoável neste momento.

embora foi identificado que este item tenha um potencial de impactos significativo, é preciso m nível de sejam claros os impactos que este item irá ter dentro do RCR 3 os impactos dele não são facilmente calculáveis, como foi apresentado na AIR, se vislumbra que existem impactos, mas por questões de praticidade, não foi

6 - Verbas contractuais: Este item foi considerado como **custo administrativo**, já que o RCR 3 prevê a melhoria da possibilidade de gestão das verbas da concessão com de ampliação de escopo e consequente aumento de temas e pessoas a serem abrangidas com os recursos dessas verbas. Essa possibilidade teria como objetivo Possibilidade de melhoria de serviços, decorrentes de estudos para melhorias tecnológicas, ações de educação e prevenção no trânsito. Porém este item foi desconsiderado, devido a que o fardo dele não é muito significativo comparado com outros itens da AIR. **(R\$ 1.840,00)**

7 - Fluxos de recursos da concessão: Este item da AIR, está sendo considerado de **natureza qualitativa**, dificilmente mensurável. Se identificou que este item tem um potencial de impactos significativos no entanto, haja vista o risco de amadurecimento do setor, entende-se que a relação custo/benefício não é razoável neste momento.

8 - Estrutura tarifária: Este item da AIR, está sendo considerado de **natureza qualitativa**, dificilmente mensurável. Se identificou que este item tem um potencial de impactos significativos no entanto, haja vista o risco de amadurecimento do setor, entende-se que a relação custo/benefício não é razoável neste momento.

10. **FARDO TOTAL**

21. Após o detalhamento do cálculo do fardo para cada um dos problemas apresentados nesta AIR é possível observar que foi estimada uma redução total de aproximadamente **R\$49.402.352,52 milhões**.



Documento assinado eletronicamente por **FERNANDO BARBELLI FEITOSA, Gerente**, em 04/08/2022, às 17:06, 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 **HILDEVANA MEIRE DA SILVA ALMEIDA, Coordenador(a)**, em 04/08/2022, às 17:08, 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, Coordenador(a) Substituto(a)**, em 04/08/2022, às 17:10, 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 **ROGER DA SILVA PÊGAS, Superintendente**, em 04/08/2022, às 17:34, 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 **10406897** e o código CRC **E1DD4737**.