



# REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO - FDRP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP

---

Seção: Artigos Científicos

## **Modelos de regulação em contratos de infraestrutura: uma análise do novo Regulamento das Concessões Rodoviárias atualmente em elaboração pela Agência Nacional de Transportes Terrestres**

*Regulation models in infrastructure contracts: an analysis of the new Road Concessions Regulation currently being elaborated by the National Agency of Terrestrial Transport*

Luis Fernando de Freitas Rosa

**Resumo:** Em diversas partes do mundo, reguladores têm adotado modelos de regulação tarifária em contratos de infraestrutura com abordagens que oscilam entre os tipos ideais de regulação discricionária e de regulação contratual. Neste artigo, buscou-se analisar mais detalhadamente um modelo híbrido que mescla esses dois modelos ideais de regulação. Nesse sentido, deu-se centralidade neste artigo à análise do Regulamento das Concessões Rodoviárias (RCR) atualmente em elaboração pela Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT). Foi possível constatar contribuições relevantes introduzidas pela ANTT neste regulamento, assim como foi possível destacar questões passíveis de críticas pela doutrina especializada. Tanto as contribuições quanto as críticas foram analisadas sob uma perspectiva construtiva e tempestiva com a finalidade de se apresentar contribuições úteis ao desenvolvimento e ao aprimoramento deste modelo inovador de regulação ainda em fase de implementação pela ANTT.

**Palavras-chave:** Contratos de Infraestrutura. Regulação Discricionária. Regulação Contratual. Agências Reguladoras. Regulamento das Concessões Rodoviárias.

**Abstract:** In several parts of the world, regulators have adopted tariff regulation models in infrastructure contracts with approaches that oscillate between the ideal types of discretionary regulation and contractual regulation. In this article, we sought to analyze in more detail a hybrid model that merges these two ideal models of regulation. In this sense, centrality in this article was given to the analysis of the Road Concessions Regulation (RCR) currently being elaborated by the National Agency of Terrestrial Transport (NATT). It was possible to verify relevant contributions introduced by NATT in this regulation, as well as it was possible to highlight issues subject to criticism by the specialized doctrine. Both the contributions and the criticisms were analyzed under a constructive and timely perspective with the purpose of presenting useful contributions to the development and improvement of this innovative model of regulation still in the implementation phase by NATT.

**Keywords:** Infrastructure Contracts. Discretionary Regulation. Regulation by Contract. Regulatory Agencies. Road Concessions Regulation.

**Disponível no URL:** [www.revistas.usp.br/rdda](http://www.revistas.usp.br/rdda)

**DOI:** <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v10i2p258-278>

## **MODELOS DE REGULAÇÃO EM CONTRATOS DE INFRAESTRUTURA: UMA ANÁLISE DO NOVO REGULAMENTO DAS CONCESSÕES RODOVIÁRIAS ATUALMENTE EM ELABORAÇÃO PELA AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES**

*Luis Fernando de Freitas ROSA\**

*Sumário: 1 Introdução; 2 Regulação em contratos de infraestrutura; 3 Função integrativa das agências reguladoras; 4 O regulamento das concessões rodoviárias; 4.1 RCR-1 Regras gerais e direitos de usuários; 5 Considerações finais; Referências.*

### **1. Introdução**

Em um mundo cada vez mais globalizado e interconectado, a infraestrutura tem um papel fundamental no desenvolvimento econômico e social de um país. A regulação de contratos de infraestrutura é, portanto, uma questão crucial para garantir a eficiência, a transparência e a equidade nesse setor.

Em diversas partes do mundo, reguladores têm adotado modelos de regulação tarifária em contratos de infraestrutura com abordagens que oscilam entre os tipos ideais de regulação discricionária e de regulação contratual. A definição do modelo ideal de regulação depende, entre outros aspectos, de quais os incentivos se buscam estimular no setor regulado, com a finalidade de se maximizar o bem-estar social e o interesse público subjacente a esses contratos.

O objetivo deste artigo é analisar os modelos de estruturação da regulação tarifária comumente adotados em contratos de infraestrutura, especialmente os modelos híbridos de regulação que mesclam características da regulação discricionária e da regulação contratual.

Não se pretendeu investigar neste artigo todos os aspectos teóricos desses modelos em razão da complexidade do tema e da extensão limitada a esse tipo de publicação. Assim, buscou-se apresentar esses modelos de forma sintética, destacando suas principais características e seus respectivos contornos jurídicos com a finalidade de assegurar a adequada compreensão do objeto deste artigo.

Ademais, com a finalidade de assegurar maior concretude à análise desses modelos, especialmente em relação aos modelos híbridos de regulação, buscou-se analisar algumas resoluções editadas por agências reguladoras federais no Brasil. Selecionou-se como parâmetro de análise as agências reguladoras federais pois, em

---

\* Auditor de Controle Externo no Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM-SP). Pós-graduando em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP) e em Engenharia Civil pela Universidade de Uberaba (Uniube). E-mail: [rosa.luisff@gmail.com](mailto:rosa.luisff@gmail.com).

geral, observa-se que as agências reguladoras estaduais e municipais acompanham e adotam como referência a regulação e a modelagem elaborada por essas agências.

Importante destacar que se deu centralidade neste artigo à análise do Regulamento das Concessões Rodoviárias atualmente em elaboração pela Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT). Destaca-se, nesse sentido, a tempestividade e a relevância deste tema para o aprimoramento no debate da matéria e para a contribuição no desenvolvimento deste modelo inovador de regulação ainda em fase de implementação pela ANTT.

A metodologia adotada neste artigo foi predominantemente baseada em uma revisão bibliográfica sobre o tema, buscando-se apresentar uma visão contemporânea do Direito Administrativo diretamente vinculada ao seu emprego prático e aos resultados produzidos enquanto instrumento para efetivação do interesse público.

Em relação à estrutura, este artigo foi dividido em três partes. Na primeira parte foi abordada de forma sintética os modelos de regulação tarifária comumente adotados em contratos de infraestrutura. Na segunda parte foi abordada, também de forma sintética, a função integrativa das agências reguladoras federais no Brasil. Na terceira parte, por fim, foi analisado o Regulamento das Concessões Rodoviárias, que se encontra atualmente em elaboração pela ANTT para regulamentar os contratos de concessão de exploração de infraestrutura rodoviária sob sua competência.

Por fim, ao final do artigo, apresentou-se as considerações finais relacionando-se os modelos teóricos de regulação tarifária com o Regulamento das Concessões Rodoviárias atualmente em elaboração pela ANTT.

## **2. Regulação em contratos de infraestrutura**

Gómes-Ibanez (2006, p. 29-32) e Viana, Souza e Brandão (2016, p. 170-171) apresentam os modelos de estruturação da regulação tarifária de infraestrutura comumente descritos na literatura, quais sejam: i) regulação discricionária (*discretionary regulation*): estruturada pela entidade reguladora com base em custos (*cost-based*), que engloba os regimes de taxa de retorno (*rate of return*) e de custo do serviço (*price cap*); e ii) regulação por contrato (*regulation by contract*): estruturada por meio do contrato de concessão e não baseada em custos (*non-cost-based*).

O primeiro modelo de regulação (regulação discricionária baseada em custos) busca definir uma estrutura de custos do agente regulado, cuja remuneração seja definida por meio de uma determinada taxa de rentabilidade ou de preços compatíveis com

um mercado competitivo a partir de um regime de incentivo à eficiência<sup>1</sup> (CAMACHO; RODRIGUES, 2014, p. 261; TUROLLA; VERÁS, 2021). Segundo Maurício Ribeiro (2011), esse modelo foi adotado no Brasil com maior frequência no período anterior à entrada em vigor da Lei Federal nº 8.987/95, que dispôs sobre o regime de concessão de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição.

O segundo modelo de regulação (regulação por contrato não baseada em custos) não considera os custos incorridos pela concessionária na formação da tarifa. A tarifa, nesse modelo, é fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras previstas na legislação, no edital e no contrato, conforme previsto no artigo 9º da Lei Federal nº 8.987/95.

Fernando Camacho e Bruno Rodrigues (2014, p. 270) apresentam, de forma sintética, as principais características do modelo de regulação por contrato:

A Regulação por Contrato, como o próprio nome indica, procura especificar *ex ante* em contrato as principais regras que regerão a parceria pública e privada. De partida, são estabelecidos para todo o período do contrato, por exemplo, o preço-teto inicial por serviço e a regra de reajuste anual, investimentos obrigatórios e gatilhos de investimento, o nível mínimo de qualidade a ser atendido, a alocação de riscos entre o público e o privado e as regras para reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Constata-se que a regulação dos custos na regulação contratual ocorre antes do início da prestação do serviço. Nesse modelo, em regra, os efeitos da competição sobre o valor da tarifa são capturados apenas no momento da licitação, momento no qual as empresas licitantes competem pelo direito de executar o contrato (CAMACHO; RODRIGUES, 2014, p. 271).

Como a pressão competitiva ocorre antes do início da exploração do objeto concedido, há incentivos para que o concessionário reduza custos durante a prestação do serviço em busca de aumentar sua eficiência. Diante disso, o sucesso do empreendimento depende, entre outros fatores, do adequado monitoramento, por parte do poder concedente e dos demais órgãos de controle, dos investimentos previstos no projeto e da qualidade do serviço prestado pelo concessionário. Apesar da existência desses custos de transação *ex post*, esse modelo de regulação minimiza os custos regulatórios ao definir previamente as principais regras que regerão o pacto, inclusive a definição do regime econômico-financeiro no próprio instrumento contratual, restringindo a discricionariedade regulatória e mitigando eventuais comportamentos oportunistas *ex post*.

<sup>1</sup> A título exemplificativo, cita-se o caso da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) no segmento de distribuição que adota o regime de regulação pelo preço (*price cap*), conforme previsto na Lei Federal nº 9.427/96. Para mais detalhes sobre esse modelo de regulação, consultar:  
<https://antigo.aneel.gov.br/regulacao-economica-de-distribuicao>. Acesso em: 22 jan. 2023.

Entre as vantagens na adoção desse modelo de regulação, cita-se: i) baixo custo regulatório; ii) incentivo ao incremento de eficiência do concessionário; e iii) redução do risco do negócio e, consequentemente, redução no custo do capital, em razão da previsão das principais regras do negócio constarem do instrumento contratual (maior previsibilidade).

Segundo Fernando Camacho e Bruno Rodrigues (2014, p. 273):

[...] para que essa modalidade tenha sucesso, é fundamental que o contrato seja o mais completo possível, de modo a minimizar os pedidos de renegociação, decorrentes da perda do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. De fato, ao haver um pedido de reequilíbrio, perdem-se em parte os benefícios de uma licitação competitiva, em que as empresas têm incentivos para considerar sua eficiência na prestação de serviço no preço da proposta. Assim, a seleção adversa volta a estar presente, já que em muitos casos de reequilíbrio o regulador precisa estimar os custos da firma regulada. Esse problema de assimetria de informações é agravado, pois como nessa regulação não existe a RTP [Revisão Tarifária Periódica – mecanismos adotados na regulação discricionária para estimar custos em um mercado competitivo], o regulador tem um menor grau de conhecimento não só das condições econômicas em que a firma opera, mas também de seus custos. Além disso, como os termos previstos no contrato podem agora ser modificados, aumenta-se o risco de oportunismo das partes.

Essa divisão nos modelos de estruturação da regulação tarifária de infraestrutura, no entanto, não é rígida ou excludente (GASIOLA, 2014, p. 248; TUROLLA; VERÁS, 2021). Na prática, constata-se que algumas entidades reguladoras no Brasil conjugam características desses modelos teóricos de regulação econômica na estruturação da regulação setorial efetivamente implementada por essas entidades (OLIVEIRA; WERNECK; MACHADO, 2004, p. 21). Trata-se, portanto, de um modelo regulatório híbrido.

Esse tipo de modelo regulatório híbrido define contratualmente (regulação por contrato) diretrizes específicas ao objeto do contrato e normativamente (regulação discricionária) diretrizes gerais, complementares e padronizadas aplicáveis aos contratos regulados por determinada entidade reguladora.

Sob uma ótica da análise econômica do direito, constata-se que aspectos como a especificidade do ativo regulado, a frequência, a capacidade institucional da entidade reguladora e a incerteza das transações envolvidas nessas relações, entre outros fatores, são determinantes para a escolha do modelo regulatório mais adequado para cada setor regulado (TUROLLA; VERÁS, 2021; ROSA, 2022, p. 211-212). Nesse sentido, entende-se que apenas a análise concreta dos contornos

tarifários adotados em cada regulação setorial poderá distinguir com maior precisão o modelo de regulação adotado.

Sob uma ótica jurídica, constata-se que o regime jurídico-regulatório, em especial o regime econômico-financeiro, dos setores regulados no Brasil sofreu influência da regulação francesa dos serviços públicos e da regulação norte-americana dos serviços de utilidade pública (*public utilities*) (LOUREIRO, 2020, p. 4-6). Esse sincretismo regulatório também foi determinante para a criação de características peculiares em alguns setores regulados brasileiros (TUROLLA; VERÁS, 2021).

Com o intuito de analisar mais detalhadamente esse modelo híbrido de regulação, buscou-se analisar esse tema sob um aspecto teórico e sob um aspecto prático. Diante disso, no próximo tópico deste artigo será analisada a função integrativa das agências reguladoras no Brasil e, no tópico subsequente, será analisado o Regulamento das Concessões Rodoviárias (RCR), que se encontra, atualmente, em elaboração pela Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT) para regulamentar os contratos de concessão de exploração de infraestrutura rodoviária sob sua competência.

### **3. Função integrativa das agências reguladoras**

Os contratos de concessão devem prever os critérios e os procedimentos aplicáveis ao reajuste e à revisão das tarifas, cláusulas essenciais para a preservação do equilíbrio econômico-financeiro desses contratos, conforme requerido pelo artigo 23, IV, da Lei Federal nº 8.987/95.

Nos casos em que os contratos de concessão forem omissos na previsão desses critérios e desses procedimentos de preservação do equilíbrio econômico-financeiro contratual, surge a seguinte questão: as agências reguladoras têm competência para integrar essas lacunas contratuais por meio de normas infralegais?

Em razão da extensão limitada deste tipo de publicação, limitou-se a análise desta questão aos aspectos específicos aplicáveis à preservação e à revisão do equilíbrio econômico-financeiro desses contratos.

Para isso, analisou-se dois mecanismos de preservação do equilíbrio econômico-financeiro contratual (“fluxo de caixa marginal” e “fator X”), cuja regulamentação inicial se deu por meio de normas infralegais e extracontratuais editadas por algumas agências reguladoras federais. No caso específico da ANTT, esses dois mecanismos foram inteiramente definidos por meio de normas infralegais (SOUZA, 2021, p. 192).

Ainda, em relação aos mecanismos disponíveis para revisão do equilíbrio econômico-financeiro desses contratos no caso de materialização de eventos

qualificados como álea econômica extraordinária<sup>2</sup>, selecionou-se três resoluções editadas por agências reguladoras federais dispondo sobre a revisão extraordinária nos contratos de concessão.

Há, nesses casos, possibilidade de emergir controvérsias entre a aplicação dessas normas infralegais e as disposições contratuais, principalmente em contratos celebrados anteriormente à edição dessas resoluções (SOUZA, 2021, p. 199).

Em relação à edição de normas infralegais gerais, dispondo sobre critérios e procedimentos de preservação do equilíbrio econômico-financeiro contratual não disciplinados inteiramente nos instrumentos contratuais, cita-se o exemplo do mecanismo denominado de “fluxo de caixa marginal”, cujos critérios e procedimentos de aplicação foram definidos, inicialmente, exclusivamente por meio de normas infralegais e extracontratuais editadas pelas agências reguladoras federais. Mesmo após a edição dessas normas pelas agências reguladoras, diversos contratos limitaram-se apenas a dispor que novos investimentos inseridos ao escopo do projeto concedido seriam remunerados em conformidade com esses regulamentos ou prescreveram apenas parte dos critérios e dos procedimentos aplicáveis nos instrumentos contratuais (GUIMARÃES, 2019, p. 114)<sup>3</sup>.

Em relação ao mecanismo denominado de “fator X”, cuja incidência foi prescrita nos contratos celebrados em 2013 pela ANTT (terceira etapa de concessões), sem definição prévia de critérios e de procedimentos aplicáveis, limitando-se a definir que a metodologia seria regulamentada *ex post* pela Agência. Essa metodologia, no entanto, ainda não foi definida pela Agência (SOUZA, 2021, p. 195). Nesta situação, a ausência dos critérios e dos procedimentos prejudica a adequada conformação do regime econômico financeiro do contrato, em desacordo com o artigo 23, IV, da Lei Federal nº 8.987/95.

Em relação à edição de normas infralegais relacionadas à revisão extraordinária dos contratos de concessão, cita-se a Resolução nº 675/04 editada pela ANTT, a Resolução nº 85/22 editada pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários

---

<sup>2</sup> A título exemplificativo, cita-se as consequências causadas nas relações contratuais pelas medidas adotadas para enfrentamento da pandemia de Covid-19 (evento qualificado como força maior por meio do Parecer nº 261/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, exarado em 15.04.2020 pela Advocacia-Geral da União). Especificamente em relação a contratos de concessão e a contratos de parcerias público-privadas, a redução na atividade econômica e na circulação de pessoas impactou diretamente diversos setores da economia, como o setor elétrico, o setor aeroviário e o setor rodoviário, os quais são estruturados por meio de regulação específica e por meio de contratos de concessão.

<sup>3</sup> A título exemplificativo, cita-se três redações distintas, em três contratos celebrados em diferentes momentos pela ANTT, dispondo sobre o “fluxo de caixa marginal”: i) subcláusula 20.5 do Edital nº 001/2008; ii) subcláusula 20.5 do Edital nº 001/2011 – Parte VII; e iii) subcláusula 20.6 do Edital nº 02/2021 – Parte VII. Por fim, cita-se, também a título exemplificativo, a previsão de revisão da taxa de desconto utilizada no fluxo de caixa marginal a cada período de cinco anos no item 6.11 do Edital nº 01/2018 elaborado pela ANAC.

(ANTAQ) e a Resolução nº 528/19 editada pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).

Conforme se constata das três resoluções supracitadas, as revisões extraordinárias podem ser realizadas a qualquer momento durante a execução do contrato.

Das três resoluções, apenas a Resolução nº 675/04 da ANTT considera, explicitamente, a possibilidade de se solicitar revisão extraordinária em face da materialização de eventos qualificados como força maior, caso fortuito e fato da Administração (considera-se, também, as hipóteses de fato do princípio e de alteração unilateral, conforme alocação de risco prevista no artigo 9º, §§ 3º e 4º, da Lei Federal nº 8.987/95), cujas consequências impactem os encargos da concessionária ou que comprometa ou possa comprometer a solvência da concessionária e/ou a continuidade da execução/prestação dos serviços. Além disso, ressalva que o procedimento de revisão seguirá as disposições constantes dos contratos.

As resoluções nº 85/22 da ANTAQ e nº 528/19 da ANAC preveem apenas a possibilidade de se solicitar revisão extraordinária em face da materialização de riscos/eventos expressamente assumidos pelo poder concedente.

No caso da Resolução nº 85/22 da ANTAQ, há expressa vedação à recomposição do equilíbrio econômico financeiro decorrente de eventos atribuídos à álea empresarial, conforme estabelecido na alocação de riscos presente no contrato. No caso da Resolução nº 528/19 da ANAC, há condicionante de “alteração relevante dos custos ou das receitas da Concessionária” para se solicitar a revisão tarifária<sup>4</sup>.

Nesse sentido, entende-se que, embora apresentem pontos a serem melhorados e níveis distintos de extensão e de detalhamento, essas resoluções buscaram apenas definir parâmetros mínimos, cuja observância é necessária para se padronizar o procedimento de solicitação, de análise e de julgamento de revisões extraordinárias nos contratos de concessão.

Os procedimentos para revisão são basicamente derivados das disposições contratuais (fonte primária) e das disposições legais, entre as quais se destaca a lei de processos administrativos (Lei Federal nº 9.784/99), definindo prazos e documentos necessários para se iniciar o procedimento. Ressalva-se, no entanto, as previsões de prazos de preclusão do direito à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos e a definição de parâmetros para a aplicação do fluxo de caixa marginal (taxa de desconto, preços unitários, entre outros) previstos

---

<sup>4</sup> Maurício Ribeiro apresenta crítica a essa condicionante. No entanto, em razão da extensão limitada deste tipo de publicação, essa crítica não será objeto de análise neste artigo. Para mais detalhes, consultar artigo do autor sobre o tema disponível em: <https://revistaelectronica.oabpj.org.br/wp-content/uploads/2019/12/12.-Maur%C3%ADcio-Portugal.pdf>. Acesso em: 16 maio 2022.

em algumas dessas resoluções. A legalidade desses prazos e desses parâmetros, no entanto, não será objeto de análise neste artigo em razão da extensão limitada deste tipo de publicação.

Por fim, as três resoluções dispõem que, se o contrato dispuser sobre a revisão extraordinária, aplica-se as disposições contratuais, disposições essas em conformidade com as conclusões alcançadas neste artigo e em observância ao ato jurídico perfeito (GARCIA, 2014, p. 93; GARCIA, 2019, p. 134).

Embora apenas a análise concreta das condições de contorno delimitadas nos instrumentos contratuais poderá distinguir com maior precisão o modelo de regulação adotado, conforme exposto no item anterior deste artigo, esse modelo de regulação híbrido, no qual as agências reguladoras editam normas infralegais para suprir omissões contratuais ou para integrar lacunas contratuais, ainda que aplicáveis por força de disposição contratual explícita, é criticado por parcela da doutrina jurídica.

As críticas fundamentam-se na definição extracontratual de critérios e de procedimentos conformativos da equação econômico-financeira dos contratos de concessão, uma vez que esses elementos constituem cláusulas essenciais desses contratos, cuja definição por meio de regulação discricionária compromete a segurança jurídica dessas relações contratuais e propicia comportamentos oportunistas por parte do poder concedente (SUNDFELD; SOUZA; ROSILHO, 2015, p. 231-235; ALENCAR, 2019, p. 168).

Conforme consta do artigo 23, IV, da Lei Federal nº 8.987/95, os critérios e os procedimentos para o reajuste e para a revisão das tarifas são cláusulas essenciais dos contratos de concessão. Na mesma linha, o artigo 28, II, "b", da Lei Federal nº 10.233/01 impõe à ANTT a definição clara dos limites máximos tarifários e das condições de reajustamento e de revisão nos instrumentos de concessão. Ademais, o próprio Regulamento das Concessões Rodoviárias - Regras gerais e direitos de usuários (RCR-1), editado por meio da Resolução nº 5.950/21 e analisado mais detalhadamente no próximo tópico deste artigo, prevê em seu artigo 24 como cláusulas obrigatórias dos contratos de concessão a tarifa de pedágio, o sistema tarifário e a alocação de riscos entre as partes.

Nesse sentido, destaca-se posição de Fernando Guimarães (2019, p. 111-114):

Em alguns casos, temos visto editais de licitação que remetem essa definição à regulamentação setorial, o que pode significar a suscetibilidade dos critérios de recomposição à alteração legislativa e normativa. Trata-se, na minha visão, de solução ilícita, pois desloca ao Poder Concedente (ou à agência regulatória competente) a atribuição para definir, subsequentemente à contratação, aspecto fundamental da equação econômico-financeira do contrato administrativo. Há, na solução, relativização do princípio

constitucional da intangibilidade da equação econômico-financeira. Cláusulas desta ordem desafiam, ainda, a segurança e estabilidade jurídicas, tão relevantemente desejada e perseguida pelas políticas governamentais para a infraestrutura (mas muitas vezes não alcançada). [...] A mesma crítica referida poderia ser feita em relação à utilização do fluxo de caixa marginal cuja definição da metodologia de cálculo e taxa de desconto o contrato remeteu à regulamentação.

As críticas à definição extracontratual de critérios conformativos da equação econômico-financeira dos contratos de concessão são válidas e devem ser levadas em consideração pelas agências reguladoras, especialmente em relação aos critérios e aos procedimentos aplicáveis para a preservação e para a revisão do equilíbrio econômico-financeiro desses contratos.

Nesse sentido, em conformidade com as conclusões alcançadas e com as críticas apresentadas neste tópico, o Regulamento das Concessões Rodoviárias (RCR) atualmente em elaboração pela ANTT será analisado mais detalhadamente no próximo tópico deste artigo.

#### **4. O regulamento das concessões rodoviárias**

Conforme previsto pela ANTT em sua Agenda Regulatória para o biênio 2021/2022, o Regulamento das Concessões Rodoviárias (RCR) será elaborado em etapas e buscará modernizar e simplificar procedimentos e parâmetros desatualizados e discrepantes entre contratos, bem como uniformizar o marco regulatório rodoviário por meio de um microssistema normativo aplicável aos contratos de concessão sob sua competência, a fim de alinhar incentivos e de reduzir custos regulatórios e custos de transação. A regulação discricionária, nesse sentido, ganhará protagonismo a partir da efetiva implantação deste novo modelo regulatório.

A ANTT, atualmente, é responsável pela gestão de diversos contratos celebrados em momentos históricos distintos e, em razão disso, marcados por cláusulas contratuais diferentes entre esses contratos (discrepância entre contratos de diferentes etapas). Segundo a própria ANTT, esse modelo de regulação contratual requer elevado custo regulatório para a gestão desses contratos, para a fiscalização dos serviços, para a autuação de irregularidades, entre outros custos impostos tanto à Agência quanto aos regulados (BRASIL, 2021, p. 5).

Importante destacar que, até o momento de fechamento deste artigo, foram concluídos apenas os dois primeiros regulamentos<sup>5</sup>. Os demais regulamentos

---

<sup>5</sup> O Regulamento das Concessões Rodoviárias (RCR-1), editado por meio da Resolução nº 5.950/21, consolidou normas sobre aspectos gerais e sobre direitos dos usuários vigentes e aplicáveis aos contratos de concessão. O Regulamento Concessões Rodoviárias (RCR-2), editado por meio da Resolução nº 6.000/22, consolidou normas sobre bens, obras e serviços aplicáveis aos contratos de concessão.

integram a Agenda Regulatória para o biênio 2023/2024 e ainda se encontram em fase de elaboração pela Agência<sup>6</sup>.

Em razão da extensão limitada deste tipo de publicação, delimitou-se o escopo deste trabalho aos aspectos específicos aplicáveis à preservação e à revisão do equilíbrio econômico-financeiro desses contratos, conforme exposto no tópico anterior deste artigo. Buscou-se também destacar contribuições relevantes à regulação responsiva introduzidas por meio desses regulamentos. Diante disso, apenas o primeiro regulamento foi objeto de análise mais detalhada neste artigo, complementando essa análise, sempre que possível, com os demais regulamentos atualmente em elaboração.

#### *4.1 RCR-1 - Regras gerais e direitos de usuários*

O Regulamento das Concessões Rodoviárias (RCR-1), editado por meio da Resolução nº 5.950/21, consolidou normas sobre aspectos gerais e sobre direitos dos usuários vigentes e aplicáveis aos contratos de concessão.

A Resolução nº 5.950/21 apresenta, entre outras disposições, as diretrizes gerais aplicáveis à interpretação dos contratos de concessão de exploração de infraestrutura rodoviária sob competência da ANTT. Sobre esse tema, destaca-se as disposições contidas nos artigos 3º, 4º e 5º desta resolução, as quais têm a finalidade de solucionar conflitos entre a regulamentação da ANTT e as disposições dos contratos de concessão sob sua competência. Os artigos 25 e 26 da resolução também preveem normas de interpretação contratual.

A partir dessas disposições, constata-se o reconhecimento da prevalência das disposições contratuais (quando existirem) sobre as regulamentações editadas pela ANTT, bem como a deferência pela celebração de termos aditivos aos contratos para a adequação deles à regulamentação. A própria Agência reconhece, de forma enfática, essa prevalência (BRASIL, 2021, p. 11).

O reconhecimento da prevalência das disposições contratuais e a deferência pela celebração de termos aditivos para a adequação desses contratos à regulamentação atende, em parte, as principais críticas apresentadas pela doutrina à definição extracontratual (regulação discricionária) de critérios e de procedimentos conformativos da equação econômico-financeira dos contratos de concessão, conforme exposto sinteticamente no tópico anterior deste artigo.

---

<sup>6</sup> O Regulamento das Concessões Rodoviárias - equilíbrio econômico-financeiro (RCR-3), o Regulamento das Concessões Rodoviárias - fiscalização e penalidades (RCR-4) e o Regulamento das Concessões Rodoviárias – Meios de encerramento contratual (RCR-5) ainda se encontram em elaboração. Para mais detalhes sobre o estágio atual de elaboração destes regulamentos, consultar: <https://portal.antt.gov.br/agenda-regulatoria-2021-2022>. Acesso em: 09 jan. 2023.

Faz-se essa ressalva de atendimento apenas parcial pois a definição extracontratual de critérios e de procedimentos conformativos da equação econômico-financeira dos contratos de concessão (cláusulas essenciais desses contratos, conforme exposto nos tópicos anteriores deste artigo), bem como a possibilidade de alterações supervenientes dessas resoluções, têm o potencial de comprometer a segurança jurídica dessas relações contratuais.

Em relação à possibilidade de alterações supervenientes dessas resoluções, segundo consta do artigo 5º da Resolução nº 5.950/21, elas aplicar-se-ão imediatamente aos contratos de concessão, desde que não contrariem as disposições contratuais. A própria Agência reconhece eventual insegurança que esse artigo possa causar nos regulados e reforça que a redação incluída no parágrafo único do artigo 5º predita buscou exatamente dirimir qualquer dúvida em relação ao direito de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro no caso de alterações supervenientes que desequilibrem a relação contratual<sup>7</sup> (BRASIL, 2021, p. 15-16).

Em relação à definição extracontratual de critérios e de procedimentos conformativos da equação econômico-financeira dos contratos de concessão, destaca-se que os critérios e os procedimentos para o reajuste e para a revisão das tarifas são cláusulas essenciais nos contratos de concessão (artigo 23, IV, da Lei Federal 8.987/95, artigo 28, II, “b”, Lei Federal nº 10.233/01). Portanto, a ausência de definição prévia desses critérios e desses procedimentos nos instrumentos contratuais, além de gerar insegurança jurídica e eventuais comportamentos oportunistas pelo poder concedente, encontra-se em desconformidade com as disposições legais.

São exemplos disso a definição extracontratual da metodologia aplicável à definição da taxa de desconto utilizada no “fluxo de caixa marginal” e a ausência de definição prévia dos critérios e dos procedimentos aplicáveis ao “fator X”, conforme exposto mais detalhadamente no tópico anterior deste artigo.

Especificamente em relação à definição da taxa de desconto utilizada no “fluxo de caixa marginal”, consta do artigo 100 da minuta do Regulamento das Concessões Rodoviárias - equilíbrio econômico-financeiro (RCR-3)<sup>8</sup> que ela será calculada por meio de metodologia aprovada pela Diretoria da Agência. Destaca-se, ademais, que

---

<sup>7</sup> Nesse sentido, o artigo 93, § 2º, da minuta da RCR-3 prevê que “Ocorre desequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão passível de recomposição quando configurado evento de desequilíbrio que resulte em encargo ou vantagem a uma das partes, decorrente de risco que não lhe fora alocado pelo contrato de concessão”. Essa Minuta da resolução consta do arquivo “SEI\_ANTT - 12316766 - MINUTA DE RESOLUÇÃO.pdf”, disponível em: <https://participant.antt.gov.br/Site/AudienciaPublica/VisualizarAvisoAudienciaPublica.aspx?CodigoAudiencia=509>. Acesso em: 16 jan. 2023.

<sup>8</sup> Destaca-se que, até a data de submissão deste artigo, essa resolução ainda se encontrava em fase de elaboração pela ANTT. Para mais detalhes, consultar: <https://participant.antt.gov.br/Site/AudienciaPublica/VisualizarAvisoAudienciaPublica.aspx?CodigoAudiencia=509>. Acesso em: 23 jan. 2023.

não houve definição dos critérios e dos procedimentos aplicáveis ao “fator X” na minuta do RCR-3.

Nesse sentido, destaca-se posição de Ana Paula Souza (2021, p. 194-195):

Quando o contrato de concessão deixa de definir claramente os mecanismos de preservação contratual e atribui sua regulação a ato unilateral do Poder Concedente ou da agência reguladora, surgem consequências que maculam os propósitos traçados na legislação. [...] Nos casos em que já há regulamento disciplinando o mecanismo – como é o caso do Fluxo de Caixa Marginal –, as propostas serão naturalmente formuladas tomando como base o disposto no regulamento vigente. Assim, a formação do preço, isto é, do aspecto econômico-financeiro do contrato de concessão não será prejudicada, pois o licitante sabe como aquele mecanismo de preservação do equilíbrio contratual será aplicado. Todavia, se o regramento for modificado no curso de concessão e as alterações passarem a incidir sobre o contrato firmado em outras bases, haverá modificação não consensual da cláusula econômico-financeira, oriunda da mudança da regulação, algo vedado em matéria de cláusulas econômico-financeiras. Nos casos em que inexiste norma disciplinando o mecanismo de preservação contratual à época da licitação – tal como ocorreu com o Fator X –, relegar essa matéria à regulação prejudica a adequada formação da tarifa, pois desconhecido um dos elementos a ser considerado. [...] O preço será formado em parte no escuro e, no futuro, o contrato de concessão será impactado por regras supervenientes estabelecidas pelo regulador que modificam cláusula econômico-financeira, à revelia da concessionária.

Uma alternativa possível para se solucionar essa controvérsia seria a manutenção da deferência pela celebração de termos aditivos sempre que houvesse alterações supervenientes nos critérios e nos procedimentos conformativos da equação econômico-financeira desses contratos, conforme previsto no artigo 4º, parágrafo único, da Resolução nº 5.950/21. Assim, a partir da manifestação de vontade do regulado, essas alterações seriam incorporadas ao instrumento contratual por meio de acordo bilateral. Segundo Letícia Alencar (2019, p. 108):

Dessa forma, ainda que os contratos de concessão sejam naturalmente incompletos e a função integrativa da regulação por agência, neste aspecto, deva ter sua importância enaltecida, existem limites para que isso seja feito. Em tais situações, seria mais adequada a consolidação de um critério fixo no contrato e a inserção de cláusulas que prevejam a possibilidade de, em momento futuro, os critérios estabelecidos serem renegociados, mediante mútuo acordo, entre poder concedente e concessionário [...]

Nessa linha, entende-se que relações contratuais que se prolongam no tempo, como são os contratos de concessão e de parceria público-privada, estão inevitavelmente expostas a contingências e a riscos não previstos inicialmente, razão pela qual a previsão de mecanismos adaptativos e de estruturas de governança que assegurem a estabilidade e a flexibilidade são necessários à preservação e à continuidade desses contratos (ROSA, 2022, p. 211-212).

Destaca-se que o contrato de concessão pode ser alterado unilateralmente ou por meio de acordo entre as partes, conforme previsto no artigo 27 da Resolução nº 5.950/2021. Soma-se a isso, ainda, a relevância da participação dos usuários dos serviços públicos em eventuais renegociações contratuais, assegurando a esses usuários o direito de influírem ativamente na formação da decisão administrativa. A construção de soluções dialógicas, transparentes e consensualmente negociadas é determinante e indispensável ao atendimento do interesse público subjacente a esses contratos (CARVALHO; FAGUNDES, 2018, p. 231-232).

Em relação às revisões extraordinárias, por sua vez, a minuta do RCR-3 supracitada previu em seus artigos 166 a 168 regras semelhantes às adotadas na Resolução nº 675/04, cuja análise mais detalhada foi realizada no tópico anterior deste artigo. Ressalva-se, no entanto, que houve a inclusão das seguintes condições para a revisão extraordinária: interesse público relevante e impacto econômico-financeiro.

Esta última condição é atendida com base no valor do evento ou conjunto de eventos desequilibrantes ocorridos no período de 12 meses que ultrapasse determinado percentual calculado com base na receita bruta anual do exercício financeiro anterior ao requerimento, conforme artigo 166, §1º, II, da minuta do RCR-3. Sobre esse ponto, destaca-se crítica de Maurício Ribeiro apresentada no tópico anterior deste artigo em relação à condicionante de “alteração relevante dos custos ou das receitas da Concessionária” para se solicitar a revisão tarifária prevista na Resolução nº 528/19 da ANAC.

Ainda, em relação aos benefícios apresentados no item 2 deste artigo na adoção do modelo de regulação por contrato, ressalta-se a definição prévia no instrumento contratual dos aspectos relevantes para a conformação do regime econômico-financeiro dos contratos de concessão. O RCR-1, nesse sentido, complementa as diretrizes gerais previstas na Lei Federal nº 8.987/95, incluindo também a previsão obrigatória da distribuição de riscos entre as partes (matriz de riscos) nos instrumentos contratuais, conforme previsto no artigo 24, VII, da Resolução 5.950/21 da ANTT.

Por fim, ainda conforme exposto no item 2 deste artigo, destaca-se também a importância de os regulamentos criarem mecanismos de aperfeiçoamento e de monitoramento dos investimentos previstos nos projetos concessórios e da qualidade dos serviços prestados pelos concessionários.

Nesse sentido, destaca-se a classificação periódica das concessionárias prevista no artigo 10 da Resolução nº 5.950/21. De acordo com a Teoria da Regulação Responsiva, a classificação dos regulados possibilita ranqueá-los para: i) identificar os regulados que devem receber respostas mais ou menos interventionistas (AYRES; BRAITHWAITE, 1992, p. 158-162); ii) premiar os regulados que se adequem às normas e incentivar a melhoria contínua (OECD, 2014, p. 90; KOLIEB, 2015, p. 161-162).

Conforme consta do artigo 6º da minuta do Regulamento das Concessões Rodoviárias - fiscalização e penalidades (RCR-4)<sup>9</sup>, o planejamento da fiscalização realizado pela ANTT será orientado por critérios de significância e de criticidade e pelo tratamento fiscalizatório responsável em conformidade com a classificação das concessionárias vigente no momento de aprovação do respectivo planejamento.

Constata-se, assim, que a ANTT busca incorporar mecanismos institucionais responsivos ao seu arcabouço regulatório. A previsão desses mecanismos busca assegurar maior eficiência, eficácia e efetividade nas ações adotadas no ambiente regulatório, assegurando ao regulador maior flexibilidade e adaptabilidade em relação ao comportamento dos agentes regulados em face da necessidade de se garantir conformidade às normas e de se incentivar a melhoria contínua no setor regulado (ARANHA, 2019, p. 157; BORGES; FRANÇA; SILVEIRA NETO, 2023, p. 284-285).

Essa inovação no modelo de planejamento da fiscalização é relevante visto que o modelo sancionatório adotado atualmente pela ANTT baseado quase exclusivamente em multas não se mostrou efetivo para assegurar a conformidade dos agentes regulados às normas da agência e às cláusulas contratuais.

A título exemplificativo, destaca-se que no Acórdão 729/2020, exarado pelo Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU) em 01.04.2020, cujo objeto analisou, entre outros aspectos, a arrecadação de multas aplicadas por agências reguladoras e outros órgãos e entidades federais com atribuições de fiscalização e controle nos exercícios de 2015 e 2016, constatou-se que a ANTT aplicou 550.803 multas no período, totalizando R\$ 832.142.107,65, dos quais foram arrecadados apenas R\$ 6.280.791,83, o que representa um índice de efetividade de apenas 0,75%.

Nessa mesma linha, o RCR-1 previu punições para o exercício abusivo do direito de petição ou para a litigância de má-fé, conforme consta do artigo 7º da Resolução nº 5.950/21. Essa previsão é determinante para se afastar manipulações estratégicas pelas partes de assimetrias informacionais com a finalidade de auferir lucros que

<sup>9</sup> Destaca-se que, até a data de submissão deste artigo, essa resolução ainda se encontrava em fase de recebimento de manifestações. A Minuta da resolução consta do arquivo “SEI\_ANTT - 13632419 - MINUTA DE RESOLUÇÃO.pdf”, disponível em: <https://participantt.antt.gov.br/Site/AudienciaPublica/VisualizarAvisoAudienciaPublica.aspx?CodigoAudiencia=524>. Acesso em: 06 fev. 2023.

alterem o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, afastando-se, por exemplo, pleitos oportunistas de revisão contratual.

Segundo análise realizada por Lisandro Beck (2021, p. 114-116) sobre as revisões extraordinárias dos contratos de concessão de rodovias federais da 3<sup>a</sup> Etapa do Programa de Concessões Rodoviárias Federais, constatou-se que de uma amostra analisada pelo autor de 59 pleitos indeferidos pela ANTT, 46 foram identificados como de comportamento oportunista por parte das concessionárias. Essa previsão de punição para o exercício abusivo do direito de petição ou para a litigância de má-fé, portanto, fornece mais instrumentos para a Agência no controle desses pleitos, bem como desincentiva pleitos oportunistas por parte dos regulados.

Diante dessa breve análise, na qual se destacou tanto contribuições relevantes quanto questões passíveis de críticas, conclui-se pela pertinência na elaboração do Regulamento das Concessões Rodoviárias pela ANTT com a finalidade de uniformizar o marco regulatório rodoviário por meio de um microssistema normativo aplicável aos contratos de concessão sob sua competência, a fim de alinhar incentivos e de reduzir custos regulatórios e custos de transação.

## 5. Considerações finais

Em diversas partes do mundo, reguladores têm adotado modelos de regulação tarifária em contratos de infraestrutura com abordagens que oscilam entre os tipos ideais de regulação discricionária e de regulação contratual. A definição do modelo ideal de regulação depende, entre outros aspectos, de quais os incentivos se buscam estimular no setor regulado, com a finalidade de se maximizar o bem-estar social e o interesse público subjacente a esses contratos.

A partir da análise desses modelos de regulação tarifária é possível selecionar as características mais adequadas de cada modelo à regulação específica de cada setor. Neste artigo, buscou-se analisar, dentro das limitações características a esse tipo de publicação, o modelo híbrido que define um maior protagonismo à função integrativa das agências reguladoras.

Nesse sentido, deu-se centralidade neste artigo à análise do Regulamento das Concessões Rodoviárias (RCR) atualmente em elaboração pela ANTT. Em razão da extensão deste tipo de publicação, realizou-se uma análise mais geral sobre esse regulamento, com foco especial para o primeiro regulamento já editado.

Apesar dessa limitação de escopo, foi possível constatar contribuições relevantes introduzidas pela ANTT neste regulamento, assim como foi possível destacar questões passíveis de críticas pela doutrina especializada, as quais foram analisadas sempre sob uma perspectiva construtiva e tempestiva com a finalidade de se apresentar contribuições úteis ao desenvolvimento e ao aprimoramento deste modelo inovador de regulação ainda em fase de implementação pela ANTT.

Entre essas contribuições relevantes, destaca-se o reconhecimento explícito da prevalência das disposições contratuais e a deferência pela celebração de termos aditivos para a adequação dos contratos à regulamentação, especialmente em relação a critérios e a procedimentos conformativos da equação econômico-financeira dos contratos de concessão.

Ressalva-se, no entanto, que a possibilidade de alterações superveniente das resoluções que conformam o regulamento, assim como a definição extracontratual desses critérios e procedimentos, têm o potencial de comprometer a segurança jurídica dessas relações contratuais. Uma alternativa possível para se solucionar essa controvérsia seria a manutenção da deferência pela celebração de termos aditivos sempre que houvesse alterações supervenientes nos critérios e nos procedimentos conformativos da equação econômico-financeira desses contratos.

Além disso, a previsão de critérios de significância e de criticidade no planejamento da fiscalização e o tratamento fiscalizatório responsável em conformidade com a classificação das concessionárias vigente no momento de aprovação do respectivo planejamento têm o potencial de incrementar maior eficiência, eficácia e efetividade nas ações adotadas no ambiente regulatório, assegurando ao regulador maior flexibilidade e adaptabilidade em relação ao comportamento dos agentes regulados em face da necessidade de se garantir conformidade às normas e de se incentivar a melhoria contínua no setor regulado.

A análise deste caso prático mostrou que os modelos de regulação de contratos de infraestrutura podem ter impactos significativos na eficiência, na transparência e na equidade de setores regulados. Assim, buscou-se com este artigo apresentar contribuições ao desenvolvimento e ao aprimoramento da regulação setorial de contratos de infraestrutura, com destaque especial para os contratos de infraestrutura rodoviária. É importante que os reguladores e os regulados considerem esses aspectos ao estabelecer e negociar contratos de infraestrutura, a fim de garantir o desenvolvimento econômico e social sustentável do país.

## Referências

- ALENCAR, Letícia Oliveira Lins de. *Equilíbrio na concessão*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.
- ARANHA, M. I. *Manual de Direito Regulatório: fundamentos de direito regulatório*. 5. ed. Londres: Laccademia Publishing, 2019.
- AYRES, I.; BRAITHWAITE, J. *Responsive Regulation: transcending the deregulation debate*. Oxford: Oxford University Press, 1992.
- BECK, Lisandro Cogo. *Contratos de concessões de rodovias federais: análise dos pedidos de revisões extraordinárias com vistas ao reequilíbrio econômico-financeiro*. 2021. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia do Setor Público) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade,

Universidade de Brasília, Brasília, 2021. Disponível em: [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/41363/1/2021\\_LisandroCo goBeck.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/41363/1/2021_LisandroCo goBeck.pdf). Acesso em: 20 maio 2022.

BORGES, M. M. B.; FRANÇA, V. da R.; SILVEIRA NETO, O. dos S. Novas perspectivas do processo decisório das agências reguladoras. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 10, n. 1, p. 261-288, 2023. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/196236>. Acesso em: 25 jun. 2023.

BRASIL. Advocacia-Geral da União – AGU. *Parecer nº 261/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU*. Brasília, 2020.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC. *Edital de Concessão nº 01/2018*. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes/nova-rodada/contratos-e-anexos/contrato.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2021.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC. *Resolução Normativa nº 528/19*. Dispõe sobre procedimentos, formas de recomposição e as taxas de desconto dos fluxos de caixa marginais a serem adotados nos processos de Revisão Extraordinária dos Contratos de Concessão de infraestrutura aeroportuária federal. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/2019/resolucao-no-528-28-08-2019>. Acesso em: 23 set. 2022.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC. *Resolução Normativa nº 528/19, de 28 de agosto de 2019*. Dispõe sobre procedimentos, formas de recomposição e as taxas de desconto dos fluxos de caixa marginais a serem adotados nos processos de Revisão Extraordinária dos Contratos de Concessão de infraestrutura aeroportuária federal. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/2019/resolucao-no-528-28-08-2019>. Acesso em: 16 maio 2022.

BRASIL. Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ. *Resolução Normativa nº 3.220/14, de 8 de janeiro de 2014*. Estabelece procedimentos para a elaboração de projetos de arrendamentos e recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de arrendamento de áreas e instalações portuárias nos portos organizados. Disponível em: <https://juris.antaq.gov.br/index.php/2015/10/02/3220-14/>. Acesso em: 23 set. 2022.

BRASIL. Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ. *Resolução Normativa nº 85/22, de 18 de agosto de 2022*. Estabelece procedimentos para a elaboração e análise de estudos de viabilidade técnica, econômica e

ambiental e recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de arrendamento de áreas e instalações portuárias nos portos organizados. Disponível em: <https://sophia.antaq.gov.br/Terminal/Acervo/Detalhe/31666?a=1&guid=1652718768094>. Acesso em: 23 jan. 2023.

BRASIL. Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT. *Comentários dos artigos da minuta do regulamento de concessões rodoviárias e quadro de comparativo do RCR com os contratos de concessão e regulamentação da ANTT*. Brasília, 2021. Disponível em: <https://participant.antt.gov.br/Site/AudienciaPublica/VisualizarAvisoAudienciaPublica.aspx?CodigoAudiencia=446>. Acesso em: 09 jan. 2023.

BRASIL. Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT. *Deliberação nº 529/2020*. Aprova a Agenda Regulatória para o biênio 2021/2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/deliberacao-n-529-de-18-de-dezembro-de-2020-295499140>. Acesso em: 09 jan. 2023.

BRASIL. Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT. *Deliberação nº 358/2022*. Aprova a Agenda Regulatória para o biênio 2023/2024. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/deliberacao-n-358-de-25-de-novembro-de-2022-446408438>. Acesso em: 09 jan. 2023.

BRASIL. Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT. *Edital de Concessão nº 001/2008*. Disponível em: <https://portal.antt.gov.br/documents/359170/9f365606-cdfc-731f-42dd-97f581afd59d>. Acesso em: 22 maio 2022.

BRASIL. Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT. *Edital de Concessão nº 001/2011 – Parte VII*. Disponível em: <https://portal.antt.gov.br/documents/359170/2393328/Contrato.pdf/ba874a0f-23e8-9c62-ef21-2124bd5008d7?t=1613694466970>. Acesso em: 22 maio 2022.

BRASIL. Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT. *Edital de Concessão nº 02/2021 – Parte VII*. Disponível em: <https://portal.antt.gov.br/documents/359170/cadccb47-2455-9b75-4d64-6c0a796199ba>. Acesso em: 22 maio 2022.

BRASIL. Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT. *Resolução Normativa nº 5.850/19, de 16 de julho de 2019*. Estabelece os procedimentos a serem observados pela Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT para o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de rodovias. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-5.850-de-16-de-julho-de-2019-196324921>. Acesso em: 23 set. 2022.

BRASIL. Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT. *Resolução Normativa nº 675/04, de 4 de agosto de 2004*. Dispõe sobre as revisões ordinárias,

extraordinárias e quinquenais do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos das concessões rodoviárias federais. Disponível em: [https://anttlegis.antt.gov.br/action/ActionDatalegis.php?acao=abrirTextoAto&link=S&tipo=RES&numeroAto=00000675&seqAto=000&valorAno=2004&orgao=DG/ANTT/MT&cod\\_modulo=392&cod\\_menu=7220](https://anttlegis.antt.gov.br/action/ActionDatalegis.php?acao=abrirTextoAto&link=S&tipo=RES&numeroAto=00000675&seqAto=000&valorAno=2004&orgao=DG/ANTT/MT&cod_modulo=392&cod_menu=7220). Acesso em: 16 maio 2022.

BRASIL. Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT. *Resolução Normativa nº 5.950/21*. Aprova o Regulamento das Concessões Rodoviárias. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-5.950-de-20-de-julho-de-2021-333288662>. Acesso em: 09 jan. 2023.

BRASIL. *Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995*. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. 1995. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm). Acesso em: 23 jan. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 729/2020*. Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 01/04/2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/ARRECADA%25C3%2587%25C3%25830%2520DE%2520MULTAS%2520APLICADAS%2520POR%2520AG%25C3%258ANCIAS%2520REGULADORAS/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/61/%2520>. Acesso em: 06 fev. 2023.

CAMACHO, Fernando Tavares; RODRIGUES, Bruno da Costa Lucas. Regulação econômica de infraestrutura: como escolher o modelo mais adequado? *Revista do BNDES*, n. 41, jun. 2014.

CARVALHO, A. C.; FAGUNDES, M. A. de B. Entidades reguladoras como guardiãs de contratos de saneamento básico: panorama regulatório na aplicação de revisões e reajustes tarifários no Brasil. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 5, n. 1, p. 210-241, 2018.

GARCIA, Flávio Amaral. A mutabilidade e incompletude na regulação por contrato e a função integrativa das Agências. *Revista de Contratos Públicos – RCP*, Belo Horizonte, Ano 3, n. 5, p. 59-83, mar./ago. 2014.

GARCIA, Flávio Amaral. *A mutabilidade nos contratos de concessão no Brasil*. Lisboa: Universidade de Coimbra, 2019.

GASIOLA, G. G. Regulação de infraestrutura por contrato. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 2, n. 1, p. 238-256, 2014.

GÓMES-IBANEZ, José A. *Regulating infrastructure: monopoly, contracts and discretion*. Cambridge: Harvard University Press, 2006.

- GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O equilíbrio econômico-financeiro nas concessões e PPPs: formação e metodologias para recomposição. In: MOREIRA, Egon Bockmann (Coord.). *Tratado de equilíbrio econômico-financeiro: contratos administrativos, concessões, parcerias público-privadas, taxa interna de retorno, prorrogação antecipada e rellicitação*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 99-117.
- KOLIEB, J. When to punish, when to persuade and when to reward: strengthening responsive regulation with the regulatory diamond. *Monash University Law Review*, v. 41, p. 136-162, 2015.
- LOUREIRO, Gustavo Kaercher. As origens e os compromissos das figuras do equilíbrio econômico-financeiro na concessão de serviços públicos e da justa remuneração do capital empregado nas atividades de utilidade pública. *FGV CERI - Artigos de Jornais e Revistas*, 2020.
- OECD. *The Governance of Regulators, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) Publishing, 2014.
- OLIVEIRA, Gesner; WERNECK, Bruno; MACHADO, Eduardo Luiz. *Agências Reguladoras: a Experiência Internacional e a Avaliação da Proposta de Lei Geral Brasileira*. Brasília: CNI, 2004.
- RIBEIRO, Mauricio Portugal. *Concessões e PPPs: melhores práticas em licitações e contratos*. 2011. Disponível em: <https://portugalribeiro.com.br/ebooks/concessoes-e-pps/>. Acesso em: 08 dez. 2021.
- ROSA, L. F. de F. Contratos incompletos e infraestrutura: uma perspectiva entre direito e economia na análise de contratos complexos e de longo prazo. *Revista Simetria do Tribunal de Contas do Município de São Paulo*, São Paulo, v. 2, n. 10, p. 188-217, 2022. Disponível em: <https://revista.tcm.sp.gov.br/simetria/article/view/153>. Acesso em: 09 jan. 2023.
- SOUZA, Ana Paula P. de. *Mecanismos de preservação do equilíbrio econômico-financeiro nas concessões rodoviárias federais*. 2021. Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2021.
- SUNDFELD, Carlos Ari; SOUZA, Rodrigo Pagani de; ROSILHO, André. As cláusulas de reajuste nos contratos públicos e a segurança jurídica. In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André. (Org.). *Contratos públicos e Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2015.
- TUROLLA, Frederico; VERÁS, Rafael. Modelos de regulação tarifária em projetos de infraestrutura: hibridismos, contradições e perplexidades. Coluna de Direito da Infraestrutura, *Revista Fórum*. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/noticias/modelos-de-regulacao->

[tarifaria-em-projetos-de-infraestrutura-hibridismos-contradicoes-e-perplexidades-coluna-direito-da-infraestrutura/](#). Acesso em: 23 set. 2022.

VIANA, Felipe Benedito; SOUZA, Henrique Carvalho de; BRANDÃO, Renan. A utilização de plano de negócios como ferramenta de reequilíbrio econômico-financeiro em contratos de concessão de rodovias. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, n. 46, p. [163]-210, dez. 2016.