



MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA
SECRETARIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES
DEPARTAMENTO DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO
COORDENAÇÃO-GERAL DE CONCESSÕES RODOVIÁRIAS

RELATÓRIO DE AIR

Brasília, 22 de junho de 2022.

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1. O presente processo versa sobre proposta de revogação das Portarias nº 457, de 23 de julho de 2018 e nº 96, de 2 de agosto de 2021, com o intuito de publicar uma nova portaria com a revisão e consolidação dos critérios contidos em ambas, em razão dos fundamentos abaixo expostos e em atendimento ao Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019.

1.2. Em suma, o intuito do normativo é estabelecer procedimentos claros para a celebração de convênios de delegação de rodovias federais relacionados à programas de concessão sob responsabilidade de entes subnacionais, bem como melhor disciplinar a supervisão, pela União, desses convênios, com base na necessária diferenciação entre as competências legais e regimentais do Ministério da Infraestrutura e do DNIT.

1.3. Ademais, a nova portaria aborda os critérios para a alienação, por meio de doação, de trechos de rodovias federais aos Municípios, Estados da Federação e Distrito Federal, em observância ao Art. 18 da Lei nº 12.379/2011 e ao Art. 4º do Decreto nº 8.376/2014.

2. IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA REGULATÓRIO

2.1. O modo rodoviário está consolidado como principal meio de transporte de mercadorias e pessoas no país, sendo que os corredores logísticos mais relevantes são de responsabilidade da União e dos Estados, existindo ainda algumas estradas de importância local que são de responsabilidade dos municípios.

2.2. A atuação integrada entre os entes federativos em projetos de melhorias em infraestrutura de rodovias tem se mostrado cada vez mais relevante, principalmente em razão da crise fiscal e dos baixos níveis de orçamento disponibilizados aos órgãos de infraestrutura no país. Para tanto, dois instrumentos são utilizados para que os entes federativos compartilhem seus trechos de rodovias para que sejam utilizados em projetos de investimentos de outros entes federativos, quais sejam, (i) alienação de trechos de rodovias e (ii) delegação de trechos de rodovias. O primeiro instrumento tem o condão de transferir, **por prazo indeterminado**, a competência a outro ente federativo sobre a exploração de determinado segmento da rodovia, caracterizando a alienação de trecho rodoviário. O segundo constitui a transferência, **por prazo determinado**, a outro ente federativo, da competência para exploração de determinado segmento da rodovia, caracterizando a delegação de trecho rodoviário, que, no caso em questão, normalmente ocorre com o objetivo de incluir determinado trecho de rodovia em projetos de outorgas à iniciativa privada.

2.3. Sob o ponto de vista da União, o instituto da delegação apresenta uma série de peculiaridades em razão de sua natureza patrimonial, visto contemplar a transferência de ativos da União (rodovia e seus elementos de infraestrutura instalados) para administração de outro ente federativo por tempo determinado, ou vice versa, no caso de a União postular a delegação de trecho de rodovia estadual ou municipal para compor projeto de concessão de sua responsabilidade. O fato de o ente federativo delegatário receber os bens patrimoniais da rodovia do ente federativo delegante torna obrigatória a manutenção e conservação da rodovia, garantindo que ao final do período da delegação, estes retornem em

condições iguais ou superiores para o ente delegante.

2.4. Atualmente, o Ministério da Infraestrutura possui 2 normativos que impactam diretamente na relação entre os entes federativos partícipes em convênios de delegação de rodovias federais para outros entes federativos, quais sejam as Portarias nº 457, de 23 de julho de 2018 e nº 96, de 2 de agosto de 2021. A Portaria nº 457/2018 estabelece procedimentos relativos a instrumentos de delegação aos Municípios, Estados da Federação e Distrito Federal envolvendo a malha rodoviária federal e constitui Comissão Permanente para o acompanhamento e implementação das ações correlatas. A Portaria nº 96/2018, por sua vez, estabelece os procedimentos para a transferência e recebimento de bens públicos vinculados à delegação da administração ou à outorga para exploração de rodovias federais.

2.5. A Portaria nº 457/2018 foi editada e publicada no âmbito de um plano de ação do Ministério da Infraestrutura para atendimento ao Acórdão do TCU nº 1.422/2017, que trouxe a seguinte determinação a este Ministério: *"passe a exercer a supervisão, a coordenação e o controle sobre os contratos de concessão de rodovias federais administrados pelo Estado do Paraná por força dos Convênios n°s 2, 3, 4, 5, 6 e 7, todos de 1996, por meio da análise e manifestação formal sobre o conteúdo e o impacto de eventuais minutas de alterações nas avenças que lhe sejam submetidas pelo delegatário"*. Entende-se que a diretriz do Acórdão em pauta constituiu um comando específico ao caso concreto do Estado do Paraná, em que, diante dos problemas apontados na investigação, se identificou a necessidade de supervisão sobre os contratos de concessão estaduais estabelecidos sobre o patrimônio rodoviário federal.

2.6. Os convênios de delegação n°s 2, 3, 4, 5, 6 e 7, todos de 1996, relacionados ao Programa Estadual de Concessões do Paraná, e que foram objetos do Acórdão nº 1.422/2017, foram encerrados em novembro de 2021, tendo sido elaborado o Relatório Final para seu encerramento, o qual foi submetido à análise da Consultoria Jurídica deste Ministério, que, por meio do Parecer nº 00773/2021/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU (SEI 5083189), concluiu não haver óbice do ponto de vista jurídico. Atualmente, as únicas atividades que restam pendentes dos convênios de delegação paranaenses são a assinatura dos Termos de Arrolamento e Reversão dos bens à União, bem como a avaliação do DNIT quanto às condições de funcionalidade e condições estruturais dos trechos de rodovias federais objeto da devolução à União.

2.7. Uma vez cumpridas as determinações do referido Acórdão, faz-se necessário, nesse ponto, discorrer sobre a distinção existente entre os institutos da Delegação e da Concessão Pública.

2.8. A Lei nº 9.277, de 10 de maio de 1996, autoriza a União, por intermédio do Ministério dos Transportes, a delegar aos municípios, estados da Federação e ao Distrito Federal a administração para fins de exploração de rodovias e portos federais. Verifica-se que a Lei apenas confere a prerrogativa ao Ministério, sem estabelecer critérios ou condições para que as delegações sejam feitas. Desta feita, os procedimentos a serem seguidos podem ser disciplinados no âmbito infralegal, como é o caso da Portaria em comento, datada de 2018.

2.9. Após delegadas ao ente da federação, ou seja, após ocorrida esta espécie de descentralização, o ente subnacional poderá então realizar a exploração e gestão da rodovia por meio de contrato de concessão pública, precedido de licitação própria. Neste contrato de concessão, o **ente da federação atuará como Poder Concedente**, sendo responsável por todo o certame licitatório e pela consequente gestão e fiscalização do contrato de concessão pública decorrente.

2.10. Tem-se assim duas relações jurídicas distintas: a primeira que trata do vínculo jurídico advindo dos convênios de delegação, fundamentada na Lei nº 9.277/1996, **de natureza patrimonial**, cujas obrigações são estabelecidas entre os partícipes: União (MINFRA) e Estado, município ou Distrito Federal; e a segunda, que trata do vínculo jurídico originado do contrato de concessão a ser firmado pelo ente da federação para fins de exploração da rodovia delegada, cujas obrigações são estabelecidas entre a mencionada unidade da federação e a concessionária.

2.11. Entende-se, portanto, que o Ministério não tem competência para fiscalizar contrato firmado por outro ente político e empresa privada, uma vez que, se assim proceder, ultrapassará os limites de sua atuação. Com efeito, vale registrar que, de acordo com a Constituição, art. 18, o Estado-Membro goza da mesma autonomia da União, Município e Distrito Federal. Desse modo, não pode a União interferir em assunto da alçada do Estado, sob pena de ofensa ao princípio federativo.

2.12. No entanto, não se pode desconsiderar que, apesar da delegação, a titularidade do patrimônio rodoviário federal continua sendo da União. Assim, a distinção clara das competências, bem como a definição das obrigações e vínculos gerados pelo Convênio de Delegação e pelo Contrato de

Concessão Estadual, não abstém a União da responsabilidade sobre o seu patrimônio, servindo como norte para a revisão normativa ora proposta.

2.13. Aclarados esses pontos, e, considerando que os convênios de Delegação do Paraná, que ensejaram a edição da Portaria nº 457, de 23 de julho de 2018, encontram-se encerrados, torna-se necessário revisar este normativo de forma a melhor alinhar a atuação da União na celebração e monitoramento de convênios de delegação de rodovias federais às competências legais do Ministério da Infraestrutura, do DNIT e dos demais entes da federação.

2.14. Além disso, a Portaria nº 457/2018 previu uma série de procedimentos de controle da União para as ações iniciais, de monitoramento e ações finais em um convênio de delegação de rodovias. No entanto, do início do período de vigência da referida Portaria, em julho de 2018, até esse momento, foi observado que diversas atividades previstas na referida Portaria se mostraram anacrônicas e pouco eficientes, constituindo em desestímulo à celebração de novos convênios de delegação entre a União e outros entes federativos, além de implementar uma série de procedimentos burocráticos que impedem a celeridade e eficácia da gestão dos convênios de delegação pelo Ministério da Infraestrutura.

2.15. Isto posto, e considerando o Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, que dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto, propõe-se a edição de um novo normativo com o intuito de esclarecer a relação existente e as atribuições de cada parte signatária dos convênios de delegação de rodovias federais, notadamente a União, na figura do Ministério da Infraestrutura e de sua entidade vinculada DNIT, e os entes subnacionais.

2.16. Ainda, por se tratar de temas relacionados, entende-se ser apropriado consolidar o normativo em comento junto à Portaria nº 96, de 2 de agosto de 2021, que versa sobre procedimentos para a transferência e reversão de bens públicos vinculados à delegação ou à concessão de rodovias federais.

3. IDENTIFICAÇÃO DOS AGENTES ECONÔMICOS, DOS USUÁRIOS DOS SERVIÇOS PRESTADOS E DOS DEMAIS AFETADOS PELO PROBLEMA REGULATÓRIO IDENTIFICADO

3.1. A Portaria nº 457/2018, por estabelecer procedimentos a instrumentos de delegação de rodovias federais a outros entes federativos, afeta, além da União, como delegante de suas rodovias, os Estados, Distrito Federal e Municípios, como delegatários de eventuais convênios de delegação de rodovias vigentes e que venham a ser celebrados no futuro pela União e estes entes federativos. Além dos entes federativos envolvidos nos convênios de delegação, os órgãos de infraestrutura envolvidos em cada instância federativa, como o Ministério da Infraestrutura e DNIT pela União, bem como as Secretarias de Infraestruturas e órgãos executivos rodoviários estaduais ou municipais, também são afetados pelos procedimentos elencados na referida Portaria.

3.2. Os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e municípios) são impactados diretamente pelas dificuldades enfrentadas para celebrar novos convênios de delegação de rodovias federais para utilizar em seus respectivos projetos de contratos de concessão, visto que a referida Portaria prevê procedimentos rígidos para avaliação da União dos referidos projetos de concessão, reduzindo a autonomia federativa e administrativa prevista na Constituição Federal.

3.3. A permanência do *status quo* poderá ocasionar redução significativa de novos interessados na celebração de convênios de delegação de rodovias federais, podendo impactar na viabilidade de novos projetos de infraestruturas em rodovias, e conseqüentemente reduzindo o potencial da infraestrutura rodoviária prestar o suporte adequado para o escoamento da produção agrícola, industrial e de serviços em todo o território nacional.

3.4. Os órgãos de infraestrutura da União e Entes federativos envolvidos nas ações iniciais, de monitoramento e acompanhamento, e ações finais de determinado convênio de delegação também são diretamente impactados pela Portaria nº 457/2018, visto que o normativo prevê uma série de procedimentos e ações em excesso para o controle da União, não apenas da gestão dos seu patrimônio pelos entes federativos, mas também da gestão dos contratos de concessão de rodovias de responsabilidade exclusiva dos respectivos poderes concedentes.

3.5. A permanência e rigidez dos procedimentos elencados na Portaria em tela tem o potencial de trazer ineficiências e externalidades negativas nas atividades ordinárias dos respectivos órgãos envolvidos, com destaque para os órgãos da União, que por centralizar a competência de fiscalização e coordenação das

ações de todos os convênios de delegação de rodovias federais ao longo do tempo, poderia colapsar suas atividades, a depender da quantidade de convênios vigentes simultaneamente em determinado momento.

3.6. A Portaria nº 96/2021, por estabelecer procedimentos para a transferência e recebimento de bens públicos vinculados à delegação da administração ou à outorga para exploração de rodovias federais, além de afetar os agentes citados no parágrafo anterior no momento de transferência e recebimento de bens públicos vinculados à delegação, afeta também a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT e empresas concessionárias com contratos de concessão vigentes ou que venham a celebrar novo contrato de concessão no futuro. No entanto, o conteúdo original da Portaria nº 96/2021 foi essencialmente mantido no texto do novo ato normativo, tendo como alteração relevante apenas um novo procedimento para a transferência de bens de rodovias estaduais ou municipais para União em caso de assinatura de convênios de delegação para utilização destes ativos em projetos de novas outorgas de concessões à iniciativa privada.

3.7. Cabe ainda destacar que os usuários das rodovias federais são indiretamente impactados, visto que o desestímulo a novos convênios de delegação de rodovias federais impacta indiretamente a potencial realização de obras e prestação de serviços decorrentes de novos projetos de outorga a serem implementados pelos entes federativos.

4. IDENTIFICAÇÃO DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

4.1. Inicialmente, é importante destacar as áreas de competência do Ministério da Infraestrutura, insculpidas no art. 1º do Decreto nº 10.788, de 06 de setembro de 2021:

- I - política nacional de transportes ferroviário, rodoviário, aquaviário, aeroportuário e aeroaviário;
- II - política nacional de trânsito;
- III - marinha mercante e vias navegáveis;
- IV - formulação de políticas e diretrizes para o desenvolvimento e o fomento do setor de portos e instalações portuárias marítimos, fluviais e lacustres e execução e avaliação de medidas, programas e projetos de apoio ao desenvolvimento da infraestrutura e da superestrutura dos portos e das instalações portuárias marítimos, fluviais e lacustres;
- V - formulação, coordenação e supervisão das políticas nacionais do setor de portos e instalações portuárias marítimos, fluviais e lacustres;
- VI - participação no planejamento estratégico, no estabelecimento de diretrizes para sua implementação e na definição das prioridades dos programas de investimentos em transportes;
- VII - elaboração ou aprovação dos planos de outorgas, na forma prevista em legislação específica;
- VIII - estabelecimento de diretrizes para a representação do País em organismos internacionais e em convenções, acordos e tratados relativos às suas competências;
- IX - desenvolvimento da infraestrutura e da superestrutura aquaviária dos portos e das instalações portuárias marítimos, fluviais e lacustres em seu âmbito de competência, com a finalidade de promover a segurança e a eficiência do transporte aquaviário de cargas e de passageiros; e
- X - aviação civil e infraestruturas aeroportuária e de aeronáutica civil, em articulação, no que couber, com o Ministério da Defesa.

Parágrafo único. As competências atribuídas ao Ministério da Infraestrutura no **caput** compreendem:

- I - a **formulação, a coordenação e a supervisão das políticas nacionais;**
- (...)

4.2. Da leitura do excerto transcrito, verifica-se que o Ministério da Infraestrutura é responsável pela formulação, coordenação e supervisão das políticas nacionais relacionadas ao setor de transportes.

4.3. Por outro lado, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, autarquia federal vinculada a esta Pasta Ministerial, é responsável por **implementar**, em sua esfera de atuação, a política formulada para a administração da infraestrutura do Sistema Federal de Viação, conforme os princípios e diretrizes estabelecidos na Lei 10.233, de 5 de junho de 2001.

Art. 80. Constitui objetivo do DNIT implementar, em sua esfera de atuação, a política formulada para a administração da infra-estrutura do Sistema Federal de Viação, compreendendo sua operação, manutenção, restauração ou reposição, adequação de capacidade, e ampliação mediante construção de novas vias e terminais, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei.

4.4. Nesse sentido, o DNIT detém competência para administrar os programas de operação, manutenção, conservação, restauração e reposição de rodovias, conforme Art. 82 da Lei 10.233:

Art. 82. São atribuições do DNIT, em sua esfera de atuação:

(...)

IV - administrar, diretamente ou por meio de convênios de delegação ou cooperação, os programas de operação, manutenção, conservação, restauração e reposição de rodovias, ferrovias, vias navegáveis, eclusas ou outros dispositivos de transposição hidroviária de níveis, em hidrovias situadas em corpos de água de domínio da União, e instalações portuárias públicas de pequeno porte; ([Redação dada pela Lei nº 13.081, de 2015](#))

4.5. Além disso, conforme Decreto 8.489, de 10 de julho de 2015, o DNIT é o órgão **gestor e executor** da infraestrutura de transporte terrestre e aquaviário integrante do Sistema Federal de Viação:

ANEXO I

ESTRUTURA REGIMENTAL DO DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES - DNIT

CAPÍTULO I

DA NATUREZA E COMPETÊNCIAS

Art. 1º O Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, autarquia federal criada pela [Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001](#), vinculada ao Ministério dos Transportes, com personalidade jurídica de direito público e autonomia administrativa, patrimonial e financeira, com sede e foro na cidade de Brasília, Distrito Federal, é órgão gestor e executor, em sua esfera de atuação, da infraestrutura de transporte terrestre e aquaviário do Sistema Federal de Viação, e tem por competências:

I - implementar a política estabelecida para a administração da infraestrutura do Sistema Federal de Viação, de competência do Ministério dos Transportes, que compreende a sua operação, manutenção, restauração ou reposição, adequação de capacidade e ampliação mediante construção de novas vias e terminais, de acordo com os princípios e as diretrizes estabelecidas na [Lei nº 10.233, de 2001](#);

4.6. Além disso, conforme Decreto 10.788, de 06 de setembro de 2021, o Departamento de Transporte Rodoviário - DTROD é o órgão da Secretaria Nacional de Transportes Terrestres do Ministério da Infraestrutura responsável por avaliar e propor condições para os convênios de delegação entre o Ministério e outros entes federativos ou empresas estatais, inclusive para fins de parcerias com o setor privado.

(...)

Art. 28. Ao Departamento de Transporte Rodoviário compete:

(...)

IV -acompanhar aspectos regulatórios do setor de transporte rodoviário;

V - acompanhar e supervisionar a gestão dos instrumentos de outorga de exploração e de prestação de serviços no setor de transporte rodoviário;

(...)

XII - avaliar e propor condições para os convênios de delegação entre o Ministério e outros entes federativos ou empresas estatais, inclusive para fins de parcerias com o setor privado;

4.7. Nota-se que é competência do DTROD propor condições para os convênios de delegação, bem como acompanhar os aspectos regulatórios do setor de transporte rodoviário, objetos da Portaria 457/2018 e Portaria 96/2021 respectivamente.

4.8. Além disso, não foi verificada competências concorrentes com outros órgãos da União acerca dos temas tratados nas duas portarias objetos desta análise, restando claro que o DTROD exerce legitimamente sua competência legal ao propor a alteração normativa das condições para os convênios de delegação, bem como dispor sobre procedimentos para transferência de bens em rodovias objeto de delegações ou concessões celebradas pela União.

4.9. No entanto, destacamos que alguns órgãos da União detêm competência regulatória complementar sobre alguns temas tratados nas normas em discussão, como o tema relacionado à delegações de rodovias federais em que o DNIT tem competência de legislar sobre os procedimento

executivos necessários para delegar uma rodovia federal. Outro tema que cabe ser destacado são os relacionados aos procedimentos executivos para elaboração e atualização dos Termo de Arrolamento de Bens e transferência de bens em rodovias federais concedidas, cuja competência complementar cabe à ANTT.

4.10. Como a atualização legislativa proposta guarda pertinência dentro do escopo de competência legislativa do Minfra, e respeitando a competência complementar que cabe ao DNIT e ANTT, entendemos que não se apresentam conflitos potenciais com atribuições legais de outras instituições.

4.11. Sobre as recomendações ou determinações relevantes de outros órgãos governamentais, ressaltamos mais uma vez a existência das determinações elencadas no Acórdão nº 1422/2017 do Tribunal de Contas da União, em especial quanto ao item 9.4, em que o TCU dá ciência a ANTT e Ministério da Infraestrutura sobre a necessidade de articulação da União com o ente federativo durante as atividades iniciais e de execução dos convênios de delegação.

9.4. dar ciência à ANU e ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil de que, por interpretação lógico-extensiva do disposto no art. 26, inciso VI, c/c os §§ 3º e 4º da Lei 10.233/2001, impõe àquela autarquia o dever de se articular com o ente delegatário, encarregado da administração de rodovia federal objeto de convênio de delegação, não apenas para publicação de editais, julgamentos de licitações e celebração dos contratos de concessão, mas para supervisão e controle da execução dos contratos de concessão em andamento, na forma descrita no subitem 9.2; e

4.12. O comando trazido no item 9.4 do Acórdão nº 1422/2017 foi percebido na presente atualização normativa nas ações de avaliação inicial da proposta de convênio de delegação, incluindo a avaliação do Ministério da Infraestrutura sobre a documentação básica do leilão (edital e seus anexos), bem como nas ações de monitoramento da gestão do patrimônio da rodovia pelo DNIT periodicamente.

5. DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS A SEREM ALCANÇADOS

5.1. Os objetivos gerais e específicos pretendidos com a proposta de revogação das Portarias nº 457, de 23 de julho de 2018 e nº 96, de 2 de agosto de 2021, com o intuito de publicar uma nova portaria com a revisão e consolidação dos critérios contidos em ambas são:

Objetivos Gerais

- Atendimento ao Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, que dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto; e
- Aumentar a eficiência, eficácia e efetividade das atividades e procedimentos relacionadas aos convênios de delegação de rodovias federais, em especial nos órgãos administrativos da União, Ministério da Infraestrutura e DNIT.

Objetivos específicos

- Esclarecer a relação existente e as atribuições de cada parte signatária dos convênios de delegação de rodovias federais, notadamente a União, na figura do Ministério da Infraestrutura e de sua entidade vinculada DNIT, e os entes subnacionais, bem como nas ações relacionadas à transferência e arrolamento dos bens entre os entes federativos nos convênios de delegação e entre a União e empresas concessionárias nos procedimentos de outorgas de rodovias federais.

5.2. Entendemos que os objetivos gerais e específicos almejados são proporcionais à resolução do problema regulatório apresentado, bem como atendem a diversos objetivos estratégicos do Ministério da Infraestrutura, como (i) Aperfeiçoar processos, normativos e marcos regulatórios, (ii) Fortalecer a articulação institucional com os atores do setor, (iii) assegurar a qualidade da infraestrutura de transportes, (iv) incrementar a participação privada no setor, (v) aprimorar a governança, o compliance e a gestão corporativa, (vi) melhorar a competitividade da infraestrutura logística nacional e (vii) promover a segurança dos usuários das vias e bens transportados.

6. DESCRIÇÃO DAS ALTERNATIVAS POSSÍVEIS AO ENFRENTAMENTO DO PROBLEMA REGULATÓRIO IDENTIFICADO

6.1. **Alternativa 1:** a primeira alternativa de enfrentamento do problema regulatório identificado é a proposta de revogação das Portarias nº 457, de 23 de julho de 2018 e nº 96, de 2 de agosto de 2021, com o intuito de publicar uma nova portaria com a revisão e consolidação dos critérios contidos em

ambas.

6.2. A nova Portaria tem o intuito de estabelecer procedimentos claros para a celebração de convênios de delegação de rodovias federais relacionados aos programas de concessão sob responsabilidade de entes subnacionais, bem como melhor disciplinar a supervisão, pela União, desses convênios, com base na necessária diferenciação entre as competências legais e regimentais do Ministério da Infraestrutura e do DNIT.

6.3. Ademais, a nova portaria aborda os critérios para a alienação, por meio de doação, de trechos de rodovias federais aos Municípios, Estados da Federação e Distrito Federal, em observância ao Art. 18 da Lei nº 12.379/2011 e ao Art. 4º do Decreto nº 8.376/2014, bem como permanece com as regras de arrolamento e transferência de bens relacionados a convênios de delegação e contratos de concessão de rodovias federais previstas originalmente na Portaria 96/2021.

6.4. **Alternativa 2:** a segunda alternativa de enfrentamento do problema regulatório identificado seria a contratação de maior quantidade de mão de obra pelo Ministério da Infraestrutura para enfrentar as atividades administrativas e procedimentos elencados na Portaria nº 457/2018 para a aprovação de novos convênios de delegação, acompanhamento da execução dos contratos de concessões estaduais decorrentes de cada convênio, bem como coordenação das ações finais preparativas para devolução dos bens ao ente federativo delegante.

6.5. **Alternativa 3:** a terceira alternativa de enfrentamento do problema regulatório identificado seria a permanência do *status quo*, em que seria mantida a vigência da Portaria nº 457/2018, com os atuais procedimentos relativos ao instrumentos de delegação aos entes federativos de rodovias federais, bem como da Portaria nº 96/2021, com os atuais procedimentos de arrolamento e transferência de bens em convênios de delegação e contratos de concessão de rodovias.

7. EXPOSIÇÃO DOS POSSÍVEIS IMPACTOS DAS ALTERNATIVAS IDENTIFICADAS

7.1. **Os principais impactos esperados caso seja implementada a alternativa 1 são os seguintes:**

Impactos positivos

- Um impacto desejável é o **aumento de convênios de delegação de rodovias federais aos entes federativos** com interesse em modelarem projetos de concessões de rodovias com composição de trechos de rodovias federais delegadas (impacto positivo, desejável e indireto);
- **Melhora da qualidade da infraestrutura das rodovias federais** em razão do aumento do potencial de termos mais trechos de rodovias federais concedidas (impacto social, positivo, desejável e indireto);
- **Aumento dos investimentos em infraestrutura de rodovias federais** e consequentemente impacto indireto no crescimento econômico com o aumento dos incentivos para novos projetos de infraestrutura em parceria com a iniciativa privada (impacto econômico, desejável e indireto);
- **Redução de procedimentos e atividades administrativas no âmbito do Ministério da Infraestrutura** devido à maior racionalidade administrativa implementada pela redução do fardo regulatório no acompanhamento dos convênios de delegação (impacto positivo, desejável e direto);

Impactos negativos

- **Aumento de procedimentos e atividades administrativas no âmbito do DNIT**, devido à descentralização de atividades relacionadas ao acompanhamento patrimonial dos convênios de delegação, além das atividades já previstas para viabilizar o arrolamento e transferência de bens nas ações de convênios de delegação e contratos de concessões de rodovias federais (impacto negativo, não desejável e direto);

7.2. **Os principais impactos esperados caso seja implementada a alternativa 2 são os seguintes:**

Impactos positivos

- **Aumento da mão de obra disponível nas atividades de infraestrutura do Minfra**, visto que os

servidores contratados atuam nas diversas áreas de infraestrutura de rodovias de competência da SNTT (impacto positivo, desejável e direto);

Impactos negativos

- **Permanência de procedimentos e atividades administrativas ineficientes no âmbito do Ministério da Infraestrutura** devido à baixa racionalidade administrativa decorrente do fardo regulatório no acompanhamento dos convênios de delegação previstos atualmente na Portaria nº 457/2018 (impacto negativo, não desejável e direto);
- **Aumento das despesas correntes do ministério da infraestrutura** com a contratação via concurso público ou via contratos terceirizados de mão de obra qualificada (impacto negativo, não desejável e direto);
- **Custo de oportunidade pela não aplicação dos recursos a serem despendidos com mão de obra em outras atividades de investimentos de infraestrutura no país**, incorrendo em potencial negativo para a melhoria da infraestrutura de transportes nacional (impacto negativo, não desejável e indireto);
- **Redução da qualidade da infraestrutura das rodovias federais** em razão do redução do potencial de termos mais trechos de rodovias federais concedidas (impacto social, negativo, não desejável e indireto);
- **Redução dos investimentos em infraestrutura de rodovias federais** e conseqüentemente impacto indireto no crescimento econômico com a redução dos incentivos para novos projetos de infraestrutura em parceria com a iniciativa privada (impacto econômico, não desejável e indireto);

7.3. Os principais impactos esperados caso seja implementada a alternativa 3 são os seguintes:

Impactos positivos

- **Estabilidade regulatória nos normativos que tratam dos temas abordos na Portaria nº 457/2018 e nº 96/2021**, visto que quanto maior o período que a mesma norma permanece vigente sem alterações relevantes, maior o amadurecimento dos *stakeholders* envolvidos nos processos.

Impactos negativos

- **Permanência de procedimentos e atividades administrativas ineficientes no âmbito do Ministério da Infraestrutura**, devido à baixa racionalidade administrativa decorrente do fardo regulatório no acompanhamento dos convênios de delegação previstos atualmente na Portaria nº 457/2018 (impacto negativo, não desejável e direto);
- **Baixo quantidade de celebração de convênios de delegação de rodovias federais aos entes federativos** com interesse em modelarem projetos de concessões de rodovias com composição de trechos de rodovias federais delegadas (impacto negativo, não desejável e indireto);
- **Redução da qualidade da infraestrutura das rodovias federais** em razão do redução do potencial de termos mais trechos de rodovias federais concedidas (impacto social, negativo, não desejável e indireto);
- **Redução dos investimentos em infraestrutura de rodovias federais** e conseqüentemente impacto indireto no crescimento econômico com a redução dos incentivos para novos projetos de infraestrutura em parceria com a iniciativa privada (impacto econômico, não desejável e indireto);

8. COMPARAÇÃO DAS ALTERNATIVAS CONSIDERADAS PARA A RESOLUÇÃO DO PROBLEMA REGULATÓRIO IDENTIFICADO

8.1. No caso de se optar pela alternativa 1, os principais benefícios esperados são (i) a redução do fardo regulatório ocasionado pelos procedimentos relacionados aos convênios de delegação com rodovias federais atualmente exigíveis na Portaria nº 457/2018, (ii) o aumento dos incentivos para a celebração de novos convênios de rodovias federais com outros entes federativos com intenção de realizar investimentos de infraestrutura nessas vias e (iii) o potencial impacto na infraestrutura das rodovias federais e conseqüentemente na economia do país nos próximos anos.

8.2. A redução do fardo regulatório nas atividades de controle e supervisão dos convênios de

delegação de rodovias federais beneficiará diretamente o governo federal, em especial suas áreas de infraestrutura responsáveis por operacionalizar os procedimentos (MINFRA e DNIT), visto que aumentará a eficiência e racionalidade administrativa dos órgãos em questão. Os benefícios (ii) e (iii), que poderão impactar na melhoria da infraestrutura das rodovias federais e consequente crescimento econômico do País, beneficiam indiretamente a sociedade, empresas e governos federais, estaduais e municipais, visto que permitirão melhor logística para o transportes de mercadorias e pessoas nas rodovias federais, permitindo incremento nos investimentos e renda nas regiões beneficiadas. Os benefícios esperados na infraestrutura e incrementos no PIB nacional que são esperados demonstram uma clara tendência de que a alternativa 1 aumente a efetividade do instituto de convênios de rodovias federais em relação ao seu benefício para a sociedade como um todo.

8.3. Sobre os custos que podem decorrer da alternativa 1, entende-se que a sociedade e empresas poderão ter que absorver gastos com tarifas de pedágio decorrentes dos investimentos e serviços prestados, visto que haverá um maior potencial de se materializar novos projetos de outorgas e concessão à iniciativa privada em rodovias federais pelo País.

8.4. **No caso de se optar pela alternativa 2**, o principal benefício esperado seria a maior disponibilidade de mão de obra de infraestrutura para realização das atividades e procedimentos administrativos no âmbito do Ministério da Infraestrutura, único beneficiado direto caso essa fosse a opção adotada.

8.5. Sobre os custos que podem decorrer da alternativa 2, entende-se que o principal custo seria o aumento nas despesas correntes com o incremento da mão de obra contratada para absorver os impactos das atividades e procedimentos exigidos na Portaria 457/2018. Tal incremento orçamentário impactaria o custo fiscal do governo, e indiretamente, as empresas e sociedade devido à pressão, no médio prazo, do aumento dos impostos. Além disso, a adoção dessa alternativa incorre em permanecer com a redução de incentivos para a celebração de novos convênios de delegação vigentes na atual redação da Portaria nº 457/2018, importando em um custo social indireto à sociedade e às empresas em razão da redução do potencial de melhoria da infraestrutura em rodovias federais.

8.6. A adoção da alternativa 2 demonstra claramente menor eficiência e racionalidade administrativa, visto que aumentaria o custo necessário para realizar os procedimentos e atividades no âmbito do Ministério da Infraestrutura. Além disso, essa alternativa representa menor efetividade para a sociedade e usuários das rodovias federais como um todo, pois reduz a expectativa de maiores investimentos e melhoria da infraestrutura rodoviária em rodovias federais da União.

8.7. **No caso de se optar pela alternativa 3**, o principal benefício esperado seria a estabilidade regulatória dos temas relacionados à convênios de delegação de rodovias federais para os demais entes federativos, cujos grupos beneficiados seriam principalmente os órgãos da União e entes federativos responsáveis pela execução dos procedimentos previstos na Portaria nº 457/2018.

8.8. Sobre os custos que podem decorrer da alternativa 3, entende-se que o principal custo seria a permanência da redução de incentivos para a celebração de novos convênios de delegação vigentes na atual redação da Portaria nº 457/2018, importando em um custo social indireto à sociedade e as empresas em razão da redução do potencial de melhoria da infraestrutura em rodovias federais. Além disso, temos um custo associado à ineficiência e baixa racionalidade administrativa inerentes na referida Portaria, impactando os órgãos da União e demais Entes Federativos envolvidos.

8.9. A adoção da alternativa 3 acarretará baixa eficiência e racionalidade administrativa, visto permanecer com os procedimentos burocráticos e ineficientes de controle e supervisão previstos na Portaria nº 457/2018. Além disso, assim como a alternativa 2, esta alternativa pressupõe menor efetividade para a sociedade e usuários das rodovias federais como um todo, pois reduz a expectativa de maiores investimentos e melhoria da infraestrutura rodoviária em rodovias federais da União.

Diante do exposto, quando comparados os possíveis impactos esperados pela adoção de cada alternativa (item 7) e verificados os benefícios e custos esperados por cada uma das possibilidades elencadas no item 6, **resta claro ser recomendável a adoção da alternativa 1**, com vistas a garantir maior eficiência e racionalidade administrativa, visando obter maior efetividade na execução da política pública de transportes nas rodovias federais.

9. MAPEAMENTO DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL QUANTO ÀS MEDIDAS ADOTADAS PARA A RESOLUÇÃO DO PROBLEMA REGULATÓRIO IDENTIFICADO

9.1. Não foi identificado no cenário internacional exemplos semelhantes ao problema regulatório identificado.

10. CONSIDERAÇÕES REFERENTES ÀS INFORMAÇÕES E ÀS MANIFESTAÇÕES RECEBIDAS EM EVENTUAIS PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL OU DE OUTROS PROCESSOS DE RECEBIMENTO DE SUBSÍDIOS DE INTERESSADOS NA MATÉRIA EM ANÁLISE

10.1. Por meio do Despacho nº 235/2022/OUV-ADM/OUV/SE (5551382), a Ouvidoria do MINFRA informou a SNTT que a Consulta Pública referente à Minuta de Portaria que dispõe sobre a alienação e celebração de convênios de delegação de rodovias federais, e procedimentos relacionados à transferência e reversão de bens rodoviários (objeto da análise em tela), fora publicada na plataforma Participa + Brasil e estaria disponível para receber contribuições durante o período de 05 de maio a 23 de maio de 2022 pelo link <https://www.gov.br/participamaisbrasil/alienacao-e-celebracao-de-convenios-de-delegacao-de-rodovias-federais-procedimentos-relacionados-a-transferencia-e-reversao-de-bens-rodoviarios>, conforme imagem no documento (SEI nº 5551375).

10.2. A Minuta de Portaria foi submetida a Consulta Pública visando atender ao Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, que determina a revisão e consolidação de todos os atos normativos inferiores a decreto editados por órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Nesse sentido, a Minuta de Portaria em consulta consolida e revisa as disposições das Portarias nº 457, de 23 de julho de 2018 e nº 96, de 2 de agosto de 2021.

10.3. Desta feita, o objetivo da Consulta Pública foi receber contribuições da sociedade acerca da Minuta de Portaria, de modo a assegurar a transparência, a simplificação e a eficiência dos procedimentos de alienação e delegação de trechos de rodovias federais. Vencido o prazo, a Sociedade apresentou um total de 40 contribuições, elencadas nos seguintes documentos SEI (5636493, 5675751 e 5675790).

10.4. Após avaliação desta área técnica, encaminhamos a planilha SEI (5677086) com a consolidação dos itens que foram acatados ou não. Do total de 40 itens, **25 (em verde) foram acatados**, gerando alteração na minuta de portaria, ou apenas convalidando o entendimento apresentado, e **15 não foram acatados**, sendo apresentadas as devidas justificativas.

10.5. As contribuições apresentadas na consulta pública estão dispostas na Planilha eletrônica (SEI 5675790), em que consta, os questionamentos apresentados, quem foram as pessoas físicas ou jurídicas que contribuíram com tais questionamentos, e quais foram acatados e implementados na minuta da nova portaria, bem como as devidas justificativas para tanto.

11. IDENTIFICAÇÃO E DEFINIÇÃO DOS EFEITOS E RISCOS DECORRENTES DA EDIÇÃO, DA ALTERAÇÃO OU DA REVOGAÇÃO DO ATO NORMATIVO

11.1. O primeiro risco para o problema regulatório é (i) **Gestão de convênios de delegação com procedimentos administrativos ineficientes**, cuja fonte provém dos procedimentos de baixa eficiência regulatória previstos na atual Portaria nº 457/2018 para a supervisão e acompanhamento de um convênio de delegação de rodovia federal atualmente vigente. A probabilidade de ocorrência do risco é extremamente alta, ou frequente, com severidade crítica em caso de materialização do risco.

11.2. Diante do exposto, a classificação do risco é considerada alta, o que requer que o risco seja mitigado na alternativa escolhida. Para tanto, a alternativa 1 apresenta solução regulatória ideal para mitigar atos administrativos ineficientes para a administração pública durante a supervisão e acompanhamento de uma delegação de rodovia federal, visto ser baseado em simplificação de procedimentos pouco producentes e maior racionalidade administrativa, focando em ações de supervisão da União na gestão do patrimônio de seus bens pelos demais entes federativos.

11.3. O segundo risco para o problema regulatório é a provável (ii) **Inconformidade dos atos administrativos da União em razão da complexidade das exigências da atual Portaria nº 457/2018**, cuja fonte provém da baixa capacidade da equipe administrativa do Ministério da Infraestrutura frente à quantidade e complexidade dos comandos exigíveis na atual Portaria, aumentando o risco da União incorrer em inconformidade regulatória.

11.4. A probabilidade de ocorrência do risco é provável, com severidade crítica em caso de

materialização do risco, já que poderia avarar processos administrativos de controle interno ou externo em desfavor dos gestores da Secretaria Nacional de Transportes Terrestres.

11.5. Diante do exposto, a classificação do risco é considerada alta, o que requer que o risco seja mitigado na alternativa escolhida. Para tanto, a alternativa 1 apresenta solução regulatória pertinente para mitigar potenciais ações de inconformidade da União, visto ser baseado em maior racionalidade administrativa, focando na supervisão da União da gestão do patrimônio rodoviário pelos demais entes federativos, e eliminando controles marginais contraproducentes e burocráticos.

11.6. O terceiro risco para o problema regulatório é que (iii) **Novos investimentos em infraestrutura de rodovia não sejam efetivados em razão do baixo incentivo da atual Portaria nº 457/2018**, cuja fonte está no baixo incentivo para a celebração de novos convênios de delegação de rodovias federais, decorrendo na redução do potencial de que novos investimentos em infraestrutura de rodovias federais.

11.7. A probabilidade de ocorrência do risco é provável, com severidade crítica em caso de materialização do risco, já que a carência de investimentos em infraestrutura em rodovias federais afetam diretamente a segurança e conforto dos usuários de rodovias federais, impactando diretamente em majoração de indicadores de acidentes rodoviários.

11.8. Diante do exposto, a classificação do risco é considerada alta, o que requer que o risco seja mitigado na alternativa escolhida. Para tanto, a alternativa 1 apresenta solução regulatória pertinente visto que visa eliminar as barreiras regulatórias que causavam o baixo incentivo na celebração de novos convênios de delegação de rodovias federais, eliminando procedimentos ineficientes de supervisão e controle da União frente aos delegatários.

11.9. A escolha da alternativa 1 poderá sujeitar a Secretaria Nacional de Transportes Terrestres a novos riscos, dentre os quais os principais são: (i) risco do controle externo, em especial do TCU entender que o escopo da supervisão e controle da União frente aos entes subnacionais deva ser maior do que o apresentado no novo normativo; e (ii) aumento do número de solicitações de convênios de delegação de rodovias federais por entes subnacionais superior à capacidade de resposta da equipe técnica da SNTT.

12. DESCRIÇÃO DA ESTRATÉGIA PARA IMPLEMENTAÇÃO DA ALTERNATIVA SUGERIDA

12.1. A alternativa escolhida será implementada com a revogação das Portarias nº 457, de 23 de julho de 2018 e nº 96, de 2 de agosto de 2021, com o intuito de publicar uma nova portaria com a revisão e consolidação dos critérios contidos em ambas, em razão dos fundamentos abaixo expostos e em atendimento ao Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019.

12.2. Os novos procedimentos serão imediatamente aplicados para a celebração de convênios de delegação de rodovias federais relacionados à programas de concessão sob responsabilidade de entes subnacionais, bem como melhor disciplinar a supervisão, pela União, desses convênios, com base na necessária diferenciação entre as competências legais e regimentais do Ministério da Infraestrutura e do DNIT.

12.3. Os procedimentos previstos na Portaria nº 96/2021 relacionados ao arrolamento e transferência de bens em convênios de delegação e em contratos de concessão de rodovias federais fiscalizados pela ANTT foram mantidos em sua essência, trazendo baixo impacto nas alterações administrativas dos órgãos envolvidos.

12.4. Entendemos que a alteração da Portaria pode ter vigência imediata, não havendo necessidade de um período de transição ou adaptação dos atores impactados, visto que a norma não tem uma repercussão geral na sociedade, impactando apenas as atividades de um pequeno grupo de pessoas jurídicas públicas e privadas, como a SNTT, DNIT, ANTT, algumas Secretarias de Infraestruturas Estaduais com convênios de delegação em vigência e empresas concessionárias de rodovias federais com os contratos de concessão em vigência.

12.5. Indicamos que o prazo máximo para reavaliação da norma proposta, conforme Art. 14 do Decreto 10.411, de 2020, seja de até 3 anos, prazo em que serão avaliados os resultados da solução escolhida e a evolução da celebração de novos convênios de delegação.

12.6. Atualmente o Departamento de Transporte Rodoviário possui acompanhamento da evolução de diversos números e indicadores em rodovias federais, sendo o número de convênios de delegação de

rodovias federais celebrados e seu *status* acompanhados dentre esses indicadores, não sendo necessário adaptação do órgão para ações adicionais de fiscalização e monitoramento.

13. CONCLUSÃO

13.1. Diante do exposto, encaminhamos o presente relatório de análise de impacto regulatório da alteração legislativa proposta de revogação das Portarias nº 457, de 23 de julho de 2018 e nº 96, de 2 de agosto de 2021, com o intuito de publicar uma nova portaria com a revisão e consolidação dos critérios contidos em ambas, em razão dos fundamentos abaixo expostos e em atendimento ao Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, e entendemos que os argumentos apresentados são suficientes para a adoção da alternativa de solução de problema regulatório sugerida.

13.2. Encaminhamos o presente relatório para considerações superiores, e sugerimos que a proposta de alteração normativa seja encaminhada para análise da Consultoria Jurídica do Ministério da Infraestrutura.

ANDERSON SANTOS BELLAS
Coordenador-Geral de Concessões Rodoviárias

De acordo. Encaminhe-se ao Senhor Secretário Nacional de Transportes Terrestres.

ALESSANDRO REICHERT
Diretor do Departamento de Transporte Rodoviário



Documento assinado eletronicamente por **Alessandro Reichert, Diretor do Departamento de Transporte Rodoviário**, em 30/06/2022, às 14:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



Documento assinado eletronicamente por **Anderson Santos Bellas, Coordenador-Geral de Concessões Rodoviárias**, em 30/06/2022, às 15:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://super.transportes.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&acao_origem=documento_conferir&lang=pt_BR&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **5762555** e o código CRC **484854F2**.



Referência: Processo nº 50000.012679/2022-71



SEI nº 5762555

Esplanada dos Ministérios, Bloco R - Bairro Zona Cívico Administrativa
Brasília/DF, CEP 70044-902
Telefone: 61 2029-7693 - www.infraestrutura.gov.br