



MELHORES
RODOVIAS
DO BRASIL
ABCR

Papel da Regulação e Controle Externo nas Concessões

novembro de 2025

Reflexões sobre o papel da Regulação no setor de concessões

1. Conceito e funções da Regulação
2. Histórico das concessões de rodovias
3. Desafios da Regulação das concessões de rodovias
4. Contexto geral sobre as melhorias regulatórias no setor de concessões de rodovias e os impactos no controle externo
 - 4.1. Regulamento das Concessões Rodoviárias da ANTT
 - 4.2. A nova Lei da ARTESP
5. Reflexões finais



Conceito e funções da Regulação

Conceito e funções da Regulação

- **Regulação no Brasil:** início da **década de 90**:
 - **desoneração** dos **cofres públicos** e **eficiência** na prestação dos **serviços**
 - **boom** das desestatizações (aprox. 100 entre **1990** e **2002**): especialmente infraestrutura de **telecom** e **transportes**
 - Estado regulador e explorador x Estado regulador
 - criação das Agências Reguladoras (aprox. 2001)
- **Conceito:**
 - definição de **regras** e **padrões** de prestação dos **serviços**
 - acompanhamento do **desempenho** das **concessionárias**
 - **revisão** e **definição** de **tarifas**
 - proteção dos **direitos** dos **usuários**
- **Funções** da Regulação:
 - garantir **qualidade** e **continuidade** do **serviço**
 - evitar **abusos** de **poder econômico**
 - assegurar **cumprimento** dos **contratos**
 - **equilibrar** **interesses** do Estado, empresas e usuários



MELHORES
RODOVIAS
DO BRASIL
ABCR

Histórico das concessões de rodovias

Mudanças de regras e interpretações ao longo do contrato.

Interferências políticas em decisões técnicas.

Reduz previsibilidade e investimentos.

Os 30 anos das concessões de rodovias no Brasil

- História das concessões de rodovias no Brasil revela:
 - ciclos de concessão moldados por diferentes contextos políticos, econômicos e regulatórios
 - estoque de cerca de 24 contratos federais com regras específicas e contraditórias entre si
 - estoque de cerca de 50 contratos estaduais ativos com regras e matrizes de riscos diferentes
 - (22 só em SP, 7 em MG, 6 no RS, dentre outros)
 - concessões de rodovias municipais raras: via urbana com característica de corredor rodoviário (ex. RJ)
- Atualmente: cerca de 28 mil km concedidos (14% da malha pavimentada), com diferentes etapas e normativos



MELHORES
RODOVIAS
DO BRASIL
ABCR

Desafios da Regulação das concessões de rodovias



Desafios da Regulação das concessões de rodovias

- **Insegurança Regulatória**
 - mudanças de **regras** e interpretações ao longo do contrato
 - **interferências políticas** em decisões técnicas
 - **redução de previsibilidade** e investimentos
- **Dimensionamento e estudos de demanda**
 - **estudos** de tráfego **imprecisos** ou **incompletos** podem gerar **tarifas inadequadas**
 - **imprecisão** dos estudos pode trazer conflitos e levar a **renegociações** contratuais
- **Judicialização**
 - conflitos sobre reequilíbrios são judicializados e **decisões judiciais** podem **desconsiderar aspectos técnicos**
 - aumento da incerteza de investimentos.



Contexto geral sobre as melhorias regulatórias no setor de concessões de rodovias e os impactos no Controle Externo

O setor passou por **diversas melhorias nos últimos anos**

Conquistas recentes:

- › **Amadurecimento** do arcabouço **legal e regulatório** (LINDB, Nova Lei das Agências, RCRs, Nova Lei ARTESP)
- › Criação de **novas Agências Reguladoras** (ARTEMIG)
- › Participação **ativa** dos **estruturadores** (Infra SA, BNDES)
- › **Evolução** das práticas de *compliance*
- › Política de **Sustentabilidade e ESG** (selo + integridade)
- › **Novas** fontes de **financiamento** (*greenbonds*, geração e negociação de crédito de carbono, debêntures incentivadas e de infraestrutura)
- › Modernização de contratos
 - › **Free flow**
 - › **Pesagem dinâmica**
- › Criação de mecanismos de **consensualidade**:
 - › SECEX Consenso no TCU (ambiente de discussão e otimização de contratos mau performados)

Melhorias regulatórias em curso:

- › Criação de Políticas de Sustentabilidade de entes subnacionais
- › Regulamentação de debêntures de infraestrutura para entes subnacionais
- › Resolução da ANTT para regulamentação de evasão de pedágio



MELHORES
RODOVIAS
DO BRASIL
ABCR

Regulamento das concessões rodoviárias da ANTT e a nova Lei da ARTESP

Modelos híbridos de remuneração.

Pedágio por trecho percorrido (free-flow).

Cláusulas automáticas de reequilíbrio.

Padronização de estudos de demanda.

Exemplos de inovações regulatórias

- ANTT:

- **Regulamentos de Concessões Rodoviárias criados pela ANTT (RCR 1 a 5):**
 - conjunto normativo **unificado, estruturado** em 5 documentos
 - **protagonismo da regulação infralegal** centralizada pela ANTT
 - modelo em que o **regulamento ganha força**
 - **contratos** contém questões **específicas e individuais**
 - Agência assume **papel ativo** na definição e atualização de normas gerais
 - **normas são estáveis, previsíveis e tecnicamente orientadas**
- **RCR 1: Regras gerais e direitos de usuários**
- **RCR 2: Bens, obras e serviços e adequação dos procedimentos de execução** de obras e serviços
- **RCR 3: Equilíbrio** econômico-financeiro
- **RCR 4: Fiscalização e penalidades**
- **RCR 5: Meios de encerramento** contratual

- ARTESP:

- **Lei Complementar 1.413/2024:** criou a nova ARTESP:
 - promoveu **alterações na estrutura e governança** da Agência
 - estabeleceu **requisitos para eleição de Diretoria**
 - previou **autonomia orçamentária e decisória**
 - previu a obrigatoriedade de **envio de relatório anual de prestação de contas**

A criação pela ANTT do Regulamento de Concessões Rodoviárias

RCR 1	RCR 2	RCR 3	RCR 4	RCR 5
<ul style="list-style-type: none"> • Eficácia, aplicação e adesão ao RCR • Adesão à plataforma consumidor.gov.br • Compromisso com a transparência • Direitos e obrigações dos usuários • Objeto, partes e cláusulas do contrato de concessão • Classificação periódica das concessionárias 	<ul style="list-style-type: none"> • Bens, obras e serviços • Gestão de ativos e regramento das obras • Aprimora a eficiência operacional das concessões • Admissão de dispute board para obras de grande vulto – obras e serviços não previstos inicialmente no contrato de concessão • Fast track para aprovação de investimentos • Regulamentação do verificador independente • Não reequilíbrio de custos de projetos e anteprojetos de novas obras • Não reequilíbrio por complementação de obras do Poder Concedente 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestão econômico-financeira dos contratos <ul style="list-style-type: none"> a. Constituição da empresa, seu capital social, as formas de operações societárias b. Financiamento c. Garantias e seguros d. Receitas dos concessionárias (tarifárias e não tarifárias) e. Formas de manutenção do equilíbrio dos contratos f. Verbas da concessão g. Revisões e reajustes contratuais h. Modelo das contas das concessionárias <ul style="list-style-type: none"> • Free-flow • Reequilíbrios cautelares • Instrumentos de incentivos 	<ul style="list-style-type: none"> • Introdução efetiva à regulação responsiva • Revisão do processo de fiscalização <ul style="list-style-type: none"> a. Alteração dos valores das multas, de valores fixos em URT, para percentual da Receita total b. Criação de etapas prévias à aplicação de Auto de Infração, de modo a advertir a concessionária e dar oportunidade para sanar os descumprimentos previamente c. Aplicação de penalidade simultânea a administrador/controlador d. Criação de atenuantes/agravantes em função da classificação das Concessionárias e. Classificação das concessionárias 	<ul style="list-style-type: none"> • Encerramento contratual <ul style="list-style-type: none"> a. Transição Operacional b. Fase de Convivência c. Transição de ativos • Intervenção • Prorrogação e Extensão de Prazo • Indenização pelos Investimentos sobre bens reversíveis não amortizados • Apuração de Haveres e Deveres • Resolução de controvérsias: <ul style="list-style-type: none"> a. Arbitramento b. Perícia Administrativa c. Autocomposição d. Comitê Resolução de Conflitos – DB e. Arbitragem

Impactos do RCR a concessionárias, ANTT e TCU

Tema	O que muda	Impacto direto
Estrutura societária e controle da SPE	A concessionária deve garantir transparência sobre seus acionistas, operações com partes relacionadas e alterações societárias	Maior rigor na governança corporativa e controle de risco de conflitos de interesse
Transações com partes relacionadas	Passam a ter política obrigatória publicada e comunicação prévia à ANTT	Aumenta a visibilidade e reduz riscos de autocontratação
Financiamentos e “Acordo Direto”	Autoriza acordos diretos com financiadores, permitindo substituição de gestão em caso de inadimplemento.	Facilita acesso a crédito e reduz percepção de risco financeiro
Garantias contratuais	Amplia exigência de seguro-garantia, fiança bancária ou caução , com cobertura e prazos definidos	Protege a execução contratual e evita paralisações
Receitas tarifárias e não tarifárias	Define claramente regras de cálculo, reajuste e destinação de receitas alternativas (como exploração comercial de áreas e publicidade)	Cria mecanismos de incentivo à eficiência e à diversificação de receitas
Recomposição do equilíbrio econômico-financeiro (REEF)	Procedimentos simplificados para pleitos	Dá mais previsibilidade e agilidade para revisões de contrato
Revisões quinquenais	Torna o processo de revisão mais flexível, permitindo readequar escopos e prazos	Evita grandes distorções e melhora o planejamento de longo prazo
Transparência e governança	Exige envio eletrônico de informações econômico-financeiras e publicação de políticas de partes relacionadas	Fortalece fiscalização e confiança regulatória

Síntese dos impactos

Tema	O que muda	Impacto direto
Gestão de risco regulatório	Padronização de mecanismos de reequilíbrio, revisão e garantia	Reduz disputas e aumenta previsibilidade jurídica
Fiscalização	Mais acesso a informações financeiras e societárias das SPEs	Melhora o controle e a transparência regulatória
Sustentabilidade contratual	Introdução de incentivos para antecipação de obras e eficiência operacional	Melhora o desempenho global das concessões
Atração de investimentos	Regras mais claras para financiadores e investidores institucionais	Aumenta o interesse de mercado e reduz custo de capital

Reflexões finais

- Brasil vivencia o **maior ciclo de concessões rodoviárias da história**:
 - Desde **2023**, já foram realizados **31 leilões**, garantindo R\$176 bilhões em investimentos
 - Até **2026**, a previsão é chegar a **45 leilões**, mobilizando mais de **R\$350 bilhões e 700 mil empregos**
- **Sucesso do programa de concessões** depende de:
 - boas **modelagens** e bons **projetos**, com **aprimoramento de matriz de riscos**
 - Agências **independentes tecnicamente e financeiramente**
 - **Regulação técnica eficaz**
- **Consequências diretas**:
 - **Diversificação** dos novos **entrantes**
 - **Melhoria** de **serviços** para a **população**

Concessões de rodovias são mais do que segurança e eficiência nas estradas
Trata-se de implementação de política pública e garantia da Agenda de Sustentabilidade