



**MINISTÉRIO DA FAZENDA**  
**Secretaria de Acompanhamento Econômico**  
**Coordenação-Geral de Transportes e Logística**

Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 26 /COGTL/SEAE/MF

Brasília, 02 de fevereiro de 2017.

**Assunto:** Audiência Pública nº 009/2016, da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), referente à proposta de aplicação de incidência de atenuantes e agravantes no processo sancionatório de concessões rodoviárias.

**Acesso:** Público.

---

## 1. Introdução

1. A Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (Seae/MF) apresenta, por meio deste parecer, considerações sobre a Audiência Pública nº 009/2016, da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), com o objetivo de contribuir para o aprimoramento do arcabouço regulatório do setor de infraestrutura rodoviária, nos termos de suas atribuições legais, definidas na Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, e no Anexo I ao Decreto nº 7.482, de 16 de maio de 2011.<sup>1</sup>

2. A Audiência Pública nº 009/2016 trata de proposta de definição de parâmetros para o aumento e/ou redução, conforme as circunstâncias agravantes, do valor das penalidades de multas aplicadas por inexecução contratual na exploração da infraestrutura rodoviária federal concedida.

## 2. Das Melhores Práticas Regulatórias

3. A clara identificação do problema, a apresentação de justificativas para a proposição e a explicitação dos normativos legais que fundamentam a proposta são parte fundamental das melhores práticas regulatórias e são essenciais para a melhor compreensão da matéria pela sociedade. Avalia-se que, no presente caso, foi realizada a identificação do problema, porém a apresentação das justificativas deveriam ser mais detalhadas e possuir maior clareza.

4. A proposta ora analisada busca definir parâmetros para o aumento e/ou redução, conforme as circunstâncias, do valor das penalidades aplicáveis na exploração, sob a forma de concessão, da infraestrutura rodoviária federal. O documento em análise propõe, sem apresentar metodologia para definição dos parâmetros propostos, que sejam aplicados aumentos nos

---

<sup>1</sup> Redação dada pelo Decreto nº 8.391, de 16 de janeiro de 2015.

valores das multas, em percentuais que variam de 5% a 100%, a depender das circunstâncias agravantes. Além disso, o art. 4º da minuta de resolução propõe a adoção de descontos nas penalidades que variam entre 10% e 50%, caso sejam verificadas algumas circunstâncias atenuantes. Entre elas, vale mencionar as seguintes (*in verbis*):

Art. 4º O valor-base da penalidade será reduzido nos percentuais abaixo, caso verificadas as seguintes circunstâncias atenuantes, dentre outras:

I. 10% (dez por cento), nos casos de confissão irretratável do infrator perante a ANTT;

II. 20% (vinte por cento), no caso de cessação da infração e reparação total do dano ao serviço e ao usuário, em prazo determinado pela ANTT;

III. 10% (dez por cento), no caso de inexistência de infrações definitivamente julgadas, que tiverem o mesmo fato gerador, praticadas nos três anos anteriores;

IV. 50% (cinquenta por cento) no caso de infrações cometidas em trechos de acostamento e que não comprometam a segurança viária;

V. 20% (vinte por cento), na hipótese de atraso igual ou inferior a 10% (dez por cento) do previsto no Contrato de Concessão, PER ou em norma regulatória, para prestação de serviço que envolva tempo de atendimento em valores absolutos;

VI. 20% (vinte por cento), na hipótese de atraso igual ou inferior a 5% (cinco por cento) do previsto no Contrato de Concessão, PER ou em norma regulatória, para prestação de serviço que envolva tempo de atendimento em valores médios.

5. Vale ressaltar que não foi disponibilizada para consulta a Nota Técnica que fundamentou a proposta apresentada à sociedade nesta audiência pública. Portanto, não foi possível avaliar a(s) justificativa(s) técnica(s) que embasou(aram) o conteúdo da presente minuta de resolução.

6. Nesse contexto, com base nas informações disponibilizadas pela ANTT, não é possível observar a fundamentação dos atenuantes expostos nos incisos I a VI do art. 4º que, em princípio, não caracterizam situações passíveis de desoneração. Em relação ao inciso I do art. 4º da referida minuta de resolução, deve-se ressaltar que a identificação das inadimplências cometidas pelas concessionárias é a finalidade principal da atuação fiscalizatória da agência. Desse modo, é razoável entender que a ANTT tem competência para identificar as irregularidades cometidas sem precisar se valer de desonerações para atingir tal finalidade. A Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, define que (*in verbis*):

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

(...)

VII – fiscalizar a prestação dos serviços e a manutenção dos bens arrendados, cumprindo e fazendo cumprir as cláusulas e condições avençadas mas outorgas e aplicando penalidades pelo seu descumprimento;

7. Em relação aos incisos II a VI, vale ressaltar que o rigoroso cumprimento dos itens constantes no Programa de Exploração da Rodovia (PER) é obrigatório, passível de multa. Sendo assim, os atenuantes apresentados nos referidos incisos possivelmente somente seriam possíveis caso fossem itens previstos expressamente nos contratos de concessão.

8. A aplicação de atenuantes incidentes sobre os valores de penalidades possivelmente faria sentido, sob o ponto de vista do interesse público, somente nas hipóteses de economicidade no processo de cobrança (caso a confissão irretratável implicasse redução dos custos administrativos de processamento e cobrança da multa) ou em situações em que a iniciativa da

concessionária eventualmente cobrisse lacuna fiscalizatória decorrente do processo de assimetria de informações, com benefício à qualidade do serviço prestado.

9. A aplicação de atenuantes sem a presença dos pressupostos mencionados acima poderia caracterizar um processo de risco moral (*moral hazard*), em desalinhamento com as boas práticas regulatórias.

10. Na análise da documentação disponibilizada, não foram observadas estas ou outras premissas que justificassem os redutores propostos. No que diz respeito aos atenuantes que embasam a aplicação de descontos nos valores das multas, observa-se que a proposta versa sobre descontos na ocorrência de fatos relacionados ao cumprimento dos requisitos definidos em contrato (art. 4º, II a VI, da proposta), sendo assim, itens de cumprimento obrigatório para as concessionárias.

11. Relativamente aos agravantes propostos no art. 3º da proposta ora analisada, ainda que tenha o mérito de desincentivar a recorrência no descumprimento de obrigações contratuais, também não foi observada nenhuma análise quantitativa para embasar os percentuais propostos.

12. No Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 34/COGTL/SEAE/MF, de 15 de fevereiro de 2013, esta Secretaria se manifestou na Audiência Pública nº 133/2013, da ANTT, acerca da proposta de regulamentação das infrações sujeitas às penalidades de advertência e multa por inexecução contratual na exploração da infraestrutura rodoviária federal concedida. A proposta apresentada em audiência pública visava atualizar a Resolução ANTT nº 2.665, de 23 de abril de 2008, que estabeleceu procedimentos para aplicação de advertência e multa na exploração da infraestrutura rodoviária federal administrada pela agência.

13. O documento em análise naquela oportunidade propôs que fosse reduzida em 45% a quantidade de Unidades de Referência de Tarifa (URTs) – referência para o cálculo das multas – a serem pagas pelas concessionárias da 2ª Etapa do Programa de Concessões de Rodovias Federais (Procrofe), quando comparados com o quantitativo de URTs aplicáveis às concessionárias da primeira etapa do programa. Além disso, a minuta de resolução propôs a adoção de descontos e alternativas de pagamento (possibilidade de conversão dos valores das multas em obras e serviços necessárias à concessão) e a imposição de sanção à concessionária por inexecução contratual dos cronogramas de investimentos no valor equivalente a 25% do valor estimado da obra. A agência justificou esta ação com base na necessidade de equalizar os patamares financeiros das multas aplicadas às concessionárias da 1ª e 2ª Etapa do Procrofe e de diminuir as contestações das concessionárias para com as penalidades impostas.

14. No que diz respeito à avaliação das justificativas apresentadas na proposta trazida na Audiência Pública ANTT nº 133/2013, o Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 34/COGTL/SEAE/MF definiu (*in verbis*):

7. Assim, avalia-se que não foram adequadamente explicitados os parâmetros utilizados na definição dos percentuais de 45% de redução das multas; de 20% de redução no caso de reconhecimento da infração pela concessionária; e de 25% do valor de obras não realizadas. Adicionalmente, merece destaque a proposta de conversão das multas em obras e serviços. Se não estiver muito bem detalhada e suas hipóteses minuciosamente previstas, a medida pode funcionar como desestímulo ao concessionário para o estrito cumprimento do contrato e de seus cronogramas.

15. Como recomendações finais, o Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 34/COGTL/SEAE/MF, afirmou que (*in verbis*):

11. Ante o exposto, a SEAE considera, no âmbito de suas competências, que não cabem recomendações para o aperfeiçoamento da proposta, dadas as informações disponibilizadas até o presente momento.

12. Em todo caso, entende-se que cabe o aperfeiçoamento da análise do impacto regulatório na agência, em especial quanto à identificação do problema, à apresentação das justificativas e à análise dos impactos da regulamentação proposta.

16. Nesse sentido, reiterando o parecer mencionado acima, a Seae atesta que faltam justificativas técnicas necessárias para a melhor compreensão da proposta. Os respectivos valores para agravantes e atenuantes das multas deveriam estar acompanhados de nota técnica que apresentasse os critérios metodológicos adotados. Ademais, recomenda-se o aperfeiçoamento da análise do impacto regulatório por parte da ANTT e a apresentação das justificativas técnicas que fundamentaram a proposta.

### **2.1. Efeitos da Regulação sobre a Sociedade**

17. A distribuição dos custos e dos benefícios entre os diversos agrupamentos sociais deve ser transparente, até mesmo em função de os custos da regulação, de um modo geral, não recaírem sobre o segmento social beneficiário da medida.

18. Considerados esses aspectos, a Seae entende que a agência identificou os atores diretamente afetados pela proposta (sociedade e concessionários de rodovias federais)<sup>2</sup>. Todavia, não indicou e nem apresentou a fundamentação e a mensuração dos impactos da regulamentação proposta sobre os agentes alcançados pela norma e sobre a sociedade como um todo, ainda que de forma qualitativa.

### **3. Análise do Impacto Concorrencial**

19. O impacto concorrencial de uma medida regulatória pode ocorrer por meio de: i) limitação no número ou variedade de fornecedores; ii) limitação na concorrência entre empresas; iii) diminuição do incentivo à competição; e iv) limitação das opções dos clientes e da informação disponível.<sup>3</sup> Considerando tais critérios, não foram verificados indícios de que a proposta em análise resulte em impactos concorrenciais negativos.

### **4. Considerações Finais**

20. Ante o exposto, a Seae considera, no âmbito de suas competências, que:

- i) não cabem recomendações no que se refere ao aperfeiçoamento da proposta, dadas as informações disponibilizadas até o presente momento;
- ii) cabe o aperfeiçoamento da análise do impacto regulatório na agência, em especial quanto à apresentação das justificativas e à análise dos impactos da regulamentação proposta, pois,

---

<sup>2</sup> A referida identificação dos atores diretamente afetados pela proposta foi apresentada no documento “QUADRO-RESUMO”, disponibilizado em [http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/50070/009\\_2016.html](http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/50070/009_2016.html). Acesso em 20/01/2017.

<sup>3</sup> OCDE (2011). Guia de Avaliação da Concorrência. Versão 2.0. Disponível em: <http://www.oecd.org/daf/competition/49418818.pdf>.

como explicitado acima, não foram disponibilizadas informações para avaliar os valores propostos para atenuantes e agravantes; e

iii) a agência reavalie o art. 4º, II a VI, da proposta ora analisada, justificando adequadamente a aplicação de desonerações para a penalização de descumprimentos de obrigações contratuais, caso não estejam claramente caracterizados os pressupostos de economicidade e interesse público.

À consideração superior.

ROBERT RAMON DE CARVALHO SOUSA  
Gerente

FÁBIO COELHO BARBOSA  
Coordenador

JÔNATAS BEZERRA DE SOUZA  
Coordenador de Transportes e Logística

De acordo.

ANGELO JOSÉ MONT ALVERNE DUARTE  
Subsecretário de Análise Econômica e Advocacia da Concorrência