



**MINISTÉRIO DA FAZENDA**  
**Secretaria de Acompanhamento Econômico**  
**Coordenação-Geral de Transportes, Infraestrutura Urbana e Recursos Naturais**

Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 245/COGTR/SEAE/MF

Brasília, 29 de agosto de 2017.

**Assunto:** Audiência Pública nº 010/2017, da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), referente à proposta de Minuta de Resolução que regulamenta a celebração e o acompanhamento de Termo de Ajustamento de Conduta no âmbito da ANTT.

**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 010/2017, da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), com o objetivo de contribuir para o aprimoramento do arcabouço regulatório do setor de transportes terrestres, 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 9.003, de 13 de março de 2017.

2. A Audiência Pública nº 010/2017 trata de proposta de regulamento que disciplina a celebração e acompanhamento de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) no âmbito da ANTT.

3. Esta proposição, que é fundamentada em análise de impacto regulatório, resulta da necessidade de fixar um procedimento administrativo que impute diretrizes a serem observadas na hipótese da celebração de TAC, no âmbito dos setores regulados pela ANTT.

**2. Da Proposta Submetida à Audiência Pública e das Melhores Práticas Regulatórias**

4. A clara identificação do problema, a apresentação de justificativa 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. Na presente audiência pública, com base na documentação disponibilizada pela ANTT, avalia-se que a agência cumpriu esses requisitos.

5. Em 13 de junho de 2017, a Superintendência Executiva (SUEXE) da ANTT, elaborou a Nota Técnica nº 013/SUEXE/2017, com objetivo de propor a abertura de audiência pública com vistas à coleta de subsídios para elaboração de Resolução que regulamente a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta no âmbito da ANTT.
6. A proposta apresentada por meio da minuta de resolução traduz-se em um regulamento dividido em seis capítulos referentes a: Objetivos; Procedimento para Celebração do TAC; Requisitos, Valor e Obrigações; Valor de Referência; Acompanhamento do Cumprimento do TAC e Sanções; Disposições Finais e Transitórias.
7. O objetivo deste regulamento é fixar um procedimento administrativo que sirva de base para a tomada de compromisso de ajustamento de conduta de agentes regulados pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), visando à uniformização e a adoção das melhores práticas regulatórias.
8. Como instrumento de efetividade regulatória, o §3º do art. 1º da minuta de Resolução proposta determina que o TAC possui eficácia de título executivo extrajudicial, nos termos do art. 5º da Lei nº. 7.347, de 24 de junho de 2017<sup>1</sup>.
9. O TAC poderá ser proposto pela ANTT ou requerido pelos Agentes Regulados. Quando proposto pelo agente regulado, o TAC deverá conter no mínimo: a indicação da conduta que deseja adequar e dos processos administrativos a serem abrangidos pelo ajuste; os documentos que comprovem sua regularidade fiscal e a proposta de obrigações objeto do TAC acompanhada do respectivo cronograma de metas. Por conseguinte, caberá à Diretoria Colegiada da ANTT verificar se a celebração de TAC é o meio mais adequado e próprio à realização do interesse público no caso concreto, considerando, dentre outros aspectos, a proporcionalidade da proposta em relação à efetiva proteção dos direitos de coletividade, autorizando ou rejeitando-a por decisão irrecurável, conforme estabelecido no art. 8º da minuta sob análise.
10. Merece destaque o fato de que a celebração do TAC suspenderá o curso dos processos administrativos sancionatórios que tenham por objeto a apuração de violações a obrigações contratuais ou regulamentares descumpridas, exceto nas hipóteses em que os descumprimentos já tenham sido corrigidos (art. 11).
11. O cronograma de metas do TAC não poderá ser superior a quatro anos, podendo ser prorrogado por no máximo dois anos, observada decisão da Diretoria Colegiada da ANTT. As obrigações assumidas poderão abarcar outros serviços não relacionados diretamente aos descumprimentos que são objeto do compromisso, desde que não influam no cronograma físico-financeiro da outorga da qual se origina, conforme preceitua o art. 14 da minuta de Resolução submetida à Audiência Pública.
12. O valor de referência do TAC consistirá no valor total das obrigações descumpridas, objeto do compromisso de ajustamento de conduta (art. 15). Na hipótese de rescisão do TAC decorrente do descumprimento de obrigações, incidirá sobre a compromissária cominação

---

1 Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007)

.....

§ 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial. (Incluído pela Lei nº 8.078, de 11.9.1990)

.....

correspondente à totalidade do valor de referência, sem prejuízos de eventual multa diária (art. 16).

13. O acompanhamento e a fiscalização da execução dos compromissos estabelecidos no TAC caberão à Superintendência competente, indicada pela Diretoria Colegiada na decisão que autorizar a celebração do termo, nos termos do art. 18 da minuta proposta.

14. Caracterizada a mora no cumprimento das obrigações objeto do TAC, poderão ser aplicadas multa, suspensão temporária dos serviços regulados ou redução temporária do valor das tarifas, ressalvando-se que o valor total da multa não seja superior ao valor de referência do TAC (art. 21).

15. Quanto às hipóteses de rescisão do TAC, a minuta proposta estabelece, em seu art. 22: I) descumprimento de obrigação estabelecida no compromisso; II) mora superior à metade do prazo estabelecido para o cumprimento da obrigação, ressalvado prazo inferior previsto no TAC e III) violação substancial do cronograma de metas, conforme definido no TAC, ressaltando-se que eventual processo de rescisão será decidido por deliberação da Diretoria Colegiada, mediante fundamentação da Superintendência Competente (arts. 23 e 24).

16. Uma vez verificado o cumprimento do TAC, em sua integralidade, a Superintendência competente encaminhará os autos à deliberação da Diretoria Colegiada, com proposta de cumprimento do feito, ouvida previamente a Procuradoria junto à ANTT. Caso a proposta seja acatada, a Diretoria Colegiada publicará a decisão atestando o cumprimento no TAC (art. 26).

17. O art. 27 estabelece que os valores de referência de TAC não ensejarão reequilíbrio econômico-financeiro da concessão e os valores pecuniários serão atualizados com base na taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic) (art. 29).

18. Finalmente, o art. 34 da minuta de Resolução prevê a possibilidade de utilização do TAC para efetivação da compensação prevista no art. 30<sup>2</sup> da Lei nº. 13.448, de 5 de junho de 2017.

19. A seguir apresentam-se as considerações relacionadas à minuta de Resolução proposta na Audiência Pública ANTT nº. 010/2017, sob a ótica regulatória e concorrencial.

### **3. Da Minuta de Resolução**

20. No que se refere ao pagamento das multas, a presente minuta de resolução apresenta dois dispositivos que tratam do assunto, sendo eles o §3º do art. 2º e o §1º do art. 15.

21. O §3º do art. 2º, presente na minuta de resolução define o pagamento de 10% do valor das multas aplicadas sobre todos os processos administrativos abrangidos pelo compromisso como condição para a celebração do TAC, *in verbis*:

---

<sup>2</sup> Art. 30. São a União e os entes da administração pública federal indireta, em conjunto ou isoladamente, autorizados a compensar haveres e deveres de natureza não tributária, incluindo multas, com os respectivos contratados, no âmbito dos contratos nos setores rodoviário e ferroviário.

§ 1º Excluem-se da compensação de que trata o caput deste artigo os valores já inscritos em dívida ativa da União.

§ 2º Os valores apurados com base no caput deste artigo poderão ser utilizados para o investimento, diretamente pelos respectivos concessionários e subconcessionários, em malha própria ou naquelas de interesse da administração pública.

§ 3º A parcela dos investimentos correspondente aos valores compensados não poderá ser utilizada para fins de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato e indenização.

§ 4º O órgão ou a entidade competente realizará estudo técnico que fundamente a inclusão dos novos investimentos ou serviços a serem considerados, podendo valer-se para tanto de estudos técnicos realizados pelo respectivo parceiro contratado.

Art. 2º O TAC poderá ser proposto pela ANTT ou requerido pelos Agentes Regulados.

§1º Quanto provocado pelo Agente Regulado, o requerimento de celebração do TAC deverá ser formulado por petição escrita, dirigida à Superintendência competente, interrompendo-se a prescrição da ação punitiva, na forma do art. 2º IV, da Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999.

§2º O requerimento de celebração de TAC não importará em confissão dos fatos nem em reconhecimento de ilicitude da conduta em apuração.

§3º Caso o requerimento seja apresentado após decisão condenatória de primeira instância, será devido, como condição para a celebração do TAC, o pagamento equivalente **a 10% (dez por cento) do valor das multas aplicadas** sobre todos os processos administrativos abrangidos pelo compromisso. (grifos nossos)

22. **Em relação ao mencionado dispositivo, seria recomendável explicitar a forma de quitação ou compensação do saldo remanescente de multas. Adicionalmente, caberia acrescentar as regras a serem observadas em situações onde não haja decisão condenatória e deixar claro se a regra levará em conta a condenação em primeira instância na esfera administrativa, judicial ou em ambas.**

23. O §1º do art. 15, por sua vez, leva ao entendimento de que os valores das obrigações descumpridas, **incluídas as multas**, serão computados no valor de referência do TAC, *in verbis*:

Art. 15. O valor de referência do TAC consistirá no valor total das obrigações descumpridas, objeto do compromisso de ajustamento de conduta.

§1º No caso previsto no art. 1º, §2º, o valor de referência corresponderá a no mínimo 60% (sessenta por cento) dos valores estimados para **penalidades no âmbito dos processos administrativos** abrangidos pelo termo, na data da decisão da Diretoria Colegiada que aprovar sua celebração. (grifos nossos)

24. O mencionado §1º do art. 15 refere-se a situação específica, em que eventuais descumprimentos de obrigações contratuais já tenham sido corrigidos (§1º do art. 2º), utilizando-se o TAC, nesta hipótese específica, para a compensação dos efeitos do descumprimento, mediante execução de obrigações não previstas originariamente no contrato. Quanto ao mérito, questiona-se a utilização do percentual de 60% como parâmetro mínimo de balizamento dos valores estimados para penalidades no âmbito dos processos administrativos para efeito de composição do valor de referência do TAC, tendo em vista que a de aplicação deste percentual, pressupõe a aplicação de um redutor no saldo de multas existentes, haja vista que não há previsão na minuta sob avaliação do pagamento da diferença existente. Nesse contexto, parece ser necessária a existência de previsão legislativa para a concessão de quaisquer benefícios que impliquem a redução/aplicação de redutores sobre o saldo de penalidades decorrentes de obrigações descumpridas.<sup>3</sup>

25. **Dessa forma, recomenda-se que a ANTT avalie a aplicação do percentual de que trata o §1º do art. 15 e caso mantenha a possibilidade de aplicação do percentual mínimo de 60%, que explicito o fundamento legal relacionado à redução/aplicação de redutores**

<sup>3</sup> Cabe salientar que há erro de numeração dos parágrafos do art. 1º, tendo em vista a existência de dois Parágrafos 2º.

**ou que esclareça a forma de pagamento cabível para o saldo remanescente de penalidades decorrentes de obrigações não cumpridas.**

26. O Parágrafo Único do art. 4º da minuta de resolução, define que em situações onde haja ação judicial relativa aos processos sancionatórios sobre os quais se interessa ajustar a conduta, a compromissária deverá renunciar à pretensão formulada na ação em questão como requisito para a celebração do TAC, *in verbis*:

Art. 4º Não será admitido TAC nos seguintes casos:

(...)

Parágrafo único. Havendo ação judicial aos processos sancionatórios sobre os quais se interessa ajustar a conduta, deverá a Compromissária renunciar à pretensão formulada naquela ação para que firmar TAC com o mesmo objeto.

27. **Observa-se que o disposto no mencionado dispositivo deveria apresentar caráter de irretratabilidade, razão pela qual, recomenda-se que a ANTT inclua no mencionado dispositivo o termo “em caráter irretratável”.**

28. Quanto ao art. 23, observa-se haver um erro formal, tendo em vista que o caput do mencionado artigo faz menção ao próprio art. 23 (*in verbis*):

Art. 23. Verificada a ocorrência de alguma das hipóteses do **art. 23**, a Superintendência competente elaborará documento fundamentando a ocorrência, apontará detalhadamente as razões da rescisão e notificará a compromissária para apresentar defesa no prazo de 15 (quinze) dias do recebimento da notificação. (grifos nossos)

29. **Dessa forma, recomenda-se à ANTT proceder ao ajuste redacional do art. 23.**

30. Finalmente, o art. 34 da minuta de Resolução estabelece que o TAC poderá ser utilizado para efetivar a compensação de haveres e deveres de natureza não tributária de que trata o art. 30 da Lei nº 13.448, de 5 de junho de 2017, conforme demonstrado no Item 18 deste Parecer. No entanto, entende-se que o mecanismo de compensação constante do art. 30 da mencionada Lei nº 13.448/2017 não seria aplicável no contexto de um TAC, vez que o mecanismo previsto no art. 30 da referida Lei envolve a compensação de haveres e deveres “líquidos e certos” **em parcela única** e o TAC usualmente utiliza o parcelamento como instrumento de regularização de obrigações. Nesse contexto, sugere-se a exclusão do art. 34 da minuta de Resolução proposta.

31. **Diante do exposto, sugere-se que a ANTT avalie a exclusão do art. 34 da minuta de Resolução.**

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

32. 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.

33. Os principais agentes envolvidos são a sociedade, usuários e empresas: concessionárias, permissionárias, autorizadas, transportadoras habilitadas e demais inscritos sujeitos à regulação da ANTT.

34. Entende-se que as disposições apresentadas pela minuta de resolução não apresentam prejuízo à sociedade e aos usuários, tendo em vista o conteúdo do art. 27, que veda a aplicação de reequilíbrio econômico-financeiro aos valores de referência do TAC.

35. Em relação às empresas, entende-se que o mecanismo de TAC pode permitir a regularização de descumprimentos incorridos durante a prestação dos serviços regulados, dotando a Agência Reguladora de instrumento adicional de regularização de obrigações contratuais ou regulamentares das concessionárias, permissionárias e autorizatárias reguladas pela ANTT, como alternativa à caducidade dos contratos de concessão, bem como ao cancelamento de permissões e autorizações.

36. Portanto, entende-se que a proposta apresentada poderá trazer efeitos favoráveis sobre os agentes envolvidos e, conseqüentemente, aos usuários dos serviços.

## **5. Análise do Impacto Concorrencial**

37. 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>4</sup> Considerando tais critérios, não foram verificados indícios de que a proposta em análise resulte em impactos concorrenciais negativos.

## **6. Considerações Finais**

38. Este parecer apresentou considerações sobre a proposta de minuta de resolução que regulamenta a celebração e o acompanhamento de Termo de Ajustamento de Conduta no âmbito da ANTT submetidas à Audiência Pública ANTT nº 010/2017.

39. Ante o exposto e tendo em vista as diretrizes adotadas na proposta de minuta de resolução analisada, conclui-se que a proposta apresentada aperfeiçoa o marco regulatório setorial e não traz impactos negativos de natureza concorrencial. No entanto, com o objetivo de aperfeiçoar a proposta apresentada, sugere-se à ANTT:

i) Explicitar a forma de quitação ou compensação do saldo remanescente de multas e de que trata o art. 2º e acrescentar as regras a serem observadas em situações onde não haja decisão condenatória e deixar claro se a regra levará em conta a condenação em primeira instância na esfera administrativa, judicial ou em ambas, conforme Item 22 deste Parecer;

ii) Avaliar a aplicação do percentual de que trata o §1º do art. 15 e caso mantenha a possibilidade de aplicação do percentual mínimo de 60%, que explicito o fundamento legal relacionado à redução/aplicação de redutores ou que esclareça a forma de pagamento cabível para o saldo remanescente de penalidades decorrentes de obrigações não cumpridas, conforme Item 25 deste Parecer;

iii) Incluir no Parágrafo Único do art. 4º da minuta proposta o termo “em caráter irreatável”, conforme Item 27 deste Parecer;

---

<sup>4</sup> OCDE (2011). **Guia de Avaliação da Concorrência**. Versão 2.0. Disponível em: <http://www.oecd.org/daf/competition/49418818.pdf>.

- iv) Proceder ao ajuste redacional do art. 23, de forma a corrigir a numeração da menção ao artigo referenciado, conforme Item 29 deste Parecer; e
- v) Avaliar a exclusão do art. 34 da minuta de Resolução, em razão da incompatibilidade do dispositivo constante no art. 30 da Lei 13.448, de 5 de junho de 2017 com mecanismos de regularização de obrigações como o TAC, conforme Item 31 deste Parecer.

À consideração superior.

ROBERT RAMON DE CARVALHO SOUSA  
Chefe de Divisão

FABIO COELHO BARBOSA  
Coordenador de Transportes, Infraestrutura Urbana e Recursos Naturais

ANDREY GOLDNER BAPTISTA SILVA  
Coordenador-Geral de Transportes, Infraestrutura Urbana e Recursos Naturais

De acordo.

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

MANSUETO FACUNDO DE ALMEIDA JUNIOR  
Secretário de Acompanhamento Econômico