

# PROJETO QUARTA PARTE DO REGULAMENTO DE CONCESSÕES RODOVIÁRIAS (RCR 4)

## AVISO DE DOCUMENTOS COMPLEMENTARES

O Relatório de Análise de Impacto Regulatório do Projeto “Quarta parte do Regulamento de Concessões Rodoviárias (RCR 4) – fiscalização e penalidades dos contratos de concessões de rodovias federais” é composto de dois documentos complementares:

- Relatório de AIR SEI nº 12776174, elaborado em 3/1/2023
- Relatório de AIR complementar SEI nº 16354348, elaborado em 30/5/2023

Os dois documentos são apresentados nas páginas a seguir.

**RELATÓRIO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AIR****(PRELIMINAR OU FINAL)****SEI Nº XXXXXXXX****Interessado:** Superintendência de Infraestrutura Rodoviária**Referência:** 50535.001700/2018-99**Assunto:** Relatório de AIR**Ementa:** Análise de Impacto Regulatório – AIR. RCR4. Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária. Penalidades. Dosimetria.**Palavras-chaves:** Análise de Impacto Regulatório – AIR. RCR4. Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária. Penalidades. Dosimetria.**Versão:** 1.0**INTRODUÇÃO**

1. A Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), constituída pela Lei nº 10.233/2001, desde de sua gênese, recebeu atribuições para conduzir os contratos de concessão de rodovias federais em curso ao tempo, bem como para realizar novas licitações de infraestruturas rodoviárias federais. Os contratos vigentes à época da criação da ANTT, dada ausência de regulamentação para o setor, eram dotados de cláusulas específica e regras de conotação geral e abstrata, como marcos setoriais concretos, passando a funcionar como normas de caráter regulatório, ainda que em um ambiente muito restrito, por se aplicarem somente à infraestrutura ali concedida. A partir do início de seus trabalhos, a ANTT, no exercício de suas atribuições regulamentares, passa a dispor suas ordenações, em certa medida limitadas pelas obrigações já contidas nos contratos de concessão. Ressalte-se que, apesar de relevantes normas em matéria de rodovias federais terem sido estabelecidas, como a Resolução 1.187/2005, que trata de procedimentos de execução de obras e serviços pelas concessionárias e a Resolução nº 4.071/2013, que dispõe sobre as infrações sujeitas às penalidades de advertência e multa por inexecução contratual na exploração da infraestrutura rodoviária concedida, a maioria das iniciativas tem natureza episódica, ou seja, são direcionados a um contexto de contrato de concessão. Disso decorre que, a princípio, não se identifica um marco regulatório único de rodovias concedidas, com disposições gerais que venham a caracterizar a orientação regulatória das concessões rodoviárias.

2. Atualmente ainda se lida com os ecos dessa estrutura regulatória inicial, que se perpetuou, em evoluções contatuais cíclicas. A cada rodada há, por certo, aprimoramento dos instrumentos, com atualizações importantes e positivos avanços. Contudo, há também um passivo a ser considerado: incide um novo modelo de gestão pública, para fiscalização, sansão e supervisão das obrigações, para cada rodada constituída. A diversidade de procedimentos gera aumento de custos administrativos, dado que a gestão se torna mais complexa. Isso ainda corrobora para um tratamento não equânime entre concessionárias e usuários e tem como consequências as dificuldades de se cobrar melhores serviços e assegurar plenamente os direitos dos usuários.

3. Sob essa perspectiva, aflorou a necessidade de estabelecimento de um marco regulatório estável, que pudesse ser atualizado unilateralmente e veiculasse por conteúdo as regras gerais das concessões de rodovias. Dessa forma, foi proposto o Regulamento das Concessões Rodoviárias (RCR) com o objetivo de agregar esses anseios e traduzir em norma um marco regulatório setorial hígido e coerente com as melhores práticas regulamentares da Administração Pública Federal.

4. Para permitir discussões qualificadas com todos os interessados no tema e dar mais racionalidade ao trabalho interessados, o RCR foi dividido em cinco partes, conforme apresentado no Processo nº 50500.085847/2020-45, item 4.9, da NOTA TÉCNICA SEI Nº 3863/2020/GERER/SUROD/DIR ([3947370](#)), detalhado na NOTA TÉCNICA SEI Nº 23/2021/GERER/SUROD/DIR ([4883631](#)) e na NOTA TÉCNICA SEI Nº 4888/2021/GERER/SUROD/DIR ([7954731](#)). A presente Análise de Impacto Regulatório refere-se à quarta parte do referido regulamento (doravante denominado RCR4), cujo o escopo é a fiscalização e as penalidades dos contratos de concessão.

5. Todavia, é importante destacar que em 2018 foi incluído na Agenda Regulatória discussão sobre a revisão da Resolução 4.071/2013, que regulamenta as infrações sujeitas às penalidades de advertência e multa por inexecução contratual, sob o tema “*Aperfeiçoamento da regulamentação para apuração e aplicação de penalidades em concessões rodoviárias, incluindo dosimetria de multas*”. Porém, alterações na gestão da Superintendência de Infraestrutura Rodoviária paralisou as discussões. Dessa forma, o tema foi retomado no contexto da elaboração do RCR4. Assim, esse RCR passou a ser discutido no bojo do presente processo, originalmente pertencente ao projeto contido na Agenda Regulatória de 2018, com o objetivo de manter o histórico das discussões realizadas.

**PROBLEMA REGULATÓRIO**

6. Para que o sistema de fiscalização seja adequadamente projetado e alcance o melhor equilíbrio entre eficiência e eficácia, é necessário considerar adequadamente se as ações planejadas são realmente necessárias para um regulamento proposto, como elas devem ser organizadas e dotadas de recursos, quais métodos eles devem seguir. Todavia, as regras atualmente presentes tanto Resolução 4.071/2013, nos contratos de concessão e no Manual de Fiscalização vigente não são adequadas nem suficientes para que assim a fiscalização seja pensada. Disso decorreu uma série de problemas para a fiscalização como se passa a descrever.

7. Antes, porém, importante indicar que a análise dos problemas abaixo apontados leva em consideração as recomendações da OCDE, contidas no *Recommendation of the Council on Regulatory and Policy Governance* (OECD, 2012)<sup>1</sup> e no *OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit* (OCDE, 2018)<sup>2</sup>. O primeiro documento citado apresenta boas prática de governança, com significativa gama de informações e experiências exitosas em regulação. Esse documento ainda destaca: i) as dificuldades econômicas dos governos, que os

obriga cada vez mais a reduzir os gastos na administração pública, incluindo atividades de fiscalização regulatória; ii) os encargos, geralmente desnecessários, gerados pelas inspeções, tanto para o estado quanto para os inspecionados; e iii) a necessidade de aplicação de estratégias bem formuladas de fiscalização, fornecendo incentivos corretos para assuntos regulamentados, no intuito de ajudar a reduzir os esforços de monitoramento (e, conseqüentemente os custos tanto para as empresas, quanto para setor público), aumentando a eficiência e alcançando melhores metas regulatórias. No segundo há uma lista de verificação contendo doze critérios para ajudar reguladores, partes interessadas e especialistas a avaliar o nível de desenvolvimento do sistema de inspeção e execução em uma determinada jurisdição ou de uma instituição ou estrutura específica. Com esse guia é também possível identificar pontos fortes e fracos e áreas potenciais para melhoria. Dessa forma, alguns desses requisitos foram considerados na análise dos problemas que seguem descritos.

Quadro 1: Problemas regulatórios no âmbito da fiscalização e penalização dos contratos de concessões rodoviárias

Assunto	Problema principal	Natureza	Possíveis causas	Conseqüências	Afetados
1. Procedimentos operacionais da fiscalização e da penalização	Multiplicidade de critérios, métodos e formas fiscalização e de apuração de penalidades dos contratos de concessão, em especial das obras	Falha institucional	<p>Ausência de visão oficial, estratégia e estrutura regulamentar para fiscalização, definindo metas, objetivos e princípios-chave</p> <p>Falha na regulamentação da ANTT, permitindo que cada fiscal defina seu método de acompanhamento de obra obrigatória e parâmetros de desempenho e de aplicação de penalidades</p> <p>Diferença das exigências em cada rodada contratual e falta ou divergência de parâmetros para obras e serviços</p> <p>Ausência de política de treinamento dos fiscais para garantir consistência e compatibilidade nas ações de fiscalização</p> <p>Interpretação da legislação que equipara as obras em concessões a obras públicas</p> <p>Falta de dosimetria ponderada para aplicação de multas</p>	<p>Dificuldade de compreensão do papel da ANTT no acompanhamento de obras</p> <p>Ausência de clareza sobre níveis de vinculação da fiscalização às normas e manuais e sobre método de acompanhamento</p> <p>Dificuldades sistêmicas para garantir <i>compliance</i> dos regulados</p> <p>Disparidade na forma de acompanhamento das obrigações de parâmetros, obras e outros elementos</p> <p>Ausência de padronização de rotina de monitoramento para atuação mais preventiva e mais preditiva no monitoramento de instabilidades</p> <p>Necessidade de intervenções recorrentes nas obras</p> <p>Ausência de proporcionalidade na aplicação das multas, acúmulo de processos decorrente de recursos e risco de prescrição</p> <p>Falha no conhecimento e operação dos mecanismos de cobrança</p>	Fiscais da ANTT Concessionárias Usuários
2. Déficit de responsabilidade	Ausência de outros instrumentos, além da regulação direta (comando e controle) regulatórios que possam incentivar a efetividade da fiscalização ( <i>compliance</i> )	Falha regulatória	<p>Falta de planejamento regulatório</p> <p>Normas e contratos não preveem regime diferenciado para tratamento das concessionárias</p> <p>Utilização de procedimentos superados de penalização</p>	<p>Restrição para realizar a fiscalização e gradação das sanções</p> <p>Uso excessivo de TRO sem mudança de comportamento das concessionárias</p> <p>Valores das multas desproporcionais às inconformidades e falta efetividade na cobrança e execução destas</p>	Fiscais da ANTT Concessionárias Usuários
3. Sistematização de dados	Falta de sistematização dos dados sobre o cumprimento contratual	Falha institucional	<p>Ausência de indicadores claros dos elementos precisam ser fiscalizados</p> <p>Relatórios de monitoração sem padronização</p> <p>Ausência de método de levantamento e sistematização dos dados necessários para o</p>	<p>Excesso de trabalho para o fiscal fazer acompanhamento e interpretação dos dados</p> <p>Escassez de informações para subsidiar as ações de fiscalização</p>	Fiscais da ANTT Concessionárias Usuários

			estudo do comportamento das concessionárias  Falta de sistema informatizado para compilação dos dados dos relatórios de monitoração	Inviabilidade para realizar extrações de informações sobre o perfil comportamental das concessionárias ao longo do tempo e estabelecer comparação entre elas  Custos significativos com fiscalização e resultados pouco perceptíveis em relação à conformidade das concessionárias	
4. Participação dos usuários na fiscalização	Déficit de participação dos usuários na fiscalização	Falha institucional	Inexistência de informações e de meios institucionalizados para viabilizar o dirigismo público dos projetos de parcerias público-privada  Subutilização das manifestações dos usuários da Ouvidoria e do Consumidor.gov da ANTT como instrumento de fiscalização dos contratos de concessão  Ausência de informações acessíveis aos usuários franqueadas pela ANTT  Deficiência na interlocução da ANTT com os usuários	Disparidade da representatividade de usuários e concessionárias nos projetos de concessões de rodovias  Baixo conhecimento das reais necessidades das comunidades atendidas pelas concessões rodoviárias  Desconhecimento por parte dos usuários dos benefícios das concessões e contestação das tarifas pagas	Fiscais da ANTT Concessionárias Usuários
5. Fiscalização econômico-financeira	Rigor documental e tratamento da deterioração financeira das concessões	Falha institucional	Herança cartorial da Lei nº 8.666 Percepção sobre importância dos instrumentos Falta de instrumentos para tratamento da deterioração financeira (relicitação/caducidade)	Inviabilidade da ANTT para diagnosticar a saúde financeira da concessão  Custo regulatório para análises de documentos solicitados  Inércia da ANTT no tratamento preventivo de crises, com consequente dificuldade de reverter situação	ANTT

Fonte: Elaboração própria

#### 1. Procedimentos operacionais da fiscalização não uniformes

8. Como descrito no item 1 dessa AIR, a ausência de um marco regulamentar para os contratos de concessão trouxe consequências para o monitoramento e fiscalização das concessões rodoviárias. Uma delas foi multiplicidade de critérios, métodos e formas de apuração de penalidades aplicadas nas ações de fiscalização dos contratos de concessão, em especial das obras, provenientes da ausência de visão oficial, estratégia e estrutura regulamentar para fiscalização, definição de metas, objetivos e princípios-chave.

9. Nesse contexto, importante identificar que a regulamentação vigente para embasar as ações de fiscalização dos contratos de concessão composta pela Resolução 4.071/2013, pelo Manual de Fiscalização das Concessões Rodoviárias, aprovado por meio da Deliberação nº 434, de 16 de dezembro de 2021 e pelo conteúdo referente à fiscalização contidos nos contratos de concessão, além de portarias diversas, não foi suficiente para:

- a) indicar com clareza os métodos de acompanhamento de obra obrigatória e parâmetros de desempenho e de aplicação de penalidades de tomada de decisão;
- b) estabelecer poderes e direitos dos fiscais (e seus limites), evitando assim possíveis abusos e usurpação de direitos fundamentais dos regulados;
- c) dar clareza sobre vinculação da fiscalização às normas e manuais e sobre método de acompanhamento direitos e obrigações dos sujeitos regulados, e
- d) para garantir *compliance* dos regulados.

10. Outro ponto importante para evitar que cada fiscal defina seu método de acompanhamento de obra obrigatória e parâmetros de desempenho e de aplicação de penalidades é a adequada política de treinamento desses profissionais. A atividade de fiscalização pressupõe conhecimento técnico e habilidades específicas, tais como competências para entender e gerenciar riscos; comunicar e aconselhar; promover e apoiar a conformidade; atitude responsiva; capacidade investigativa, dentre outras. Essas competências precisam ser frequentemente avaliadas.

11. Por fim, importante destacar que embora seja impossível consolidar toda a legislação relevante para fiscalização e execução, é útil ter pelo menos as principais disposições princípios e procedimentos essenciais consolidados. Isso permite tornar mais claro e transparente e formalizar os princípios das melhores práticas (gestão de risco, foco em *compliance*, capacidade de resposta etc.) em um

único documento. Saber quais servidores estão habilitadas a fiscalizar e controlar, saber quais os prazos, sobre quais temas, é essencial para a previsibilidade, para que os sujeitos regulamentados exerçam seus direitos e para que o público exija prestação de contas.

## 2. Déficit de responsividade

12. Há fortes evidências de que a regulamentação responsiva oferece melhores resultados do que a sanção uniforme de toda e qualquer violação, mas as leis e as práticas legais nem sempre permitem isso. É, portanto, indispensável que a regulamentação permita explicitamente a diferenciação na resposta à execução (desde a simples advertência ao peso total das sanções ou acusação) dependendo das circunstâncias (gravidade das violações em termos de risco, histórico, situação geral do regulado, prontidão para cumprir e melhorar, intenção ou falta dela, dissimulação ou abertura etc.). A discricionariedade de execução deve ser claramente permitida (como de qualquer forma existirá na prática), mas também limitada pela aplicação de princípios e critérios (em particular a proporcionalidade do risco).

13. Dessa forma, para que a resposta da fiscalização seja crível e alcance algum efeito de dissuasão, as sanções em potencial devem ser suficientemente fortes para compensar os benefícios potenciais das violações – mas devem ser suficientemente flexíveis para que haja uma ameaça crível de que os fiscais irão realmente usá-los. Se apenas sanções muito severas (por exemplo, caducidade) estiverem disponíveis, elas raramente serão usadas, porque as consequências econômicas e sociais e a possível reação política seriam consideráveis. A regulamentação deve, portanto, prever uma série de respostas diferenciadas, como avisos de não-conformidade, advertências, o próprio Termo de Registro de Ocorrências já utilizado na Agência, recomendações para adoção de planos de contingência em caso de risco iminente, ou ações mais severas como declaração de inidoneidade para licitar ou contratar. Outra possibilidade é a denúncia espontânea, ato unilateral da concessionária, que independe de análise ou aceitação da ANTT, apresentada antes de qualquer ação de fiscalização e que confira prazo para que a concessionária saneie a irregularidade. É possível ainda ter cronogramas de fiscalização mais flexíveis para regulados com resultados melhores e mais rígidos para os demais.

14. Contudo, a avaliação da necessidade de implantação de uma dessas medidas regulatórias pressupõe a compreensão, com a máxima clareza, do comportamento das concessionárias e a distinção daquelas que são cooperativas, das não-cooperativas. É importante que essa distinção seja clara na regulamentação e na prática, para que se ganhe legitimidade e cooperação ativa dos regulados. A fiscalização responsiva requer diferenciação com base no histórico do operador, daí a relevância da classificação das concessionárias previstas na Resolução 5.950/2021. Essa classificação, no entanto, não pode ser vista de forma estática, ela exige constante avaliação de possíveis riscos, isto é danos que a concessionária causou ou é suscetível de causar.

15. Neste sentido, ao avaliar a situação em uma concessionária os fiscais devem considerar não apenas se existem violações, mas se essas violações fazem parte de um padrão, se refletem um comportamento imprudente deliberado ou resultam de erros que o operador está pronto para corrigir o quanto antes, e, crucialmente, se essas violações realmente criam sérios riscos para o bem-estar dos usuários das rodovias – e, em caso afirmativo, a magnitude desses riscos.

16. Por último, é relevante considerar o impacto da resposta de fiscalização no cumprimento futuro, tanto dentro no âmbito da ANTT entre gestores e fiscais quanto fora dele (efeito de exemplaridade), sendo, dessa forma, relevante que haja alguma forma de publicização das ações decorrentes dos processos de fiscalização.

## 3. Sistematização de dados

17. Um terceiro problema identificado diz respeito à dificuldade em consolidar os relatórios de monitoração transformando os dados coletados em informações úteis para subsidiar as ações de fiscalização. Neste ponto, é importante salientar que para viabilizar um modelo de fiscalização responsiva, inicialmente é necessário que se avalie a evolução de indicadores de desempenho ao longo de algum tempo, verificando tendências de melhoria ou piora dos indicadores-chave (se existem pontos de inflexão). Necessário também realizar comparação entre as concessões ou com indicadores externos (concessões de outros países ou com e relevantes pesquisas específicas). Essas análises objetivas, porém, não descartam a utilização de instrumentos qualitativos, como consultas a grupos de partes interessadas.

18. Dessa forma, há de se ter em conta que essa dificuldade para produzir e consolidar dados, que é a base para avaliar o comportamento das concessionárias, precisa inexoravelmente ser enfrentado, pois é crucial para o desenvolvimento da fiscalização responsiva. Do contrário, as ações de fiscalização tenderão a se transformar em ações circulares, onde o que se busca é emitir autos de infração, independentemente dos benefícios ou custos que isso implique para os usuários, para as concessionárias e para a própria ANTT.

19. O direcionamento adequado das ações de fiscalização exige dados adequados e ferramentas de gerenciamento de dados. Para os primeiros, é indispensável uma base de dados abrangente de objetos sob supervisão, incluindo suas características fundamentais em relação ao risco de as concessionárias não alcançarem avaliações consideradas adequadas (atividades, escopo, localização, histórico). Para este último, um sistema de gerenciamento de casos, registros e gerenciamento de fluxo de trabalho é um ativo considerável. Combinar ambos é a melhor opção para garantir eficiência e direcionamento das ações.

20. Nesse cenário, há ainda de se colocar em pauta que a fiscalização da ANTT é feita em parceria entre empresa de monitoração, empresas supervisoras e fiscais, no caso da fiscalização de obras e parâmetros de desempenho; e de auditorias independentes e fiscais da ANTT, no caso da fiscalização econômico-financeira.

21. O compartilhamento rápido e regular de informações é essencial. Os sistemas de TI devem ser configurados para que isso aconteça de forma mais automática possível ou pelo menos com muita facilidade. Idealmente, todos esses agentes de fiscalização devem usar o mesmo banco de dados, podendo consultá-los para melhorar o direcionamento e a capacidade de resposta, e ter mais informações atualizadas. Quanto mais esses sistemas puderem ser integrados e as informações necessárias disponibilizadas, mais eficaz e realmente baseado em riscos o sistema de fiscalização pode se tornar.

## 4. Déficit de participação dos usuários na fiscalização

22. A representação das partes interessadas, em especial os usuários, nas ações de fiscalização tem um valor considerável, pois garante maior transparência, maior legitimidade e garante que a instituição permaneça sintonizada com as preocupações públicas. As principais decisões estratégicas em fiscalização têm pelo menos tanta relevância para os usuários quanto as próprias concessionárias. Todavia, foi levantado como problema a ser enfrentado um déficit de participação dos usuários nas ações de fiscalização, embora a inclusão deste grupo nas ações fiscalizatórias tenha sido previsto, há muito tempo, na legislação, que regula as concessões no Brasil.

23. A Lei 8.987, de 1995, em seu artigo 30 prevê:

Art. 30. No exercício da fiscalização, o poder concedente terá acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros da concessionária.

Parágrafo único. A fiscalização do serviço será feita por intermédio de órgão técnico do poder concedente ou por entidade com ele conveniada, e, periodicamente, conforme previsto em norma regulamentar, por comissão composta de representantes do poder concedente, da concessionária e dos usuários.

24. Legislação posterior, a saber, a Lei 13.460, de 2017, instituiu os Conselhos de Usuários:

Art. 18. Sem prejuízo de outras formas previstas na legislação, a participação dos usuários no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços públicos será feita por meio de conselhos de usuários.

Parágrafo único. Os conselhos de usuários são órgãos consultivos dotados das seguintes atribuições:

I - acompanhar a prestação dos serviços;

II - participar na avaliação dos serviços;

III - propor melhorias na prestação dos serviços;

IV - contribuir na definição de diretrizes para o adequado atendimento ao usuário; e

V - acompanhar e avaliar a atuação do ouvidor.

Art. 19. A composição dos conselhos deve observar os critérios de representatividade e pluralidade das partes interessadas, com vistas ao equilíbrio em sua representação.

Parágrafo único. A escolha dos representantes será feita em processo aberto ao público e diferenciado por tipo de usuário a ser representado.

Art. 20. O conselho de usuários poderá ser consultado quanto à indicação do ouvidor.

Art. 21. A participação do usuário no conselho será considerada serviço relevante e sem remuneração.

Art. 22. Regulamento específico de cada Poder e esfera de Governo disporá sobre a organização e funcionamento dos conselhos de usuários.

25. Em 2014, a então Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUINF), atual SUROD, publicou a Portaria nº 130/2014, que regulamentou as comissões que seriam compostas de representantes do poder concedente, da concessionária e dos usuários para colaborar com a fiscalização das concessões. Esses grupos foram chamados de Grupos Paritários de Trabalho (GPT). Em 2021, a ANTT publicou nova regra para disciplinar o assunto, por meio da Resolução 5938/21, regulamentada no âmbito da SUROD pela Portaria nº 90/2022, que estabeleceu os comitês tripartites, atualmente em fase de implantação. Contudo, os grupos paritários de trabalho, atualizados recentemente para comissões tripartites não têm apresentado resultados satisfatórios quanto a efetiva participação dos usuários na fiscalização dos contratos, em grande parte das concessões.

26. A legislação em destaque, ao prever a participação social no acompanhamento da prestação de serviços público, bem como na fiscalização e controle das ações do Estado, aqui especificamente no acompanhamento dos contratos de concessão rodoviária, tem o objetivo de influenciar a definição e a execução da prestação dos serviços, como pressuposto de melhoria da qualidade. Dessa forma, as comissões devem funcionar como espaços estratégicos na reivindicação, formulação, controle e avaliação da execução dos contratos de concessão. A gestão destas instâncias e de outras redes de articulação em prol da garantia da participação social é essencial para o alcance do serviço adequado. Todavia, o desafio que se coloca é a criação de uma eficiente rede de informação e comunicação na qual os usuários possam perceber-se como atores fundamentais na reivindicação pelo direito de ter rodovias que prestem serviço adequado às reais necessidades das comunidades.

27. Por outro lado, as manifestações dos usuários encaminhadas aos canais da ANTT nunca foram usadas como insumo para fiscalização. A Resolução nº 5950/21 apresenta uma nova forma de tratamento do usuário da rodovia, ao apresentar a Plataforma Consumidor.gov.br como meio para tratar conflitos entre as concessionárias e os usuários das rodovias, todavia os dados produzidos nesta plataforma se não utilizados para direcionar ações de fiscalização formarão mais um conjunto de dados relevantes desperdiçados.

## 5. Rigor da fiscalização econômico-financeira

28. A fiscalização econômico-financeira é feita por meio da verificação do cumprimento da legislação, dos contratos com análise da adequação dos procedimentos para registro contábil das operações e elaboração das demonstrações financeiras; avaliação da gestão e o desempenho econômico-financeiro da concessionária.

29. Isso é feito por meio da avaliação de aspectos julgados de maior relevância, selecionados a partir das demonstrações contábeis, econômicas e financeiras elaboradas pela concessionária, em atendimento à legislação vigente. Consideram-se, também, outras informações obtidas durante o processo de monitoramento, através de Prestações Anuais de Contas, Relatórios de Informações Trimestrais, Balancetes Mensais.

30. Todavia, foi identificado que há um certo rigor na análise destes documentos, sem que isso devolva para ANTT a capacidade de análise quanto à saúde financeira da concessão, situação que precisa ser enfrentada. Não há, por exemplo, por padrão, distinção entre a frequência do envio dos documentos ou no nível de profundidade de análise pelos técnicos da ANTT a depender do perfil da concessionária. Distinção essa que caracterizaria a responsividade também na fiscalização econômico-financeira.

## ATORES AFETADOS PELO PROBLEMA REGULATÓRIO

31. São indicados como atores afetados com as questões em comento:

### a. Atores internos:

- Servidores da ANTT que atuam com fiscalização: Podem estar desmotivados por não visualizarem resultado de suas ações ou por não existirem outros instrumentos de *enforcement* e de incentivo à conformidade.

### b. Atores externos:

- Usuários: insatisfação de alguns grupos de usuários com relação à prestação do serviço público.

- Mercado regulado: que não coopera ou que descumpra as normas, que não acredita na regulação editada pela ANTT. Insatisfeito com excessiva aplicação de multas.

## BASE LEGAL

32. Inicialmente, vale destacar que o tema "Regulamento de Concessões Rodoviárias" consta da Agenda Regulatória da ANTT 2021/2022, consoante Deliberação nº 529, publicado no Diário Oficial da União nº 224, de 22 de dezembro de 2020, Seção 1, pág. 56. E, consoante Nota Técnica SEI nº 23/2021/GERER/SUROD/DIR ([4883631](#)), item 4.7, após análise dos normativos sob competência de gestão da SUROD e dos contratos de concessão de rodovias, depreendeu-se que cinco grandes domínios seriam tratados pelo setor, dentre eles destaca-se o inciso "c" que apresenta o domínio *Fiscalização e Penalização: ação voltada à supervisão do cumprimento contratual e acatamento aos padrões normativos e correção dos rumos daqueles que descumprirem as regras*. Tema abordado nesta Análise de Impacto Regulatório.

33. Da leitura da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, verifica-se a competência da ANTT para a regulamentação do assunto, nos termos do art. 20, II c/c 22, II, e 24, IV, da Lei nº 10.233/2001. Veja:

Art. 20. São objetivos das Agências Nacionais de Regulação dos Transportes Terrestre e Aquaviário:

(...)

II – regular ou supervisionar, em suas respectivas esferas e atribuições, as atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes, exercidas por terceiros, com vistas a:

a) garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas;

b) harmonizar, preservado o interesse público, os objetivos dos usuários, das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, arbitrando conflitos de interesses e impedindo situações que configurem competição imperfeita ou infração da ordem econômica.

(...)

Art. 22. Constituem a esfera de atuação da ANTT:

(...)

V – a exploração da infra-estrutura rodoviária federal;

(...)

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

(..)

IV - elaborar e editar normas e regulamentos relativos a exploração de vias e terminais, garantindo isonomia no seu acesso e uso, bem como a prestação de serviços de transporte, mantendo os itinerários outorgados e fomentando a competição;

34. Ressalta-se ainda a competência da SUROD para proceder ao desenvolvimento e proposta de minuta de resolução quanto a adequação dos aspectos regulatórios nela contidos, em função de suas atribuições regimentais de consolidar, harmonizar e uniformizar todas as propostas de resoluções, conforme preconiza o art. 32, inciso I, da Resolução ANTT nº 5.976/2022:

Art. 32. À Superintendência de Infraestrutura Rodoviária compete:

I - propor a regulamentação sobre a infraestrutura rodoviária concedida;

35. Seguindo esta linha, o inciso V, do artigo 25, da resolução supra citada indicou para a Gerência de Regulação Rodoviária (GERER) a atribuição de propor regulamentações sobre a infraestrutura rodoviária concedida. Destarte, é clara a competência da ANTT sobre a temática sob discussão, assim como da SUROD para preparar a proposição normativa, cabendo à GERER a elaboração das peças técnicas e sugestão ao Sr. Superintendente.

36. Há de se mencionar que, apesar do papel do Ministério da Infraestrutura nas concessões rodoviárias federais, a presente alteração não depende daquela órgão, não obstante esteja sendo realizada com o estrito alinhamento aos preceitos por ele perpetuados. Diante disso, as ações da ANTT na correção dos problemas enumerados não devem gerar conflitos com outras instituições ou mesmo agentes privados, desde que respeitados os trâmites da participação social dispostos.

37. Expostas estas considerações, passa-se a elencar os objetivos que se pretende alcançar.

## OBJETIVOS

38. Um bom sistema de inspeção e fiscalização deve, simultaneamente, ter como objetivo fornecer os melhores resultados possíveis em termos de prevenção ou mitigação de riscos e promover a prosperidade econômica, melhorar o bem-estar e perseguir o interesse público, fazendo-o sem aumentar excessivamente os custos para o Estado e encargos para os sujeitos regulados e garantir a confiança e a satisfação dos diferentes stakeholders, cujas perspectivas são muitas vezes conflitantes (OCDE, 2012 e 2018). Isso não é apenas difícil de alcançar, mas também difícil de medir. Porque os dados geralmente não estão disponíveis, ou não são necessariamente confiáveis, devido a limitações nos métodos de medição ou porque as ações de fiscalização são apenas um dos muitos fatores que afetam a avaliação da qualidade do serviço prestado, no caso das concessões rodoviárias.

39. Por todas estas razões, é importante utilizar os diferentes critérios para aferir se os objetivos previstos serão alcançados. Dessa forma, os objetivos aqui postos apresentam ações de ordem prática, conforme segue, alinhados aos problemas apresentados, mas sem exatamente apresentar métricas a serem cumpridas:

Quadro 2: Objetivos a serem alcançados

Assunto	Problema Principal	Objetivos
1. Procedimentos operacionais da fiscalização não uniformes	Multiplicidade de critérios, métodos e formas fiscalização e de apuração de penalidades dos contratos de concessão, em especial das obras	Consolidar critérios, métodos e formas de fiscalização e de mensuração de penalidades relativos aos inadimplementos dos contratos de concessão, usando como fundamento pressupostos responsivos
2. Déficit de responsividade	Escassez de opções de instrumentos de sanções e de incentivos à <i>compliance</i>	Adotar fiscalização em níveis, baseando-se em evidências, incentivos, parâmetros de desempenho e comportamento dos regulados na fiscalização
3. Sistematização de dados	Falta de sistematização dos dados sobre o cumprimento contratual	Desenvolver base de dados robusta que congregue os principais indicadores de desempenho do serviço regulado e subsidie o regulador na identificação das principais falhas dos agentes regulados monitorados e viabilize a elaboração de plano de atividades
4. Participação dos usuários na fiscalização	Déficit de participação dos usuários na fiscalização	Compreender a percepção dos usuários sobre o comportamento das concessionárias e identificar, por meio das contribuições de usuários, situações que ensejam a necessidade de intervenção da fiscalização, mudança na prestação dos serviços ou repactuação de obras
5. Rigor da fiscalização econômico-financeira	Rigor documental e falta de preditividade sobre saúde financeira das concessões	Ampliar o nível de responsividade da fiscalização econômico-financeira, bem como a capacidade da ANTT para viabilizar tratamento preventivo de crises e reverter a situação

Fonte: Elaboração própria

### ALTERNATIVAS DE AÇÃO E SEUS IMPACTOS

40. Inicialmente é válido mencionar a recomendação do documento Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR, da ANTT, acerca da quantidade e descrição das possíveis alternativas de ação:

41. Para que a AIR seja útil ao processo decisório, é necessário identificar as diferentes possibilidades de se tratar o problema, excluindo aquelas que se mostrarem inviáveis e analisando detalhadamente aquelas que se mostrarem potencialmente eficazes.

42. Assim, as alternativas levantadas foram descritas no *Quadro 03 - Alternativas de ação regulatória e seus impactos*. Essas alternativas estão em consonância com o proposto no Projeto Atuação Responsiva - PAR, da ANTT, disposto na Nota Técnica 6439 (8811071), que trata da Análise de Impacto Regulatório Preliminar da Regulação Responsiva.

Quadro 3: Alternativa de ação e seus impactos

Alternativas	Vantagens	Desvantagens
1 - Não elaborar resolução, mas adotar outros instrumentos normativos que alterem o modo de fiscalizar e normatizar, por exemplo, portaria, instrução normativa, manuais de fiscalização, com orientação às ações fiscalizatórias para as concessões rodoviária	<ul style="list-style-type: none"> <li>i. menos tempo gasto, na medida que não precisaria passar por PPCS</li> <li>ii. maior flexibilidade de alteração, se comparado com uma resolução</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>i. menor legitimidade das ações, já que não haveria participação social</li> <li>ii. possibilidade de questionamento se não afetaria, mesmo que indiretamente, direitos dos regulados</li> <li>iii. limitação aos instrumentos ou medidas e procedimentos existentes, sobretudo com relação àquelas que geram alguma restrição de direitos (como medidas coercitivas ou mesmo preventivas, mas que se descumpridas incorrem na aplicação de um agravamento de uma pena existente)</li> <li>iv. medidas de incentivo que gerem algum tratamento desigual entre os regulados poderiam ser mais facilmente contestadas.</li> </ul>
2 - Não elaborar normativos, mas adotar outros instrumentos e procedimentos (mapeamento de processos, desenvolvimento de sistemas de TI, revisão dos modelos de plano de fiscalização) que	<ul style="list-style-type: none"> <li>i. opção mais ágil, ao exigir menos recursos (sobretudo humanos) por dispensar a edição de norma</li> <li>ii. flexibilidade maior de alteração de parâmetros, diretrizes, critérios usados na fiscalização</li> <li>iii. possibilidade de trazer maior organização e uniformidade para o trabalho da fiscalização.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>i. menor legitimidade dos atos não normativos, eis que, em princípio, não passam por PPCS</li> <li>ii. considerando que o Plano Anual de Fiscalização tem vigência por apenas um ano, não serve para médio e longo prazo. E como é feito um para cada concessão pode manter o problema de não uniformidade na fiscalização</li> <li>possibilidade de questionamento se não afetaria, mesmo que indiretamente, direitos dos regulados</li> <li>iii. limitação aos instrumentos e medidas coercitivas existentes. impediria, por exemplo, que o descumprimento de uma medida preventiva gerasse o aumento ou agravamento de uma pena existente</li> <li>medidas de incentivo que gerem algum tratamento desigual entre os regulados poderiam ser mais facilmente contestadas</li> </ul>

alterem o modo de fiscalizar		iv. dificuldade e tempo investido para desenvolvimentos de sistemas informatizados
3 - Editar normativo (resolução) que trate de regras para uma fiscalização e regulação mais responsiva	<p>i. confere maior segurança jurídica, na medida que o processo de elaboração e revisão normativa passa por uma série de procedimentos (inclusão na agenda regulatória, participação social...)</p> <p>ii. permite maior transparência e previsibilidade aos regulados das ações fiscalizatórias a médio e longo prazo, eis que as premissas, critérios, métodos e outros aspectos estariam em normas previamente estabelecidas e de forma mais clara</p> <p>iii. imprime maior legitimidade às ações fiscalizatórias, tendo em vista que a edição de resolução utiliza-se de processo de participação e controle social (ppcs), possibilitando aos regulados participarem da elaboração da norma por meio do envio de contribuições</p> <p>iv. serve como norte e base para elaboração dos contratos posteriores</p> <p>v. confere maior embasamento à tomada de decisão nas ações fiscalizatórias e segurança aos fiscais</p>	<p>i. gasto de recursos humanos para a edição de resolução e observância de todo ppcs</p> <p>ii. necessidade de editar nova resolução em caso de alteração de diretrizes, contexto ou outros motivos. contudo, isso pode ser mitigado na medida que estariam contidas apenas regras mais gerais</p> <p>iv. possibilidade de resistência de servidores e até do mercado regulado ao adotar um novo modelo de fiscalização calcado na regulação responsiva e em outras teorias regulatórias, considerando que poderia não haver uma prescrição definida e certa de qual seria a medida aplicada para toda prática infracional, já que há certa discricionariedade na aplicação destas medidas ao se levar em consideração outros fatores como comportamento do agente e seu histórico, grau do dano envolvido no caso concreto etc.</p>
4 - Revisar procedimentos internos, adotar medidas orientativas e preventivas (como campanhas educativas) e investir em capacitação e campanhas educativas internas e externas	<p>i. visa conscientizar e propagar uma nova cultura regulatória, que se mostra essencial para mudanças de postura e visão sobre a regulação.</p> <p>ii. o uso de incentivos geralmente é um método que possui bom custo-benefício, na medida que demanda poucos gastos e pode ensejar grandes benefícios para certos casos</p> <p>iii. a revisão de procedimentos internos, a melhoria da comunicação, de sistemas é muito relevante para se alcançar os resultados esperados. Essas medidas requerem esforços iniciais, mas com resultados que se repercutirão por muito tempo, mesmo que devam ser periodicamente revistos</p>	<p>i. o uso de incentivos, de medidas preventivas, campanhas orientativas, para certos casos e destinatários (sobretudo em caso de regulados que querem resistir à regulação), não surtem efeitos desejados e devem ser muito bem avaliados para não haver desperdício de recursos</p> <p>ii. assim como o uso de correção e autorregulação pode não servir para certos segmentos de mercado, principalmente para aqueles que não sejam muito organizados</p> <p>iii. no que se refere à sistematização de dados, estes requerem o dispêndio de recursos públicos, mas com resultados que podem ser possivelmente superiores aos gastos iniciais envolvidos</p>

43. Entende-se que todas as alternativas poderiam ser adotadas. Todavia, a Alternativa 3 apresenta-se como o ponto de partida para as demais. Além disso, deve-se levar em consideração que a quarta etapa do RCR, que deverá contemplar a fiscalização e as penalidades dos contratos de concessão rodoviária, consta da Agenda Regulatória da ANTT 2021/2022, consoante Deliberação nº 529.

44. Dessa forma, dada a relevância de fundamentar a opção regulatória mais adequada no sentido de rever a regulamentação da fiscalização das concessões rodoviárias com base no conceito de responsividade, passa-se a indicar o conteúdo de normativos de outras agências reguladoras em que foram introduzidos esses elementos, transcritos da Nota Técnica 6439 (8811071), acima citada. Antes, porém, cabe indicar que, conforme o *OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit*, de 2018, as normas sobre fiscalização *should be based on "responsive regulation" principles: inspection enforcement actions should be modulated depending on the profile and behaviour of specific businesses*<sup>3</sup>.

45. Também a Casa Civil do Governo Federal do Brasil, no documento intitulado Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório (2018)<sup>4</sup>, também indica uso da Regulação Responsiva. Descreve o documento (p. 48):

Recomenda-se ainda o desenho de alternativas denominadas na literatura internacional como "Regulação Responsiva", isto é, que sejam capazes de abarcar diferentes comportamentos de modo dinâmico, aplicando a abordagem mais restritiva e punitiva sobre aqueles atores que realmente se recusam a cooperar ou se ajustar ao comportamento desejado

46. Isso dá maior legitimidade para a aplicação das ferramentas da Regulação Responsiva, de forma bem sucedida, ainda que as críticas apontadas à teoria sejam bastante pertinentes e requeiram atenção.

## Benchmarking

### Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ

47. A ANTAQ não possui normativo específico sobre o tema, mas adotou elementos de responsividade internamente no âmbito dos procedimentos de fiscalização. A fiscalização exercida pela ANTAQ sob os regulados em sua esfera de competência é realizada conforme o Plano Plurianual de Fiscalização – PPF, que possui uma abrangência de quatro anos.

48. Dentro do PPF, a cada ano é lançado o Plano Anual de Fiscalização – PAF, que organiza as empresas que serão fiscalizadas naquele ano, bem como a forma da fiscalização, de acordo com a programação aprovada pela Diretoria da Antaq.

49. Uma alteração significativa do PPF (2020-2023) foi a adoção do Modelo Quantitativo de Risco, que se caracteriza como sendo um modelo de fiscalização responsiva, cuja principal estratégia é a análise do histórico comportamental dos agentes fiscalizados para que as ações fiscalizatórias sejam proporcionais à conduta histórica identificada. Ou seja, neste novo modelo, considera-se, dentre outros fatores, a recorrência infracional do regulado nos últimos anos, como indicador de risco potencial daquele fiscalizado.

50. Após análise e ajustes no PAF 2020, o PAF 2021, aprovado pela Portaria-DG Antaq nº 299/2020 e revisado pela Portaria-DG Antaq nº 337/2021, possui uma metodologia de risco baseada em cerca de 12 indicadores e suas variantes:

Risco1 - tipo de risco que representa um pequeno dano/impacto à conformidade regulatória, composto pelo Índice de Irregularidade Normativa (IIN), calculado como:  $Risco1 = IIN * Peso1$

Risco2 - tipo de risco que representa um médio dano/impacto à conformidade regulatória, composto pelo Índice de Não Atendimento de Notificações (INA) e Índice de Ouvidoria (IOU), calculado como:  $Risco2 = (INA + IOU) * Peso2$

Risco3 - tipo de risco que representa um alto dano/impacto à conformidade regulatória, composto pelo Índice de Reincidência de Infrações (IRI), Índice de Autos Lavrados (IAL), Índice de Recorrência Crítica (IRC), calculado como:  $Risco3 = (IRI + IAL + IRC) * Peso3$

51. Em síntese, os indicadores foram desenvolvidos para que, ao final do processo, fossem somados os três riscos parciais de modo que o resultado obtido determinasse o Índice de Perfil de Risco (IPR) em quantidade de pontos:  $IPR = Risco1 + Risco2 + Risco3$ . A partir desse cálculo, os regulados foram divididos em três níveis de risco: A, B e C, sendo o nível "A" o de menor risco e o nível "C" o de maior risco.

52. Dentro desses três níveis, há oito subgrupos (A1, A2, B1, B2, C1, C2, C3 e C4), a fim de conferir mais foco aos fiscalizados com risco infracional mais relevante e a oferta de "soluções fiscais" mais amplas.

53. Assim, para cada nível de risco, há uma forma de fiscalização diferente, que pode ser documental simplificada (A1 e A2), documental completa (B1), híbrida (C2) ou padrão (B2, C1, C3 e C4).

54. Com a aplicação deste novo modelo de fiscalização responsiva, juntamente com a dilação da abrangência do plano, um novo cenário se constrói, visando racionalizar o dispêndio de energia fiscalizatória, trazendo benefícios para a Agência e para o setor. (Fonte: <https://www.gov.br/antag/pt-br/assuntos/planos-de-fiscalizacao>, acesso em 20/7/21)

#### Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL

55. A Resolução nº 589, de 7 de maio de 2012 apresenta o Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas- RASA, de 07 de maio de 2021:

a) Apresenta definições importantes como de "Antecedente" (registro de sanção irrecurável no prazo de 05 anos) e "obrigações de fazer" e de "obrigações de não fazer" (infrator é compelido a praticar ou não conduta diversa da prevista em lei (previstos no art. 2º).

b) Menciona sobre o Termo de ajustamento de conduta-TAC (art. 5º) que pode ser usado à critério da ANATEL.

c) Menciona sobre uso de medidas cautelares de modo geral (art. 6º).

d) Conceitua má-fé (art. 7º) e dispõe que sua prática enseja falta grave (art. 8º, §3º).

e) Prevê punição de sócios quando tenham agido de má-fé (art. 8º) que se procede em autos apartados.

f) Define a classificação das infrações conforme a natureza e a gravidade em leve, média e grave (leve - por exclusão -, média - quando haja vantagem indireta ou atinja grupo limitado de usuários - e grave - quando haja vantagem direta, má-fé, risco à vida, atinja muito usuários, oposição à fiscalização etc-) - art. 9º.

g) apresenta parâmetros e critérios para definir a sanção (art. 10):

- a classificação da infração;
- os danos resultantes para o serviço e para os usuários efetivos ou potenciais;
- as circunstâncias agravantes e atenuantes, conforme definições dos arts. 19 e 20 deste regulamento;
- os antecedentes do infrator;
- a reincidência específica;
- o serviço explorado;
- a abrangência dos interesses a que o serviço atende;
- o regime jurídico de exploração do serviço;
- a situação econômica e financeira do infrator, em especial sua capacidade de geração de receitas e seu patrimônio;
- a proporcionalidade entre a gravidade da falta e a intensidade da sanção

h) Define infração continuada (art. 11).

i) Apresenta valores de multa, conforme a gravidade da infração e o porte da empresa (anexo da resolução).

j) Define que a sanção de suspensão temporária será aplicada para infrações graves, terá duração não superior a 30 dias (art. 13) e será aplicada juntamente com a multa.

k) Define quando pode ser aplicada uma sanção de advertência (art. 12), a declaração de inidoneidade (art. 14) e define parâmetros para aplicar penas de obrigação de fazer ou não fazer (art. 16).

l) Define circunstâncias agravantes e os respectivos percentuais de aumento: de 10 a 40% em reincidência específica; 1% para cada antecedente limitado o aumento a 20%; 10% para mais de uma hipótese que se enquadre como infração grave até o limite de 40% (art. 19).

m) Define as circunstâncias atenuantes e seus percentuais de redução: 90% para cessação da infração e reparação total previamente à ação da Agência; 70% nos casos de cessação da infração e reparação total ao usuário, quando cabível, antes da intimação da instauração do Pado ou dentro do prazo estipulado pela Anatel (art. 20); 50% na cessação da infração e reparação total ao usuário, quando cabível, até o término do prazo para a apresentação de alegações finais; 20% quando adote medidas que minimizam o impacto até alegações finais; 15% na confissão realizada até o prazo da defesa;

n) Define que serão sempre aplicadas multas caso o infrator não tenha atendido as medidas preventivas ou reparatórias e nos casos de risco à vida (art. 17-A).

o) Trata dos parâmetros para definição da pena base da multa (art. 18)- considera quantidade de usuários afetados, duração da infração; situação econômica do infrator etc. Pode afastar esta metodologia em casos excepcionais, quando não atenda a razoabilidade e proporcionalidade, com a devida motivação.

p) Prevê que não se aplicam algumas atenuantes, casos sejam descumpridas medidas reparatórias (§1º do art. 20).

- q) Menciona que a reparação total ao usuário deve ser comprovada até fim do prazo de alegações finais.
- r) Determina que serão sempre apurados pelo rito ordinário as infrações cujo objeto tiveram acompanhamento prévio, nas quais medidas preventivas ou reparatórias foram aplicadas e não atendidas (art. 25, §3º).
- s) Prevê emitir decisão sumária de arquivamento: em caso de infrações de simples apuração (art. 25) e as condições para emitir decisão sumária de arquivamento (art. 27: confissão, cessar infração; recolher a multa com fator de redução...).

56. A Resolução ANATEL nº 746 de 22 de junho de 2021 altera o RASA e aprova o Regulamento de Fiscalização Regulatória. Dentre outros aspectos, introduz as seguintes modificações relevantes para este trabalho:

- a) Apresenta definições e princípios (art. 4º).
- b) Define as premissas da fiscalização regulatória (art. 5º) com grande relação com a atuação responsiva: alinhamento com planejamento institucional; priorização da atuação baseada em regulação por evidências, gestão de riscos e foco em resultado; atuação integradas com outros entes públicos; atuação responsiva; estímulo à melhoria contínua; previsão de mecanismos de transparência, retroalimentação e autorregulação.
- c) Define as obrigações dos administrados (art. 7º): dentre elas está o fornecimento de dados; o acesso às instalações e a sistemas.
- d) Define metodologia de priorização do planejamento fiscalizatório e os critérios utilizados (arts. 8º a 14).
- e) Define como é o processo de acompanhamento da fiscalização, que inclui monitoramento, análise e verificação do cumprimento das normas.
- f) Menciona que a conclusão do processo de acompanhamento pode resultar em: imposição de medidas preventivas ou reparatórias; de medidas de controle; pode compor base de dados ou pode resultar no arquivamento.
- g) Dispõe que são modos de acesso a dados e informações dos administrados: o acesso remoto, o modo presencial e o modo não presencial (art. 18), adotando a fiscalização em níveis (arts. 18-25).
- h) Disciplina como será o acesso da Anatel aos dados, quais restrições podem ocorrer e como os dados devem estar disponíveis (arts. 19 e 20).
- i) Elenca os instrumentos de inspeção (art. 26) e menciona que pode ser realizada por amostragem (art. 28)
- j) Caso durante a inspeção haja indícios de descumprimento diverso do objeto da inspeção em curso deve o fiscal averiguar, desde que não comprometa a segurança, a ação em andamento e das demais ações planejadas e do planejamento da fiscalização regulatória (art. 32)
- k) Define o conceito de obstrução à atividade fiscalizatória que gera instauração de processo sancionador. Esta pode ocorrer quando, após requerimento de informação não atendido, a autoridade superior requisita as informações e estas não são enviadas (art. 39). Além disso, há outras hipóteses (art. 40).
- l) Define quais são as medidas preventivas ou reparatórias que são aplicadas pelo Superintendente: divulgação de informações como dados setoriais e de desempenho (art. 48), orientação aos administrados (art. 49), notificação para regularização em determinado prazo (art. 50), Plano de Conformidade e medida cautelar (art. 43): Prevê que seu descumprimento gera aplicação de agravante (art. 47).
- m) Previsão de medidas de controle caso as medidas preventivas ou reparatórias sejam insuficientes (art. 46).
- n) Adota o instrumento de "Notificação para Regularização" em que se determina a correção da conduta em determinado prazo (art. 50).
- o) Adota o conceito de "Plano de Conformidade", em que o regulado pode apresentar à ANATEL uma proposta de plano, no qual, em determinado prazo, se comprometa a demonstrar o cumprimento de obrigações e a reparação do dano aos usuários, quando cabível (art. 51-53). Referido plano interrompe o prazo da prescrição punitiva (art. 51, §2 e Lei 9873/99 art. 2º).
- p) Define as medidas de controle, medidas em resposta a determinadas condutas do regulado (art. 54), podendo ser: divulgação de informações; medida cautelar; instaurar PADO; TAC dentre outras. (art. 55). Menciona ainda que poderá ser estabelecido regimes diferenciados conforme as posturas dos administrados (art. 55, §2).
- q) Trata da análise de desempenho (art. 58). Menciona que anualmente será avaliado o resultado da fiscalização com base na análise de desempenho e indicadores, devendo os resultados subsidiarem revisão de processos internos, normas etc. (art. 59)

57. Portanto, a ANATEL, nas resoluções acima referidas, utilizou claramente conceitos da teoria de regulação responsiva, sendo inclusive a atuação responsiva uma premissa utilizada para a fiscalização regulatória. Em suma, observa-se, que a ANATEL utilizou a seguinte pirâmide de responsividade na aplicação de medidas administrativas, sejam preventivas, reparatórias ou sancionatórias:



Figura 01 ( <http://www.agfadvice.com.br/newsletter/anatel-publica-novo-regulamento-de-fiscalizacao-regulatoria/>)

#### Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC

58. A Resolução nº 472, de 06 de junho de 2018, estabelece providências administrativas decorrentes do exercício das atividades de fiscalização sob competência da ANAC:

a) Apresenta definições importantes (art. 2º), dentre elas dispõe que: a Fiscalização na ANAC pode ser de duas naturezas:

- *Vigilância continuada*: destinada ao acompanhamento do desempenho, objetivando verificar a manutenção do cumprimento aos requisitos e aos parâmetros previstos nos processos de certificação e outorga e
- *Ação fiscal*: fiscalização voltada aos regulados que atuam no setor sem a devida certificação ou outorga, aos casos de ineficácia das medidas recomendadas em providências de vigilância continuada, bem como às atividades de proteção da sociedade;

Ademais, define Plano de Ações Corretivas - PAC como o documento apresentado pelo regulado, contendo minimamente a descrição das ações a serem adotadas para correção da condição irregular, cronograma para implementação das ações e a indicação de responsável. Apresenta a definição de Relatório de Ocorrência - RO: é o ato administrativo pelo qual o agente da ANAC descreve as circunstâncias em que foram constatadas possíveis violações à legislação de aviação civil, com o objetivo de instruir o Processo Administrativo Sancionador - PAS com os elementos necessários à decisão;

b) Adota medidas preventivas, como sendo uma providência administrativa resultado da fiscalização, juntamente com as ações sancionatórias e acautelatórias (art. 3º);

c) Determina que a decisão sobre o tipo de providência administrativa deve seguir o disposto nos Compêndios dos Elementos de Fiscalização- CEF e define quais critérios serão considerados para a tomada desta decisão: "*critérios relacionados ao histórico de providências administrativas adotadas pela ANAC, ao atendimento aos planos de ações corretivas e aos indicadores de risco e de desempenho dos regulados.*";

d) Define os tipos de providências preventivas (art. 6º):

e) Aviso de Condição Irregular – ACI (art. 7º): para infração de baixo impacto e não afete segurança e

f) Solicitação de Reparação de Condição Irregular – SRCI: aplicada quando a infração deva ser corrigida em determinado prazo (art. 8º);

g) Cria o Plano de Ações Corretivas no âmbito do SRCI que deverá ser apresentado pelo regulado no prazo de até 60 dias (§2º do art. 8º);

h) Adota como espécies de sanção, além da multa e da cassação, a suspensão punitiva de certificado, licenças, concessões e ou autorizações com prazo entre 20 a 180 dias (art. 9º, 35 e 37 );

i) Dispõe que o auto de infração pode ser lavrado após constatação presencial da infração ou a partir de elementos formadores de convicção por meio de análise documental, fiscalização remota ou outros meios (art. 12, inc. II)

j) Dispõe que o autuado poderá, antes da decisão de primeira instância solicitar arbitramento sumário da multa em montante correspondente a 50% do valor médio da penalidade para imediato pagamento (art. 28)

k) Dispõe que na aplicação de suspensão ou cassação será considerada a gravidade dos fatos e as seguintes situações: a) violação do dever de lealdade e boa-fé, incluindo o descumprimento do Termo de Cessação de Conduta- TCC e exploração de atividade sem o devido certificado, licença ou autorização exigida. (§2º do art. 35)

l) Adota sistema de gradação das sanções e conceitua atenuantes (ausência de sanção definitiva nos últimos 12 meses) e agravantes (art. 36);

m) Adota o conceito de reincidência específica como sendo a ausência de infração definitiva de mesma natureza nos últimos 02 anos (art. 36, §4º);

n) Define infração administrativa de natureza continuada (art. 37-A e 37-);

o) Adota o Termo de Cessação de Conduta- TCC (art. 61), utilizado para condutas que não caiba implementação de medidas corretivas ou mitigadoras suficientes para demonstrar a cessação da conduta ou para restaurar o nível de segurança aceitável. O TCC contém compromisso de cessar e não repetir a infração, não suspende processos em curso e não constitui confissão de ilicitude. Considera-se descumprido o TCC se repete a conduta em até 02 anos (art. 62). Seu descumprimento pode ensejar aplicação de medidas acautelatórias e, por fim, a abertura de processo para cassação ou suspensão punitiva.

**Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL**

59. A Resolução nº 846/2019 da ANEEL- Aprova procedimentos, parâmetros e critérios para a imposição de penalidades aos agentes do setor de energia elétrica e dispõe sobre diretrizes gerais da fiscalização da Agência.

- a) Diretrizes Gerais de Fiscalização (arts. 2º ao 4º): entre outros aspectos, aponta, como objetivo primordial da fiscalização, a orientação, a educação dos agentes e a prevenção de condutas violadoras das normas e a descentralização de atividades complementares ao Estado (art. 2º)
- b) Adota o conceito de fiscalização em três níveis e aponta a finalidade do uso do procedimento de monitoramento e controle (art. 3º), qual seja, subsidiar a ANEEL com dados e ou informações relevantes; analisar o desempenho dos agentes, diferenciar o risco regulatório em face o comportamento dos agentes; prevenir irregularidades e estimular melhoria na prestação de serviços dentre outras.
- c) Aponta os objetivos dos procedimentos fiscalizatórios (art. 3º): dentre eles, obter dado; avaliar desempenho; diferenciar o risco regulatório.
- d) Cria o Plano de Resultados (art. 4º): Visa melhoria de desempenho, sem implicar novas obrigações e em sanções.
- e) Elenca como espécies de sanções administrativas (Art. 5º) as obrigações de fazer e não fazer (art. 14 e 15) e nesta prevê multa diária no caso de descumprimento; suspensão temporária de participação em licitações (Art. 17); embargo de obras, interdição de instalações (estas duas últimas de caráter acautelatório) dentre outras.
- f) Define que a aplicação da advertência somente ocorrerá quando não houver reincidência específica e a infração for de baixa ofensividade (Art. 6º).
- g) Aplica a sanção de suspensão do direito de participar de licitação e contratar com a ANEEL nos casos de reiterada violação de: padrões ou indicadores de qualidade; às determinações da agência pertinentes às obrigações da fiscalizada dentre outras (Art. 17).
- h) Define hipóteses de revogação de autorização, dentre elas, há o descumprimento à notificação da Fiscalização para regularizar a exploração do empreendimento objeto da autorização, quando for o caso (art. 18);
- i) Determina que pode ser aplicada medida de intervenção para assegurar o serviço adequado (art. 19)
- j) Define hipóteses de aplicação da caducidade (art. 20).
- k) Define os critérios para a fixação de valor base da multa (art. 22).
- l) Define os percentuais de aumento do valor de multa no caso de aplicação de determinadas agravantes, quais sejam, reincidência específica (até 40%); não atendimento a termo de notificação (até 15%); antecedente de penalidade irrecorrível (entre 1% a 5% para cada evento até limite de 50%)- art. 23.
- m) Apresenta o conceito de antecedente: registro de qualquer penalidade irrecorrível nos últimos 4 anos (§1º do art. 23).
- n) Apresenta o conceito de reincidência específica: prática de mesmo tipo infracional no lapso de 02 anos.

**Agência Nacional de Saúde - ANS**

60. Instrução Normativa nº 388/2015: Dispõe sobre os procedimentos adotados pela Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS para a estruturação e realização de suas ações fiscalizatórias.

- a) Possui uma fase pré-processual, em que dois instrumentos podem ser utilizados:
  - Procedimento de Notificação de Intermediação Preliminar – NIP: usado para solução de conflitos entre beneficiários e operadoras de planos de saúde. Recebida a reclamação na ANS a operadora é notificada para em determinado prazo adotar medidas (5 ou 10 dias) (arts. 4º, 5º e 10)
  - Procedimento administrativo preparatório, prévio à fase processual sancionatória: usado nos demais casos (origina-se de denúncia de alguma infração que não se enquadre no NIP)- v. art. 17-19
- b) Prevê a figura da Reparação Voluntária e Eficaz-RVE: a adoção pela operadora de medidas necessárias para a solução da demanda, resultando na reparação dos prejuízos ou danos eventualmente causados e no cumprimento útil da obrigação. (art. 20). Esta reparação pode gerar o arquivamento do processo (Art. 25, inc. IV).
- c) Quando os órgãos da ANS identificam indícios de infração, destaca-se a disposição do art. 25, inc. II, a qual consigna que, **em juízo de conveniência e oportunidade, poderá notificar o infrator quanto aos fatos para se manifestar**. E o inc. V do art. 25 dispõe que, caso entenda pela manutenção dos indícios de infração ou na hipótese de ter considerado não haver conveniência e oportunidade para envio da notificação prevista no inciso II, lavrar a representação e intimar o infrator para, no prazo de 10 (dez) dias, apresentar defesa.
- d) Pode o interessado em substituição à apresentação de defesa pagar multa com desconto de 40% (art. 33, §1º);
- e) Nos casos de demandas decorrentes do procedimento da NIP, caso o interessado adote as providências necessárias à sua solução em até 10 (dez) dias úteis, contados da data do encerramento dos prazos de Reparação Voluntária e Eficaz – RVE, fará jus a um desconto percentual de 80% sobre o valor da multa (art. 34)
- f) Trata do ciclo de fiscalização que ocorre a cada semestre e menciona sobre uso de indicador de fiscalização, que representa desempenho dos regulados (arts. 45 e 46).

g) Dispõe sobre as intervenções fiscalizatórias que é um programa de ações planejadas (art. 48 e segs). Menciona, no art. 53, que serão aplicadas determinadas penalidades conforme o percentual de cumprimento das recomendações apontadas em relatório no curso da intervenção.

#### CONSIDERAÇÕES FINAIS

61. Sendo o que se apresentava para o momento, esta é a AIR - Nível 1, que deve ser encaminhada para Reunião Participativa sobre a regulamentação que ora se propõe. Será proposto cronograma para os debates, para que se possa aprofundar nos temas e aprimorar a minuta. Após as rodadas de debates que seguirão nas próximas etapas, tanto a minuta proposta como esta AIR serão atualizadas, para que possam espelhar os consensos, ainda que parciais, e os anseios dos agentes envolvidos com a presente revisão normativa.
62. É a manifestação técnica que se coloca, smj, à aprovação.

**Hildevana Meire da Silva Almeida**  
Coordenadora de Normas de Rodovias

De acordo, encaminhe-se para a chancela do Sr. SUROD.

**Fernando Barbelli Feitosa**  
Gerente de Regulação Rodoviária

De acordo,

**Roger da Silva Pêgas**  
Superintendente de Infraestrutura Rodoviária

Brasília, 02 de janeiro de 2023

1 - OCDE. **Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance**. OCDE Publishing, Paris, 2012. Disponível em: <http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf>. Acesso em 10 de março, de 2020.

2 - OECD, **OECD Regulatory enforcement and Inspections Toolkit**, OECD Publishing, Paris, 2018. Disponível em <https://doi.org/10.1787/9789264303959-en>. Acesso em 10 de março, de 2020.

3 - Em livre tradução: *A fiscalização deve basear-se em princípios de “regulamentação responsável”: as ações de fiscalização devem ser moduladas de acordo com o perfil e o comportamento de negócios específicos.*

4 - Casa Civil da Presidência da República (Brasil). **Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório**. Brasil, 2018. Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/governanca/regulacao>. Acessado em 22 de abril de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **FERNANDO BARBELLI FEITOSA, Gerente**, em 03/01/2023, às 10:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **HILDEVANA MEIRE DA SILVA ALMEIDA, Coordenador(a)**, em 03/01/2023, às 10:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **ROGER DA SILVA PÊGAS, Superintendente**, em 03/01/2023, às 20:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.antt.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **12776174** e o código CRC **96D01F30**.

Criado por [hildevana.almeida](#), versão 63 por [hildevana.almeida](#) em 03/01/2023 10:21:54.



## RELATÓRIO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AIR

### (COMPLEMENTAÇÃO DA AIR - SEI Nº 12776174)

**Interessado:** Superintendência de Infraestrutura Rodoviária

**Referência:** 50535.001700/2018-99

**Assunto:** Complemento ao Relatório de Análise de Impacto Regulatório - AIR (SEI nº 12776174)

**Ementa:** Análise de Impacto Regulatório – AIR. RCR4. Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária. Penalidades. Dosimetria.

**Palavras-chaves:** Análise de Impacto Regulatório – AIR Complementar. RCR4. Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária. Penalidades. Dosimetria.

**Versão:** 1.0

#### 1. INTRODUÇÃO

1. O presente documento destina-se a apresentar informações complementares ao Relatório de Análise de Impacto Regulatório - AIR (SEI nº 12776174), concernente à quarta parte do Regulamento de Concessões Rodoviárias - fiscalização e penalidades (RCR 4), dando efetivo cumprimento ao que preconiza os artigos 6º e 7º do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, quais sejam:

"Art. 6º A AIR será concluída por meio de relatório que contenha:

I - sumário executivo objetivo e conciso, que deverá empregar linguagem simples e acessível ao público em geral;

II - identificação do problema regulatório que se pretende solucionar, com a apresentação de suas causas e sua extensão;

III - identificação dos agentes econômicos, dos usuários dos serviços prestados e dos demais afetados pelo problema regulatório identificado;

IV - identificação da fundamentação legal que ampara a ação do órgão ou da entidade quanto ao problema regulatório identificado;

V - definição dos objetivos a serem alcançados;

VI - descrição das alternativas possíveis ao enfrentamento do problema regulatório identificado, consideradas as opções de não ação, de soluções normativas e de, sempre que possível, soluções não normativas;

VII - exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas, inclusive quanto aos seus custos regulatórios;

VII-A - os impactos sobre as microempresas e as empresas de pequeno porte; ([Incluído pelo Decreto nº 11.243, de 2022](#)) Vigência

VIII - considerações referentes às informações e às manifestações recebidas para a AIR em eventuais processos de participação social ou de outros processos de recebimento de subsídios de interessados na matéria em análise;

IX - mapeamento da experiência internacional quanto às medidas adotadas para a resolução do problema regulatório identificado;

X - identificação e definição dos efeitos e riscos decorrentes da edição, da alteração ou da revogação do ato normativo;

XI - comparação das alternativas consideradas para a resolução do problema regulatório identificado, acompanhada de análise fundamentada que contenha a metodologia específica escolhida para o caso concreto e a alternativa ou a combinação de alternativas sugerida, considerada mais adequada à resolução do problema regulatório e ao alcance dos objetivos pretendidos; e

XII - descrição da estratégia para implementação da alternativa sugerida, acompanhada das formas de monitoramento e de avaliação a serem adotadas e, quando couber, avaliação quanto à necessidade de alteração ou de revogação de normas vigentes.

(...)

Art. 7º Na elaboração da AIR, será adotada uma das seguintes metodologias específicas para aferição da razoabilidade do impacto econômico, de que trata o [art. 5º da Lei nº 13.874, de 2019](#):

I - análise multicritério;

II - análise de custo-benefício;

III - análise de custo-efetividade;

IV - análise de custo;

V - análise de risco; ou

VI - análise risco-risco.

§ 1º A escolha da metodologia específica de que trata o **caput** deverá ser justificada e apresentar o comparativo entre as alternativas sugeridas.

§ 2º O órgão ou a entidade competente poderá escolher outra metodologia além daquelas mencionadas no **caput**, desde que justifique tratar-se da metodologia mais adequada para a resolução do caso concreto."

2. Sob essa perspectiva, impõe-se a necessidade de acrescer ao presente processo as informações em questão, para que as respectivas AIR (SEI nº 12776174 e 16354348), conjuntamente, sejam úteis ao processo decisório e atendam rigorosamente os requisitos mínimos necessários ao exame, conforme regulamenta o Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, em face do disposto no art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e no art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, a seguir transcritos.

"Art. 5º As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterà informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico. ([Regulamento](#))

Parágrafo único. Regulamento disporá sobre a data de início da exigência de que trata o caput deste artigo e sobre o conteúdo, a metodologia da análise de impacto regulatório, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória sua realização e as hipóteses em que poderá ser dispensada."

"Art. 6º A adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterà informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo. ([Regulamento](#))

§ 1º Regulamento disporá sobre o conteúdo e a metodologia da AIR, sobre os quesitos mínimos a serem objeto de exame, bem como sobre os casos em que será obrigatória sua realização e aqueles em que poderá ser dispensada.

§ 2º O regimento interno de cada agência disporá sobre a operacionalização da AIR em seu âmbito.

§ 3º O conselho diretor ou a diretoria colegiada manifestar-se-á, em relação ao relatório de AIR, sobre a adequação da proposta de ato normativo aos objetivos pretendidos, indicando se os impactos estimados recomendam sua adoção, e, quando for o caso, quais os complementos necessários.

§ 4º A manifestação de que trata o § 3º integrará, juntamente com o relatório de AIR, a documentação a ser disponibilizada aos interessados para a realização de consulta ou de audiência

pública, caso o conselho diretor ou a diretoria colegiada decida pela continuidade do procedimento administrativo.

§ 5º Nos casos em que não for realizada a AIR, deverá ser disponibilizada, no mínimo, nota técnica ou documento equivalente que tenha fundamentado a proposta de decisão."

3. Dessa forma, em cumprimento aos requisitos elencados no art. 6º do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, cabe ressaltar que o Relatório de Análise de Impacto Regulatório - AIR (SEI nº 12776174), já contempla aos requisitos estabelecidos nos incisos I, II, III, IV, V, VI, VII e XI, a saber: o sumário executivo; a identificação do problema regulatório, suas causas e extensão; a identificação dos agentes econômicos, dos usuários e demais afetados; a identificação da fundamentação legal; a definição dos objetivos a serem alcançados; a descrição das alternativas possíveis; a exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas, inclusive quanto aos seus custos regulatórios; e a comparação das alternativas consideradas para a resolução do problema regulatório. Quanto aos demais requisitos, estão inseridos nesta AIR, conforme os itens seguintes.

## 2. CONSIDERAÇÕES SOBRE MANIFESTAÇÕES RECEBIDAS EM PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

4. Preliminarmente a Superintendência de Infraestrutura Rodoviária - SUROD, unidade organizacional responsável pelo RCR 4, no uso de suas atribuições regimentais previstas na Resolução nº 5.976, de 7 de abril de 2022, encaminhou a minuta de resolução do referido projeto (SEI nº 13632419) para a SUCON, ASSAD e PRG, conforme OFÍCIO CIRCULAR\_SEI Nº 1872/2022/SUROD/DIR-ANTT, de 21/09/2022 (SEI nº 13513074), a fim de instaurar procedimento de consulta interna e receber contribuições, como disciplina a Seção V, da Resolução nº 5.624, de 21 de dezembro de 2017, que dispõe sobre os meios do Processo de Participação e Controle Social no âmbito da ANTT.

5. Ato contínuo ao envio do Ofício Circular retro citado, foram realizadas nove reuniões técnicas entre os meses de setembro e outubro de 2022, com diversas áreas técnicas, conforme referenciado no RELATÓRIO DE ANÁLISE TÉCNICA - CONSULTA INTERNA DO RCR 4 (SEI nº 14157840), bem como da documentação comprobatória constante do presente processo:

- I - Reunião 13/09/2022 - RCR 4 (SUROD, GEFOP e GECON) - SEI nº 14188668;
- II - Reunião 19/09/2022 - RCR 4 (DIR, SUCON e PRG) - SEI nº 14188592;
- III - Reunião 21/09/2022 - RCR 4 (GEGEF) - SEI nº 14188608;
- IV - Reunião 05/10/2022 - RCR 4 (SUCON) - SEI nº 14188627;
- V - Reunião 14/10/2022 - RCR 4 (COROD's e GEFOP) - SEI nº 14188798;
- VI - Reunião 17/10/2022 (manhã) - RCR 4 (COROD'S e GEFOP) - SEI nº 14188813;
- VII - Reunião 17/10/2022 (tarde) - RCR 4 (COROD'S e GEFOP) - SEI nº 14188828;
- VIII - Reunião 19/10/2022 - RCR 4 (COROD'S e GEFOP) - SEI nº 14189018; e
- IX - Reunião 21/10/2022 - RCR 4 (SUCON) - SEI nº 14189036.

6. Em resposta ao OFÍCIO CIRCULAR\_SEI Nº 1872/2022/SUROD/DIR-ANTT, de 21/09/2022 (SEI nº 13513074), as áreas técnicas consultadas apresentaram suas contribuições e/ou manifestações por meio do endereço eletrônico disponibilizado através da Plataforma *Teams* da ANTT. Desta forma, no período de 45 (quarenta e cinco dias) as áreas abaixo discriminadas se manifestaram ou encaminharam o *link* para considerações dos interessados:

- a) GEENG - Documento SEI nº 13526379;
- b) SUCON - Documento SEI nº 13528349;
- c) GAB-DG - Documento SEI nº 13535722;
- d) GINOP - Documento SEI nº 13591407;
- e) COPLI - Documento SEI nº 13942137;

f) GEFIR - Documento SEI nº 4875931; e

g) GEMEF - Documentos SEI nº 13942137.

7. Todas as rodadas de diálogos subsidiaram a elaboração da Minuta de Resolução (13632419), sendo que tais contribuições foram apresentadas pelas áreas técnicas diretamente no documento compartilhado por meio da Plataforma *Teams*. Os comentários foram colhidos nas contribuições realizadas em comentários laterais na referida minuta, conforme documento de manifestações da consulta interna SEI nº 14199205, totalizando **228 manifestações**, que desconsideradas aquelas replicadas, a grande maioria foi acatada e incorporada, corroborando para o aprimoramento do texto inicial além de conferir maior legitimidade ao processo.

8. Quanto a participação pública, a Superintendência de Infraestrutura Rodoviária, publicou o AVISO DE REUNIÃO PARTICIPATIVA Nº 6/2022, no Diário Oficial da União de 2 de janeiro de 2022, nº 1, Seção 3, pág. 98 (SEI nº 14875211), com chamamento para a reunião e contribuições escritas, que deveriam ser encaminhadas de 9 de janeiro a 17 de fevereiro de 2022, bem como o envio do OFÍCIO CIRCULAR\_SEI Nº 13/2023/SUROD/DIR-ANTT (SEI nº 14908566) para as entidades setoriais especializadas convidando-as a participação na referida reunião. Também, foi disponibilizado o endereço e-mail [rp006\\_2022@antt.gov.br](mailto:rp006_2022@antt.gov.br), para eventuais dúvidas sobre o objeto da reunião participativa ou problemas técnicos de acesso.

9. Conforme programação constante no "Relatório Simplificado da Reunião Participativa Mista nº 006/2022 (SEI nº 13494779)", a Reunião Participativa, ocorreu no dia 6 de fevereiro de 2023, das 9h às 12h e das 14h às 18h (horário de Brasília), conforme programação detalhada constante do mesmo relatório simplificado, e cujo objetivo foi tornar público, colher sugestões e contribuições para a quarta parte do Regulamento de Concessões Rodoviárias (RCR 4).

10. Após a apresentação dos detalhes da proposta normativa pela GERER no início da sessão de abertura dos trabalhos, iniciaram-se os debates, com as participações das equipes da GERER e SUROD e das entidades especializadas convidadas, sobre cada um dos capítulos da minuta apresentada. Estiveram presentes na referida reunião participativa mista, além de concessionárias de rodovias, **quatro entidades representativas do setor de rodovias**, a saber: Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias (**ABCR**); Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (**ABDIB**); Associação Nacional dos Usuários do Transporte de Carga (**ANUT**); e Confederação Nacional do Transporte (**CNT**).

11. Além da participação das entidades representativas retrocitadas, foi disponibilizado um link no sítio eletrônico da ANTT (<https://participantt.antt.gov.br>) para a participação da sociedade, bem como foram permitidas as manifestações orais durante a Sessão Pública nº 006/2022. No período disponibilizado para manifestações foram recebidas **248 contribuições por escrito**, por meio do Sistema ParticipANNT, das instituições e escritório de advocacia listados na Tabela 1.

**Tabela 1: Distribuição das contribuições**

CONTRIBUIENTES	Total
ANUT - ASSOCIACAO NACIONAL DOS USUARIOS DO TRANSPORTE DE CARGA	9
ARTERIS S.A.	29
ASSOCIACAO BRASILEIRA DA INFRA ESTRUTURA E INDUSTRIAS DE BASE	31
ASSOCIACAO BRASILEIRA DE CONCESSIONARIAS DE RODOVIAS - ABCR	108
CONFEDERACAO NACIONAL DO TRANSPORTE (CNT)	2
MANESCO, RAMIRES, PEREZ, AZEVEDO MARQUES - SOCIEDADE DE ADVOGADOS	23
VIABAHIA CONCESSIONARIA DE RODOVIAS S.A.	46
<b>Total Geral</b>	<b>248</b>

Fonte: ParticipANTT

12. Todavia, nem todas as contribuições apresentadas foram passíveis de serem validadas pelos seguintes motivos:

a) repetidas - 12 contribuições;

b) sem conteúdo - 51 contribuições. Essas aparecem na planilha com número de protocolo, mas dos campos destinados a apresentação de descrição e justificativa não há conteúdo; e

c) invalidadas - 07 contribuições. Essas se referem a um conjunto de contribuições apresentadas pela Associação Brasileira de Infraestrutura de Base, cujos campos descrição e justificativa mostram a seguinte informação "Justificativa vide comparativo na planilha cima com as seguintes colunas (texto atual / texto sugerido / justificativa" (SIC), contudo a planilha citada não foi apresentada, inviabilizando a análise do pleito.

13. Dessa forma, as contribuições válidas foram distribuídas conforme Tabela 2 e somaram 178.

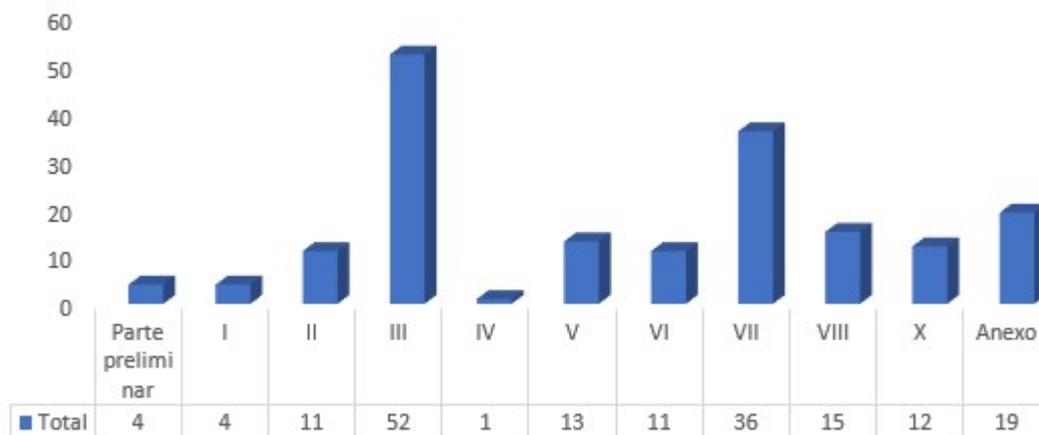
**Tabela 2: Distribuição das contribuições válidas**

CONTRIBUINTES	Total
ANUT - ASSOCIACAO NACIONAL DOS USUARIOS DO TRANSPORTE DE CARGA	9
ARTERIS S.A.	29
ASSOCIACAO BRASILEIRA DA INFRA ESTRUTURA E INDUSTRIAS DE BASE	23
ASSOCIACAO BRASILEIRA DE CONCESSIONARIAS DE RODOVIAS - ABCR	57
CONFEDERACAO NACIONAL DO TRANSPORTE (CNT)	2
MANESCO, RAMIRES, PEREZ, AZEVEDO MARQUES - SOCIEDADE DE ADVOGADOS	12
VIABAHIA CONCESSIONARIA DE RODOVIAS S.A.	46
<b>Total Geral</b>	<b>178</b>

Fonte: Elaboração própria

O Gráfico 1 mostra a distribuição das contribuições válidas, por capítulo da norma. Note-se que os capítulos III - Execução da fiscalização (52 contribuições válidas - 29,21%) e VII - Penalidades (36 contribuições válidas - 20,22%) receberam metade das contribuições. Como será discutido no tópico a seguir desse texto, o capítulo III, por apresentar nova abordagem metodológica para o processo de fiscalização das concessões rodoviárias suscitou muitos questionamentos. Em relação ao capítulo VII, por se tratar de Penalidades, era de se esperar muitas contribuições especialmente por parte dos regulados.

Gráfico 1 - Distribuição das contribuições válidas, por capítulo



14. As contribuições orais apresentadas durante os debates, foram transcritas na íntegra e consta do documento "Degravação" (SEI nº 15734594) das Sessões Públicas da Reunião Participativa nº

06/2022, anexo ao Relatório Simplificado da Reunião Participativa Mista n.º 006/2022 (SEI nº 13494779), que substitui a ata, nos termos do art. 26, § 3º, da Resolução nº 5.624/2017.

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

15. No intuito de realizar um *Benchmarking* para o mapeamento da experiência internacional, verificou-se que desde a publicação do livro “Regulação Responsiva: Transcendendo o Debate Sobre a Desregulamentação” (*Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*), publicado em 1992 pela *Oxford University Press* em Nova Iorque, as ideias dos pesquisadores Ian Ayres e John Braithwaite, sobre regulação responsiva foram aplicadas por uma grande quantidade de países em uma ampla variedade de áreas, contudo não localizamos relatos na literatura nem na prática da sua utilização no setor de rodovias. No geral, estudiosos, pesquisadores e profissionais parecem apoiar os argumentos normativos (e as heurísticas e estratégias) apresentados na teoria da Regulação Responsiva, embora sempre haja aqueles que questionam se é possível aplicá-los na prática regulatória.

16. Uma das primeiras aplicações "puras" de regulação responsiva é o modelo de conformidade da *Australian Taxation Office (ATO)*, agência australiana responsável por regulação do sistema tributário, aposentadorias entre outros assuntos. Em 1997, a ATO nomeou Valerie Braithwaite, uma acadêmica pioneira em pesquisas sobre as posturas motivacionais dos alvos da regulação, para apoiá-la na revisão de sua estratégia de aplicação regulatória e no desenvolvimento do que se tornou o Modelo de Conformidade, que combina efetivamente três pirâmides regulatórias:

- a) A primeira é um conjunto de opções para lidar com a não conformidade, desde persuadir e educar na base até processar e incapacitar no topo;
- b) O segundo é um conjunto de encontros regulatórios ou estilos nos quais os fiscais podem se engajar, variando desde a auto-regulação na base até o rígido comando e controle no topo; e
- c) A terceira é um conjunto de posturas motivacionais dos contribuintes, que vão desde a acomodação na base, via captura e resistência, até o desengajamento no topo.

17. A política de fiscalização e penalidades da Agência de Proteção Ambiental dos EUA (*Environmental Protection Agency - EPA*) estabelece metas de regulação com incentivos para a identificação de eventuais violações dos regulamentos. Quando ocorre a comunicação de forma voluntária visando a correção e a adoção de medidas visando prevenir a recorrência, a EPA pode reduzir significativamente as penalidades civis, abster-se de processos criminais e reduzir suas solicitações de relatórios de auditoria. A política de fiscalização e controle da EPA foi introduzida em 1995 e consiste em um dos vários programas de autorrelato que foram introduzidos nos Estados Unidos desde a década de 1980 e é um exemplo típico da estratégia de autorregulação forçada descrita por Ayres e Braithwaite.

18. Essa política de fiscalização da EPA, baseia-se em uma outra política, ainda mais antiga de 1986 que encorajava a autofiscalização por metas regulatórias, mas não fornecia incentivos para relatar violações autodescobertas à EPA. Em resposta a vários casos de alto perfil (em cada um dos quais um alvo de regulação descobriu uma violação, mas foi severamente penalizado pelos reguladores públicos), a EPA desenvolveu a política de fiscalização, com base, entre outras coisas, no diálogo com as partes interessadas do setor, sociedade civil, e formuladores de políticas. Em poucas palavras, a “Política de Fiscalização representa uma barganha entre a Agência e os negócios que ela regula”. Consiste em uma estratégia regulatória, desenvolvida ao longo de décadas, que busca dar às metas de regulação o máximo de liberdade possível e aceitável visando reduzir ao máximo a carga fiscalizatória. Um pouco como o Modelo de Conformidade da ATO, a Política de Fiscalização da EPA foi construída (e posteriormente alterada) cuidadosamente ao longo do tempo. A política original de 1995 formalizou práticas que já estavam em vigor em vários Estados americanos. Alterações posteriores (às vezes introduzindo mudanças significativas) foram construídas a partir de avaliações da política e buscaram aprimorá-la com base nas lições aprendidas. Essa Política, no entanto, não teve muita replicação fora dos EUA.

19. Estes são apenas dois dos muitos exemplos de regulação responsiva aplicada na prática. Outros exemplos foram documentados no Canadá, China, Grã-Bretanha, Holanda, Nova Zelândia,

Indonésia, África do Sul e outros países, conforme levantamento feito no estudo realizado na *Australian National University*, denominado “justiça restaurativa e regulação responsiva: a questão da prova” (*Restorative justice and responsive regulation: the question of evidence*). Além do setor de rodovias e transporte, as áreas de regulação incluem proteção ao consumidor, finanças, saúde e bem-estar, saúde e segurança operacional, filantropia e uma série de outras. Dito isso, nem sempre fica claro a partir dos exemplos documentados se os reguladores seguiram propositadamente uma heurística ou estratégia de regulação responsiva (como foi o caso nos dois exemplos internacionais trazidos nesse *benchmarking*) ou se aqueles que documentaram os exemplos os forçaram a uma abordagem responsiva no molde regulação. Portanto, alguns cuidados são necessários ao extrair lições de tais exemplos.

20. Outros pesquisadores mapearam exemplos de aplicações alternativas de regulação responsiva. Por exemplo, no estudo “autoritário, mas responsivo: regulamentação local da eficiência energética industrial em Jiangsu” (*Authoritarian but responsive: Local regulation of industrial energy efficiency in Jiangsu*), os pesquisadores observam que os reguladores locais na província de Jiangsu (China) começaram a aplicar uma regulação de eficiência energética recém introduzida de maneira formal e coercitiva antes de mudar para uma maneira mais acomodativa. Isso deixou claro para os alvos da regulação que os requisitos de eficiência energética estavam em vigor e reduziu a incerteza sobre como a conformidade poderia ser alcançada. Uma vez que os reguladores conheceram os comportamentos e atitudes das empresas, bem como obtiveram informações sobre sua disposição de cumprir e seus planos de conformidade, os reguladores tornaram-se mais flexíveis e cooperativos em sua prática de fiscalização. Em suma, a pirâmide de aplicação “inversa” usada por esses reguladores ajudou tanto o regulador quanto os alvos da regulação a se acostumarem com os novos requisitos de eficiência e permitiu a redução da aplicação regulatória uma vez que ficou claro como os alvos estavam respondendo.

21. Segundo um estudo realizado na Nova Zelândia, intitulado “regulação responsiva na prática: uma revisão da literatura acadêmica internacional (*Responsive Regulation in Practice: A Review of the International Academic Literature*)”, concluiu que nos últimos 25 anos ou mais, os governos de todo o mundo foram inspirados pela regulação responsiva (ou perceberam que por muito tempo eles aplicaram a regulação responsiva sem perceber). Em suma, a regulação responsiva é muito mais do que uma teoria. É firmemente baseada e aplicada na prática regulatória. Os autores do referido estudo, ressaltam ainda, que a regulação responsiva, conforme conceituada por Ian Ayres e John Braithwaite, parte de uma filosofia política republicana, ou mesmo de um ideal republicano. Esse ideal centra-se na participação cidadã, um desejo daqueles que estão no poder de reduzir a dominação daqueles que não estão no poder e encorajar cada alvo da regulamentação a ser “um cidadão responsável, cumpridor da lei”. Esse tom político torna desafiador dar uma resposta de valor neutro à questão de saber se a regulação responsiva ajuda a alcançar fins regulatórios desejáveis no nível institucional.

22. Complementarmente ao mapeamento da experiência internacional quanto às medidas adotadas para a resolução do problema regulatório identificado, objetivando apresentarmos elementos adicionais específicos em face do grau de complexidade, a abrangência e a repercussão da matéria em análise, foi incluído no RELATÓRIO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AIR (SEI nº 12776174), **itens 47 a 60**, um *benchmarking* a partir de uma análise sobre o tema em questão, no âmbito das demais agências reguladoras brasileiras (ANTAQ, ANATEL, ANAC, ANEEL, ANS), conforme estabelece o § 1º do art. 6º, do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020.

"§ 1º O conteúdo do relatório de AIR deverá ser detalhado e complementado com elementos adicionais específicos do caso concreto, de acordo com o seu grau de complexidade, a abrangência e a repercussão da matéria em análise." ([Incluído pelo Decreto nº 11.243, de 2022](#)), [Vigência](#)

#### **4. CONSIDERAÇÕES SOBRE OS EFEITOS E RISCOS DECORRENTES DA EDIÇÃO, DA ALTERAÇÃO OU DA REVOGAÇÃO DO ATO NORMATIVO**

23. Em conformidade com documentos anteriores desta GERER em relação à necessidade de elaboração do RCR, consoante o Processo nº 50500.085847/2020-45, cujo objeto já remetia à proposição da revisão do marco regulatório das concessões de rodovias, decerto o atual arcabouço normativo das concessões de rodovias federais revela um problema regulatório central, que pode ser colocado sobre duas perspectivas: o desalinhamento entre os regulamentos e os contratos de concessão em curso e a

mitigada utilização de mecanismos responsivos. Enquanto o primeiro se refere a uma perspectiva estrutural da regulamentação, o segundo refere-se à aceitação e adoção de ferramentas voltadas a tornar a ação da Agência mais dinâmica e efetiva, inclusive pela utilização de indução e incentivos para o acatamento normativo, gerando elementos de *compliance* voluntários.

24. Assim, em termos gerais, como se argumentou na NOTA TÉCNICA SEI Nº 3863/2020/GERER/SUROD/DIR (3947370) a regulamentação das obrigações dos concessionários de serviços de infraestrutura rodoviária caminhou, *ab ovo*, em paralelo à elaboração e gestão dos contratos de concessão. Muito dessa realidade pode ser explicada em razão da inexistência de um marco regulatório consolidado quando da celebração da primeira etapa das concessões de rodovias federais, que ocorreu entre os anos de 1994 e 1996. Então, observa-se que a Lei nº 8.987/1995, fora produzida para suprir uma carência legislativa em face da crescente onda de desestatização vivida pelo Brasil desde os finais dos anos 1980. De outra sorte, sequer havia uma lei de processo administrativo que pudesse orientar as relações entre os concessionários e o Poder Público, o que só seria estabelecida posteriormente com a sanção da Lei nº 9.784/1999. Mormente, o Departamento Nacional de Estradas de Rodagens (DNER), então agente regulatório a época, possuía pouca experiência com infraestruturas concedidas de maneira a formar o marco regulatório coeso, o que somente viria a ser considerado com maior afinco a partir da concepção da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), criada pela Lei nº 10.233 de 5 de julho de 2001.

25. Nesta circunstância, os gestores foram obrigados a dotar os contratos de concessão de rodovias de uma matriz generalista, com regras que poderiam ser aplicáveis indistintamente a todos os contratos vigentes. Logo, ao invés de se promover uma regulação centralizada, optou-se por reiterar nos instrumentos de concessão assinados, disposições de caráter geral, ora pactuados em cada um dos 22 contratos geridos pela ANTT.

26. Portanto, o primeiro problema que se espera dirimir com o projeto do Regulamento de Concessões Rodoviárias, reside nesta convergência da matriz normativa das regras aplicáveis às rodovias federais concedidas. Ressalte-se que este problema geral produz consectários, relacionados:

- a) ao anacronismo normativo, à medida que se preocupa em atualizar apenas os contratos e não o arcabouço regulamentar;
- b) à despadronização de procedimentos, vez que seu assento está em contratos com características diversas;
- c) à clareza quanto as regras para a compreensão dos regulados e usuários; e
- d) à complexidade crescente de verificação do *compliance* ante à infinidade de matizes contratuais.

27. Em relação às questões específicas da fiscalização, há que se considerar a existência de um passivo atroz que traduz-se praticamente num novo modelo de gestão pública, para fiscalização, sansão e supervisão das obrigações em cada ciclo. A diversidade de procedimentos gera excessivos custos administrativos, dado que a gestão se torna cada vez mais complexa. Isso ainda corrobora para um tratamento iníquo entre concessionários e usuários gerando como conseqüências dificuldades na oferta de melhores serviços, assim como em assegurar plenamente os direitos dos usuários.

28. Cabe ressaltar, que por meio da NOTA TÉCNICA SEI Nº 23/2021/GERER/SUROD/DIR (4883631), de 11/01/2021 (Processo 50500.085847/2020-45), esta GERER já havia manifestado que a quarta parte da proposta do Regulamento de Concessões Rodoviárias (RCR 4) por tratar da fiscalização e a aplicação de penalidades, assuntos bastante significativos no presente cenário regulatório, inclusive com diferentes níveis de questionamento sobre o modelo atualmente utilizado pela ANTT, vem para retomar dois projetos que foram suspensos em agendas anteriores, quais sejam, o *Regulamento de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária* (Processo nº 50500.064451/2020-64) e o *Aperfeiçoamento da Aplicação e Dosimetria de Penalidades* (Processos nº 50535.001700/2018-99 e 50500.226738/2016-16).

29. A referida Nota Técnica a que se refere o item anterior, numa avaliação quanto aos temas selecionados para discussão da proposta do RCR 4, à luz da Matriz GUT (Gravidade-Urgência-Tendência), constatou o seguinte cenário:

Tabela 3. Matriz GUT do RCR 4

Nome do Projeto	Resultado da GUT	Gravidade	Urgência	Tendência
<b>Regulamento das Concessões Rodoviárias - fiscalização e penalidades (RCR 4)</b>	<b>100</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>4</b>

Fonte: NOTA TÉCNICA SEI Nº 23/2021/GERER/SUOD/DIR (4883631), de 11/01/2021

30. Indubitavelmente conforme exposto, há o risco eminente da ANTT malograr na capacidade de gestão dos contratos existentes e futuros no transcurso do tempo em não havendo a edição da norma em questão.

## 5. COMPARAÇÃO DAS ALTERNATIVAS REGULATÓRIAS E ESCOLHA

31. O artigo 7º do Decreto nº 10.411/2020 estabelece que, na elaboração da Análise de Impacto Regulatório (AIR), deve-se adotar uma metodologia específica para aferição da razoabilidade do impacto econômico, conforme determinado no art. 5º da Lei nº 13.874/2019. As metodologias específicas que podem ser adotadas são a análise multicritério, a análise de custo-benefício, a análise de custo-efetividade, a análise de custo, a análise de risco ou a análise de risco-risco, conforme se lê:

Art. 7º Na elaboração da AIR, será adotada uma das seguintes metodologias específicas para aferição da razoabilidade do impacto econômico, de que trata o art. 5º da Lei nº 13.874, de 2019:

I - análise multicritério;

II - análise de custo-benefício;

III - análise de custo-efetividade;

IV - análise de custo;

V - análise de risco; ou

VI - análise risco-risco.

§ 1º A escolha da metodologia específica de que trata o caput deverá ser justificada e apresentar o comparativo entre as alternativas sugeridas.

§ 2º O órgão ou a entidade competente poderá escolher outra metodologia além daquelas mencionadas no caput, desde que justifique tratar-se da metodologia mais adequada para a resolução do caso concreto.

32. No âmbito da discussão da Agência Nacional de Transporte Terrestre para elaboração da quarta parte do Regulamento das Concessões Rodoviárias (RCR-4), em observância ao disposto Decerto retrocitado, optou-se pela Metodologia de Análise Multicritério aliada com a técnica *Analytic Hierarchy Process* (AHP). A escolha dessa combinação de metodologia/técnica justifica-se para razões a seguir elencadas:

32.1. **Abordagem holística:** A Análise Multicritério oferece uma abordagem holística para avaliar múltiplos critérios simultaneamente, possibilitando uma visão ampla e sistêmica do problema regulatório em questão. Ao combinar com a técnica AHP, é possível estruturar o problema em uma hierarquia de critérios e subcritérios, tornando a análise mais organizada e clara.

32.2. **Quantificação das preferências:** A técnica AHP permite a quantificação das preferências dos tomadores de decisões em relação aos critérios e alternativas, transformando julgamentos qualitativos em números que podem ser comparados e agregados de forma mais objetiva.

32.3. **Consenso entre stakeholders:** A combinação da Análise Multicritério com a técnica AHP favorece o envolvimento de diferentes *stakeholders* no processo de tomada de decisão, permitindo que suas opiniões e preferências sejam levadas em conta e facilitando o alcance de um consenso.

32.4. **Flexibilidade:** A aplicação da Análise Multicritério e da técnica AHP em conjunto permite a adaptação do processo de análise a diferentes contextos e tipos de problemas regulatórios, garantindo sua aplicabilidade em diversos cenários.

32.5. **Transparência e comunicabilidade:** A estrutura hierárquica da técnica AHP, aliada à abordagem multicritério, proporciona uma maior transparência no processo de tomada de decisão, facilitando a comunicação dos resultados e a justificativa das escolhas para os *stakeholders* envolvidos.

32.6. **Sensibilidade à incerteza:** A utilização conjunta da Análise Multicritério e da técnica AHP permite a realização de análises de sensibilidade, verificando o impacto de variações nas preferências e nos pesos dos critérios sobre o resultado final da análise. Isso contribui para uma melhor compreensão dos riscos e incertezas associados às alternativas regulatórias.

32.7. **Apoio à decisão:** A combinação da Análise Multicritério com a técnica AHP fornece uma base sólida e sistemática para a tomada de decisões, auxiliando os tomadores de decisões a identificar e priorizar as alternativas regulatórias mais adequadas, considerando múltiplos critérios e perspectivas.

33. A técnica utilizada, portanto, tomou como base a representação hierárquica do problema para a atribuição de pesos relativos aos critérios e subcritérios envolvidos, onde cada nível representa um conjunto de fatores que corroboram para a decisão final. Assim, possibilita a comparação das alternativas e a avaliação de sua evolução em relação aos objetivos definidos. A hierarquia simbolizada por uma matriz de comparações pareadas, onde cada elemento é comparado com cada um dos outros elementos em um processo de comparação dois a dois. A partir dessas comparações, a AHP calcula uma pontuação de importância para cada elemento da hierarquia, usando uma escala de comparação *pairwise* ("comparação dois a dois" ou "análise em pares").

34. Os elementos foram comparados entre si de forma a definir qual elemento é mais importante em relação aos demais. Ao invés de avaliar todas as opções simultaneamente, a comparação *pairwise* permitiu avaliar cada uma em relação a outra e, assim, obter uma avaliação relativa de importância. Esse processo de comparação foi realizado em cada nível da hierarquia e a comparação dos elementos realizada com base em uma escala de valores numéricos que varia de 1 a 9, de acordo com a intensidade da preferência ou importância.

35. Após a conclusão das comparações foi feita análise matemática das comparações para gerar uma matriz de pesos ou pontuações de importância relativa para cada elemento da hierarquia. A matriz de pesos foi então normalizada para garantir que a soma dos pesos em cada nível da autoridade seja igual a 1, o que garante a consistência dos resultados obtidos.

36. Ao proceder à aplicação da metodologia, obteve-se como ponto de partida uma tabela de referência para avaliação de importância dos critérios e das alternativas quando comparados dois a dois, apresentada no Anexo 17013327 - Análise Multicritério do RCR4, onde se encontram as planilhas com todos os cálculos, pertencentes aos oito problemas e alternativas indicados nesta AIR.

37. Ao realizar a análise multicritério dos problemas regulatórios abordados no RCR 4, cada questão foi cuidadosamente examinada em detalhes, com o objetivo de tomar decisões mais acertivas e evitar soluções baseadas apenas na intuição. Para fornecer uma visão geral e intermediária dos resultados, a planilha de cálculo inclui uma aba denominada "Visão Global". Nesta aba, é possível encontrar informações sobre os pesos atribuídos aos critérios e às alternativas analisadas sob a perspectiva dos critérios estabelecidos.

## 6. DESCRIÇÃO DA ESTRATÉGIA PARA IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA ALTERNATIVA SUGERIDA

38. Em regra, a consolidação normativa de que trata este RCR 4, em conformidade com o disposto no Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, que dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto, já consubstanciam os principais impactos positivos da presente ação normativa. Pelas razões já expostas no presente processo, essa atualização normativa é fundamental para a redução do fardo regulatório e desburocratização dos procedimentos junto à ANTT. Observe-se que as modificações específicas propostas, agem na mitigação de falhas regulatórias, de mercado e redução de riscos inaceitáveis. Por isso, as medidas vêm para trazer segurança jurídica ao processo de fiscalização de infraestrutura rodoviária, respeitando a equidade na aplicação das penalidades e dosimetria, visando a melhoria das qualidade dos serviços.

39. Quanto à sua implementação, considera-se fundamental que seja precedida de curso de capacitação para os servidores da Agência, bem como da realização de reuniões públicas com as concessionárias, para a melhor compreensão dos novos conceitos e padronização de procedimentos para a sua aplicação de forma efetiva. Assim, coloca-se como fundamental que a área que capitaneou as discussões para a elaboração venha a conduzir esse processo viabilizando os mecanismos necessários para que os envolvidos com a norma possa operá-la de forma mais intuitiva possível.

40. É importante mencionar que a norma seria imediatamente aplicável aos contratos de concessão celebrados após o seu prazo de *vacatio legis*. Em relação aos contratos em curso, deve se conceber prazo para a adaptação, que deve ocorrer mediante adesão por termo aditivo, considerando que a norma é plena, portanto, exigindo aquiescência com seus integrais termos, o que requererá tempo para as negociações, assinalando-se para 2024 a adesão completa das concessionárias.

41. As alternativas propostas se inserem em contextos de trabalho e sua fiscalização se realizará no bom andamento das novas rotinas. Logo, há de se prever norma de revisão no curto prazo (entre 3 e cinco anos) para que, caso alguma dessas dinâmicas não tenha seu regular funcionamento, seja adaptada para contexto mais favorável, o que engloba eventuais ajustes de organização internas que devem ocorrer para a execução das novas atividades.

42. Cumpre enfatizar que está entre os pressupostos da presente ação o desenvolvimento de sistemas informatizados que venham receber e organizar as informações enviadas pelas concessionárias, ao tempo e modo indicados pelo setor competente da ANTT. É fundamental que o novo arcabouço normativo das rodovias concedidas seja cercado de mecanismos de inteligência da informação para apoiar as ações estratégicas, táticas e operacionais, por meio de indicadores a serem desenvolvidos para o acompanhamento das regras propostas, bem como a mensuração de sua eficiência e efetividade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

43. Sendo o que se apresenta até o momento, salientamos que será proposto cronograma para novos debates, com o objetivo de aprofundamento nos temas e aperfeiçoamento da minuta. Após as rodadas de debates que se seguirão nas próximas etapas, tanto a minuta proposta como esta AIR serão atualizadas, com o propósito de reproduzir consensos, ainda que parciais, e os expectativas dos agentes envolvidos com a presente revisão normativa.

44. É a manifestação técnica que se coloca, smj, à aprovação.

**Maristela Souza de Araújo**  
Técnica Administrativa

**Hildevana Meire da Silva Almeida**  
Coordenadora de Normas de Rodovias

De acordo, encaminhe-se para a chancela do Sr. SUROD.

**Fernando Barbelli Feitosa**  
Gerente de Regulação Rodoviária

De acordo,

**Roger da Silva Pêgas**  
Superintendente de Infraestrutura Rodoviária

Brasília, 26 de maio de 2023

## Referências Bibliográficas

AYRES, I.; BRAITHWAITE, J. Responsive Regulation: transcending the Deregulation Debate. Oxford: Oxford University Press, 1992.

BRAITHWAITE, J. (2016). Restorative justice and responsive regulation: the question of evidence. RegNet Research Papers 2016 No. 51. Canberra: RegNet Australian National University.

VAN DER HIJDEN, JEROEN (2020). Responsive regulation in practice: A review of the international academic literature. State of the Art in Regulatory Governance Research Paper – 2020.06. Wellington: Victoria University of Wellington/Government Regulatory Practice Initiative.

ZHU, J., & CHERTOW, M. R. (2019). Authoritarian but responsive: Local regulation of industrial energy efficiency in Jiangsu, China. Regulation & Governance, 13(3), 384-404.



Documento assinado eletronicamente por **FERNANDO BARBELLI FEITOSA, Gerente**, em 30/05/2023, às 15:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **HILDEVANA MEIRE DA SILVA ALMEIDA, Coordenador(a)**, em 30/05/2023, às 15:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **MARISTELA SOUZA DE ARAÚJO, Coordenador(a) Substituto(a)**, em 30/05/2023, às 15:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **ROGER DA SILVA PÊGAS, Superintendente**, em 31/05/2023, às 12:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.antt.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **16354348** e o código CRC **AB920DA8**.