



PARECER SEI Nº 490/2021/ME

Assunto: Audiência Pública nº 006/2020 da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) sobre Comissões Tripartites na fiscalização dos serviços regulados.

Acesso: Público

Brasília, 12 de janeiro de 2021.

Processo SEI nº 10099.100927/2020-11

1. Sumário Executivo

1. Avalia-se a minuta de resolução objeto da Audiência Pública da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) nº 006/2020. A minuta regulamenta a atuação de Comissões Tripartites formadas por usuários, concessionários e membros da agência. A comissão será responsável pela fiscalização dos serviços públicos regulados ou supervisionados pela ANTT.
2. A proposta atende a Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995, que exige a instituição de Comissões Tripartites. Não se identificaram prejuízos à concorrência ou efeitos de onerosidade regulatória na minuta de resolução analisada. De qualquer forma, com o intuito de contribuir com o aprimoramento da proposta de regulamentação, são apresentadas recomendações. A primeira é de avaliar a inclusão do Transporte Rodoviário Interurbano e Interestadual de Passageiros (art. 3º) no alcance das comissões, ainda que seu regime de outorga seja o de autorização e a Lei nº 8.987/1995 trate dos regimes de concessão e permissão de prestação de serviços públicos. Adicionalmente, recomenda-se à ANTT explicitar a competência das Comissões Tripartites na aplicação de sanções (advertências e multas).
3. Trata-se de manifestação em conformidade com as atribuições da Secretaria relativas à promoção da concorrência e outros incentivos à eficiência econômica constantes na Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, e no Decreto nº 9.745, de 08 de abril de 2019.

2 - Análise

2.1 - Da Fundamentação Legal

4. A obrigação de instituição de Comissões Tripartites encontra-se prevista no parágrafo único do artigo 30, da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. *In verbis* (grifou-se):

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.

5. A ANTT, por sua vez, detém a competência para regulamentar a matéria, nos termos do Inciso VIII do art. 24 da Lei nº 12.233, de 5 de junho de 2001. *In verbis*:

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

.....

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

6. Nesse contexto, a ANTT submete à Audiência Pública a proposta de regulamentação das Comissões Tripartites, que serão responsáveis pela fiscalização dos serviços públicos regulados ou supervisionados pela ANTT, considerando as especificidades de cada setor.

2.2 - Da Proposta de Regulamentação

7. Inicialmente, merece registro o fato de que a ANTT realizou a Consulta Pública ANTT nº 002/2018, no ano de 2018, com o objetivo submeter à discussão pública minuta de Resolução visando à regulamentação da atuação dos Conselhos de Usuários e a fiscalização por Comissões Tripartites, no âmbito da ANTT. Na ocasião, a Seae analisou a proposta, manifestando-se por meio do Parecer SEI Nº 8/2019/COGTS/SUPROC/SEPRAC-ME, de 17 de janeiro de 2019 (Processo SEI nº 10099.100005/2019-61)[1].
8. No entanto, a ANTT informa que, em razão da edição do Decreto nº 10.228[2], de 5 de fevereiro de 2020, que regulamenta o assunto, houve alteração de dispositivos constantes do Decreto anterior (Decreto nº 9.492[3], de 5 de setembro de 2018), tornando-se necessária a realização das adequações à proposta de Resolução[4], razão pela qual o assunto é novamente submetido a Audiência Pública.
9. Prestados os esclarecimentos iniciais, procede-se à análise da proposta de regulamentação, que tem como objetivo a regulamentação da instalação e do funcionamento das Comissões Tripartites, responsáveis pela fiscalização dos serviços públicos regulados ou supervisionados pela ANTT.
10. A minuta de Resolução proposta encontra-se estruturada em 4 Capítulos temáticos:

Capítulo I: Disposições Preliminares

Capítulo II: Da Criação

Capítulo III: Da Composição

Capítulo IV: Das Atividades

11. Os serviços abrangidos pela proposta de regulamentação encontram-se listados no art. 3º:

- i) prestação regular de serviços de transporte coletivo interestadual semiurbano de passageiros desvinculados da exploração da infraestrutura;
- ii) exploração da infraestrutura rodoviária federal;
- iii) prestação do serviço de transporte ferroviário de cargas e de passageiros associado à exploração da infraestrutura ferroviária.

12. A ANTT ainda destaca, no parágrafo único do art. 3º da minuta submetida à avaliação, que os serviços privados regulados ou supervisionados pela ANTT, assim entendidos aqueles não elencados naquele artigo, não serão objeto de fiscalização por Comissões Tripartites.
13. Nesse contexto, depreende-se, de acordo com a minuta proposta pela ANTT, que os serviços de Transporte Rodoviário Interurbano e Internacional de Passageiros não estariam incluídos dentre os serviços em que as Comissões Tripartites participam do processo de fiscalização.
14. Relativamente à composição das Comissões, o § 2º do art. 7º da minuta proposta estabelece a equiparação das associações e entidades legalmente instituídas para a defesa de interesses dos usuários, dentro do escopo da Comissão a ser instalada. *In verbis*:

Art. 7º A ANTT, as empresas delegatárias e os usuários serão representados paritariamente nas Comissões Tripartites por pessoas por elas indicadas.

§ 1º Previamente à edição do ato de instalação da Comissão Tripartite, a Superintendência oficiará as empresas delegatárias, para que informem os dados pessoais de seus representantes, tanto titulares quanto suplentes.

§ 2º Para fins da indicação de que trata §1º, equiparam-se aos usuários as associações e entidades legalmente constituídas, que tenham por objetivo a defesa de interesses dos usuários relacionados ao escopo da Comissão a ser instalada, e que manifestem interesse em indicar representante.

15. O art. 7º da minuta define que as Comissões Tripartites deverão ser compostas por representantes da ANTT, dos usuários e das empresas delegatárias, em representação paritária, para a fiscalização periódica dos serviços regulados ou supervisionados por aquela agência reguladora. Destaque-se que na minuta de Resolução anterior, submetida à análise da consulta Pública ANTT nº 002/2018, as Comissões Tripartites não continham participação paritária, sendo constituídas por, no mínimo, 2 representantes da ANTT e um representante dos Usuários e da delegatária do serviço. O conceito de paridade de representação, presente na minuta sob análise, parece refletir uma evolução em relação à proposta anterior, submetida à Consulta Pública ANTT nº 002/2020.
16. Outro aspecto de flexibilização da minuta proposta diz respeito à estruturação das Comissões, conforme previsto no art. 5º da minuta, por meio de delegação às Superintendências da ANTT, que deverão estruturar as Comissões Tripartites levando em consideração as características específicas de cada mercado regulado, podendo, inclusive optar pelo agrupamento de atividades, em razão de sua complexidade. *In verbis*:

Art. 5º Na definição do escopo da Comissão Tripartite, as Superintendências considerarão as características específicas do mercado regulado sob sua alçada, podendo optar pelo agrupamento, sob a égide de uma mesma Comissão Tripartite, de serviços cuja fruição efetiva pelo usuário depender de ações ou abstenções de mais de uma empresa delegatária.

17. Merece também destaque a flexibilidade quanto ao limite quantitativo de composição das Comissões, desde que atendido requisito de paridade, cabendo à ANTT, por meio de suas respectivas Superintendências, determinar os quantitativos em função da complexidade e pertinência das atividades a serem fiscalizadas. A referida flexibilidade parece alinhar-se às boas práticas regulatórias, nos termos do §1º do art. 10 da minuta de Resolução. *In verbis*:

§1º Não haverá limite quantitativo à participação de entidades legalmente constituídas cujos objetivos tenham pertinência com o tema da Comissão Tripartite, observada a paridade na representação entre a ANTT, empresas delegatárias e usuários.

18. O escopo das atividades a serem desenvolvidas pelas Comissões Tripartites encontra-se delimitado no Capítulo IV da minuta de Resolução proposta. No entanto, diferentemente da minuta submetida à Consulta Pública nº 02/2018 que delimitava em seu art. 14 a competência das Comissões Tripartites, vedando sua competência para a lavratura de ato de infração, a proposta em análise não é explícita nesse aspecto. Isso pode dar margem à interpretação de que a comissão teria competência para aplicação de sanções (advertências e multas).
19. Finalmente, o art. 17 da minuta estabelece a possibilidade de a ANTT convidar para participar das reuniões representantes de outros órgãos e entidades públicas, de entidades da sociedade civil organizada, ou especialistas, cujas áreas de atuação estejam relacionadas ao assunto constante na pauta. Essa possibilidade parece agregar valor ao processo de fiscalização, na medida em que se torne necessária a manifestação de especialistas sobre assuntos relacionados à fiscalização dos serviços regulados, abrangidos pela proposta de regulamentação.

3 - Aspectos Concorrenciais e Regulatórios

20. Com base nas informações disponibilizadas na Audiência Pública ANTT nº 006/2020, não foram vislumbrados aspectos concorrenciais relacionados à matéria, levando-se em consideração avaliação dos aspectos constantes da Instrução Normativa Seae nº 111, de 5 de novembro de 2020 e da metodologia desenvolvida pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)[5].
21. Adicionalmente, não se identificou agravo da proposta no aspecto de onerosidade regulatória, com base nos pressupostos do Anexo III da Instrução Normativa Seae nº 111/2020.
22. De qualquer forma, com o intuito de contribuir com o aprimoramento da proposta de regulamentação, são apresentadas recomendações. A primeira é de avaliar a inclusão do Transporte Rodoviário Interurbano e Interestadual de Passageiros (art. 3º) no alcance das comissões, ainda que seu regime de outorga seja o de autorização.
23. Não constam nos documentos disponibilizados na audiência pública justificativas para não inclusão do Transporte Rodoviário Interurbano e Interestadual de Passageiros no escopo da proposta de regulamentação, conforme se depreende do art. 3º da minuta de Resolução.
24. A Lei nº 8.987/1995, que exige a formação da comissão tripartite, trata dos regimes de concessão e permissão de prestação de serviços públicos, ao passo que o regime de outorga do Transporte Rodoviário Interurbano e Interestadual de Passageiros é o de autorização. De qualquer forma, a inclusão desse serviço no escopo da Comissão tripartite pode favorecer o bem-estar do consumidor ao lhe conferir um papel institucional no acompanhamento das condições em que é oferecido ao público.
25. Sobre a questão, o item 3.1 (fl. 04) do documento Análise de Impacto Regulatório (AIR) reporta o entendimento da Procuradoria Federal junto à ANTT, no sentido de ser possível a inclusão de todos os serviços públicos outorgados, incluindo aqueles mediante autorização, na proposta de regulamentação. *In verbis*:

Em que pese a Lei n. 8.987/1995 dispor exclusivamente sobre os serviços delegados mediante concessão e permissão, a Procuradoria Federal junto à ANTT se manifestou, por meio do Parecer nº 13.790/2015/PF-ANTT/PGF/AGU, no sentido de ser possível incluir na regulamentação os serviços públicos outorgados mediante autorização. É necessário, portanto, que se defina se a regulamentação considerará a modalidade de delegação ou as características de serviço público, mesmo se delegado mediante autorização.

26. Finalmente, corrobora esse entendimento, a inclusão do Serviço de Transporte Rodoviário Interurbano e Internacional de Passageiros na Tabela constante da Item 3.1 (fl. 03) do documento AIR, no universo de delegatários passíveis de fiscalização por meio de Comissões Tripartites.
27. Nesse contexto, considerando-se a natureza de serviço público e a importância da participação de representantes dos usuários na fiscalização dos serviços, visando à transparência e a qualidade dos serviços prestados, recomenda-se à ANTT avaliar a inclusão do serviço de Transporte de Serviço de Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros dentre os serviços objeto de fiscalização por Comissões Tripartites, ou, alternativamente, apresentar as justificativas de sua não inclusão na proposta de regulamentação sob análise.
28. Relativamente às atividades a serem desenvolvidas pelas Comissões Tripartites, conforme mencionado no Item 18 deste Parecer, a redação da minuta de Resolução pode amparar entendimento de que as Comissões Tripartites têm competência para aplicação de sanções (advertências e multas). No entanto, por se tratar de aspecto de implicações significativas sobre a regulação do serviço, recomenda-se à ANTT explicitar qual a competência da comissão na aplicação de sanções.

4 - Considerações Finais

29. Este parecer apresentou considerações sobre a Audiência Pública ANTT nº 006/2020, cujo objeto é minuta de resolução para regulamentar a atuação das Comissões Tripartites, no âmbito dos serviços regulados pela ANTT.
30. De acordo com a documentação disponibilizada, não se identificaram prejuízos à concorrência ou efeitos de onerosidade regulatória da proposta. Entretanto, com vistas a permitir o seu aprimoramento, propõem-se à ANTT as seguintes recomendações:
- avaliar a inclusão do serviço de Transporte de Serviço de Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros dentre os serviços objeto de fiscalização por Comissões Tripartites, ou, alternativamente, apresentar as razões de sua não inclusão na proposta de regulamentação, nos termos do Item 27 deste Parecer;
 - explicitar, se for este o caso, a possibilidade de as Comissões Tripartites aplicarem sanções, ou, alternativamente, vedá-la de forma explícita, de forma a evitar eventuais questionamentos, nos termos do Item 28 deste Parecer.
31. A análise desenvolvida neste documento decorre das atribuições da Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade (SEAE) na promoção da concorrência e de outros incentivos à eficiência econômica dos mercados de bens e serviços, conforme Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, e Decreto nº 9.745, de 08 de abril de 2019. Trata-se de posicionamento com base nas informações disponíveis até a presente data.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

FÁBIO COELHO BARBOSA

Coordenador

Documento assinado eletronicamente

MAURICIO MARINS MACHADO

Coordenador-Geral

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

ADRIANO DE CARVALHO PARANAÍBA

Subsecretário de Competitividade e Melhorias Regulatórias - SUREG

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

GEANLUCA LORENZON

Secretário de Advocacia da Concorrência e Competitividade

[1] Em síntese, a manifestação da Seae, constante do mencionado Parecer, recomendou a avaliação de se instituir, a exemplo das concessões de serviços de infraestrutura rodoviária, Conselhos de Usuários distintos para as Concessões de serviços infraestrutura ferroviária e transporte ferroviário, ou alternativamente, instituir diferenciação entre as atividades de transporte de granéis minerais, agrícolas e carga geral, dadas suas características completamente distintas e a avaliação, com vistas a dar maior racionalidade administrativa à gestão das Comissões Tripartites, a possibilidade de se instituir mandatos para os seus membros, sem prejuízo da possibilidade de nomeação ou substituição de membros pela ANTT no decorrer do mandato, em razão de aspectos administrativos e/ou técnicos supervenientes.

[2] Altera o Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018, que regulamenta a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, para dispor sobre o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal e instituir os conselhos de usuários dos serviços públicos no âmbito da administração pública direta, indireta, autárquica e fundacional do Poder Executivo federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10228.htm#:~:text=Altera%20o%20Decreto%20n%C2%BA%209.492,indireta%2C%20aut%C3%A1rquica%20e%20fundacional%20do.

[3] Regulamenta a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública federal, institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, e altera o Decreto nº 8.910, de 22 de novembro de 2016, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9492.htm.

[4] O Item 2.1.1 (fl. 01) do documento Análise de Impacto Regulatório (AIR) esclarece que a ANTT procedeu à readequação do escopo da proposta, com alteração do cronograma e retomada da etapa de estudos, com proposição de nova minuta e realização de nova Audiência Pública.

[5] Referência: OCDE (2017). Guia de Avaliação da Concorrência. Versão 3.0. Disponível em: <http://www.oecd.org/daf/competition/49418818.pdf>. Acesso em 11 de abril de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Geianluca Lorenzon, Secretário(a) de Advocacia da Concorrência e Competitividade**, em 15/01/2021, às 15:23, 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 **Adriano de Carvalho Paranaíba, Subsecretário(a) de Competitividade e Melhorias Regulatórias**, em 15/01/2021, às 17:09, 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 **Fábio Coelho Barbosa, Coordenador(a)**, em 15/01/2021, às 17:10, 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 **Maurício Marins Machado, Coordenador(a)-Geral**, em 15/01/2021, às 17:27, 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 https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **12987562** e o código CRC **C4A3807D**.