



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência
Subsecretaria de Promoção da Produtividade, Concorrência e Inovação
Coordenação-Geral de Transportes, Recursos Naturais e Saneamento

PARECER SEI Nº 8/2019/COGTS/SUPROC/SEPRAC-ME

Assunto: Consulta Pública nº 002/2018, da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), com o objetivo de tornar pública a minuta de Resolução que regulamenta a atuação dos Conselhos de Usuários e a fiscalização por Comissão Tripartite, no âmbito da ANTT, e colher sugestões por meio de contribuições por escrito.

Acesso: Público.

Processo SEI nº 10099.100005/2019-61

1. Introdução

1. A Secretaria de Promoção da Competitividade e Advocacia da Concorrência (Seprac) apresenta, por meio deste parecer, considerações sobre a matéria disposta na Consulta Pública ANTT nº 002/2018, da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), com vistas a contribuir para o aprimoramento da proposta de minuta de Resolução visando à regulamentação dos Conselhos de Usuários e a fiscalização dos serviços públicos por Comissões Tripartite, sob a regulação da ANTT, nos termos de suas atribuições normativas definidas no art. 19 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, e no Decreto nº 9.033, de 13 de março de 2017¹¹. Ressalte-se que as contribuições constantes deste Parecer têm **conteúdo eminentemente opinativo**, com o objetivo de contribuir para o aperfeiçoamento da proposta submetida à Consulta Pública.
2. A seguir, apresentam-se as considerações da Seprac relativas à proposta de regulamentação.

2. Da Fundamentação Jurídica da Proposta de Regulamentação

3. A proposta de regulamentação sob análise visa à regulamentação da atuação dos Conselhos de Usuários e a fiscalização dos serviços públicos prestados por delegatários por Comissão Tripartite, na esfera dos transportes terrestres, sob a regulação da ANTT.
4. De acordo com a ANTT, por meio da Nota Técnica nº 007/SUREG/2018, disponibilizada para consulta, no contexto da CP ANTT nº 002/2018, a instauração dos Conselhos de Usuários é determinada pelos Art. 18 e 19 da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, *in verbis*:

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.

5. Relativamente à fiscalização periódica dos serviços públicos por Comissão Tripartite, composta por representantes do Poder Concedente, da Concessionária a ser fiscalizada e dos usuários, a fundamentação jurídica encontra-se consubstanciada no Parágrafo Único do art. 30 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. *In verbis*:

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.

3. Da Análise de Impacto Regulatório

6. Com vistas a dar cumprimento às exigências legais e efetivar a regulamentação dos Conselhos de Usuários e das Comissões Tripartites, a ANTT procedeu à Análise de Impacto Regulatório (AIR), materializada em documento disponibilizado para consulta dentre os documentos da Consulta Pública ANTT nº 002/2018, com o objetivo de identificar a "situação-problema" e avaliar os efeitos das possíveis soluções regulatórias.
7. Nesse contexto, a ANTT procedeu ao mapeamento dos problemas a serem equacionados e as respectivas alternativas de propostas de regulamentação. Em síntese, a AIR procedeu ao levantamento de 5 aspectos ("situações problema"), acompanhados das respectivas propostas de solução:

Aspecto Regulatório a Ser Equacionado ("Situação Problema")	Alternativas de Regulamentação	Análise de Impacto/Proposta de Solução
1. Institutos a serem regulamentados	1. Regulamentação somente das Comissões Tripartites; 2. Regulamentação Simultânea das Comissões Tripartites e dos Conselhos de Usuários.	Regulamentação de atuação das Comissões Tripartites e dos Conselhos de Usuários, de forma a resolver integralmente a necessidade de regulamentação.

2. Serviços abarcados pela proposta de regulamentação.	1. Regulamentação com base na modalidade de delegação; 2. Regulamentação com base no tipo de serviço , independente da modalidade de delegação.	Considerando a manifestação da Procuradoria-Geral da ANTT, com base no Parecer nº 13.790/2015/PF-ANTT/PGF/AGU, que conclui que a regulamentação deve considerar as características do serviço público delegados ou supervisionados pela ANTT, a proposta de regulamentação abrangerá todos os serviços públicos delegados ou supervisionados pela ANTT .
3. Funcionamento das Comissões Tripartites	1. Comissões Periódicas; 2. Comissões Permanentes.	Considerando as fragilidades inerentes à formação de Comissões Periódicas, com destaque para o esforço gerencial da ANTT para a nomeação de Comissões para cada atividade de fiscalização, a proposta de regulamentação utilizará o critério de Comissões Permanentes.
4. Designação de Representante das Delegatárias	1. Diretamente pelas delegatárias, mediante solicitação prévia da ANTT; 2. Designação pelo servidor da ANTT, quando do início da inspeção.	O representante da delegatária a ser fiscalizada será indicado pela delegatária, mediante solicitação prévia da ANTT. Não havendo indicação, será designado por servidor da ANTT membro da Comissão, dentre os prepostos da empresa que estiverem presentes quando do início da operação de fiscalização.
5. Funcionamento do Conselho de Usuários	1. Instauração de um único Conselho de Usuários, pela Diretoria Colegiada; ou 2. Instauração de um Conselho de Usuários para cada tipo de serviço, pela Superintendência competente.	Com o objetivo de se buscar pluralidade de representação e diferenciação por tipo de usuário , nos termos do art. 19 da Lei nº 13.460/2017, a ANTT definiu pela adoção de, no mínimo, os seguintes conselhos de usuários: - Transporte Semiurbano de Passageiros; - Transporte Ferroviário de Passageiros; - Transporte Regular de Longa Distância de Passageiros; - Cada Concessão de Serviços de Infraestrutura Rodoviária (Concessões Rodoviárias); - Serviços de Infraestrutura Ferroviária e Transporte Ferroviário de Cargas.

Fonte: Análise de Impacto Regulatório – Nível 1. ANTT, 2018.

8. Com base nas conclusões oriundas da AIR, a ANTT propôs a minuta de regulamentação da atuação dos Conselhos de Usuários e a fiscalização por Comissão Tripartite, analisada a seguir.

4. Da Minuta de Resolução

9. A minuta de Resolução proposta pela ANTT estabelece, no Capítulo I, as características e funções dos Conselhos de Usuários. De acordo com a minuta proposta, os Conselhos de Usuários, com **características eminentemente consultivas**, têm como objetivo acompanhar a prestação, participar na avaliação e propor melhorias dos serviços públicos.
10. Relativamente à composição dos Conselhos, a minuta estabelece, sem seu art. 3º, um conjunto mínimo de Comissões^[2], havendo a possibilidade de instituição no Comissões Adicionais pela Diretoria Colegiada ou das Superintendências, na hipótese de constatação de necessidade.
11. Merece destaque o fato de que **apenas para as concessões de serviços de infraestrutura rodoviária, há a previsão explícita de uma Comissão para cada concessão**. Nos demais casos, inobstante a possibilidade de criação de novas comissões^[3], o texto normativo proposto estabelece que as Comissões de Usuários Setoriais devem atender a todos os serviços de uma determinada natureza. No entanto, considerando as características intrínsecas dos serviços envolvidos e a diferenciação entre os setores atendidos, notadamente para o transporte ferroviário de cargas, recomenda-se à ANTT avaliar a conveniência 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 de cargas, ou alternativamente, instituir diferenciação entre as atividades de transporte de grãos minerais, agrícolas e carga geral, dadas suas características completamente distintas.
12. Relativamente às Comissões Tripartites, o Capítulo II da minuta proposta regulamenta as atribuições de fiscalização e a sua respectiva constituição, que possuirá no mínimo 2 membros do Poder Concedente, um membro representante dos usuários, a ser indicado pelo Conselho de Usuários e um membro representante da delegatária, por ela indicado, mediante requerimento da ANTT, nos termos do art. 12 da minuta proposta.
13. Destaque-se que dentre as competências das Comissões Tripartites não se incluem a possibilidade de aplicação de sanções (advertências e multas), conforme preceitua o art. 14 da minuta de Resolução proposta, **cabendo a lavratura de auto de infração exclusivamente aos representantes da ANTT**. Em síntese, os demais membros da Comissão Tripartite (não representantes da ANTT) atuarão em colaboração com o representante da ANTT, não sendo competentes para aplicar sanções.
14. Relativamente às características das Comissões, o art. 13 da minuta proposta estabelece, *in verbis*:
- Art. 13. Cada Comissão Tripartite será instaurada para realizar operação pontual de fiscalização, com propósito e prazo de atuação pré-definidos.
15. Da análise do mencionado dispositivo, conclui-se que as Comissões **não têm caráter continuado, devendo ser formadas a cada processo de fiscalização**, com um objetivo específico. Nesse contexto, considerando o esforço de gestão envolvido na composição das referidas comissões, notadamente em relação à nomeação de atores externos à Agência Reguladora (representantes de usuários e da delegatária), recomenda-se à ANTT avaliar a possibilidade de se instituir mandatos para as referidas Comissões Tripartites, sem prejuízo da possibilidade de novas nomeações ou substituição pela ANTT de membros no decorrer do mandato, em razão de aspectos administrativos e/ou técnicos supervenientes.

5. Dos Aspectos Concorrenciais

16. A avaliação dos potenciais efeitos de aspectos concorrenciais utiliza-se de metodologia desenvolvida pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)^[4]. A referida metodologia consiste de um conjunto de questões a serem verificadas na análise do impacto de políticas públicas sobre a concorrência. Nesse contexto, o potencial impacto nas questões concorrenciais leva em consideração os seguintes efeitos: i) limitação no número ou variedade de fornecedores; ii) limitação na concorrência entre empresas; iii) diminuição do incentivo à competição; e iv) limitação das opções dos clientes e da informação disponível.
17. Com base nas informações disponibilizadas, não foram constatadas restrições de natureza concorrencial na proposta de minuta de resolução submetida à Consulta Pública ANTT nº 002/2018.

6. Conclusão

19. Este parecer apresentou considerações sobre a proposta de regulamentação da atuação dos Conselhos de Usuários e a fiscalização por Comissão Tripartite, no âmbito da ANTT.
20. Com enfoque nos aspectos regulatórios e concorrenciais, nos termos das competências institucionais da Seprac, apresentam-se à ANTT as seguintes recomendações, **de caráter eminentemente opinativo**, para o aperfeiçoamento da proposta de regulamentação submetida à Audiência Pública:
- avaliar a conveniência 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, nos termos do Item 12 deste Parecer;
 - avaliar, 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, nos termos do Item 16 deste Parecer.

Brasília, 17 de janeiro de 2019.

À consideração superior

Documento assinado eletronicamente

FÁBIO COELHO BARBOSA

Coordenador de Transportes, Recursos Naturais e Saneamento

Documento assinado eletronicamente

ANDREY GOLDNER BAPTISTA SILVA

Coordenador-Geral de Transportes, Recursos Naturais e Saneamento

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

ANGELO JOSÉ MONT'ALVERNE DUARTE

Subsecretário de Promoção da Produtividade, Concorrência e Inovação

[1] Redação dada pelo Decreto nº 9.266, de 15 de janeiro de 2018.

[2] Art. 3º Serão instaurados, no mínimo:

I – um Conselho de Usuários do transporte semiurbano de passageiros;

II – um Conselho de Usuários do transporte ferroviário de passageiros;

III – um Conselho de Usuários do transporte regular de longa distância de passageiros;

IV – um Conselho de Usuários de cada concessão de serviços de infraestrutura rodoviária; e

V – um Conselho de Usuários dos serviços infraestrutura ferroviária e transporte ferroviário de cargas.

[3] Previsão contida no Parágrafo Único do Art. 3º da minuta de Resolução proposta.

[4] Referência: OCDE (2011). Guia de Avaliação da Concorrência. Versão 2.0. Disponível em: <http://www.oecd.org/daf/competition/49418818.pdf>. Acessado em 06.08.2014.



Documento assinado eletronicamente por **Andrey Goldner Baptista Silva, Coordenador(a)-Geral de Transportes, Recursos Naturais e Saneamento**, em 17/01/2019, às 15:07, 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 17/01/2019, às 15:19, 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 **Angelo José Mont'Alverne Duarte, Subsecretário(a) de Promoção da Produtividade, Concorrência e Inovação Substituto(a)**, em 17/01/2019, às 16:36, 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.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1669687** e o código CRC **5D24BB5A**.