Análise de Impacto Regulatório - Nível 1

Tema: Medidas Alternativas de Solução de

Controvérsias

Versão: 1.0

Eixo Temático: 1

Referência: 50500.134214/2016-91

Esta Análise de Impacto Regulatório é um instrumento de análise técnica, cujas informações e conclusões são fundamentadas no debate público e nas análises promovidas pelas pessoas responsáveis pelo tema, não refletindo necessariamente a posição final e oficial da Agência, que somente se firma por deliberação da Diretoria Colegiada da ANTT.





Área: GEDUC/SUREG

Versão: 1.0

Data: 13/07/2016

SEÇÃO 1 - IDENTIFICAÇÃO DA ANÁLISE

- 1. Quais as palavras-chave para facilitar pesquisas sobre esta AIR?
 - Arbitragem;
 - Arbitramento;
 - Solução de Controvérsias.
- 2. Quais são os processos relacionados ao tema?
 - 50500.092139/2014-12 Concessão de rodovias. Concessionária NovaDutra –
 Concessionária da Rodovia Presidente Dutra S.A.. Processo amigável de solução
 de divergências contratuais. Cláusula 187 e seguintes do Contrato PG 135/97-00
 - 50500.092139/2014-12 Concessão de rodovias. Concessionária CONCER Companhia de Concessões Rodoviária Juiz de Fora Rio S.A. Processo amigável de solução de divergências contratuais. Cláusula 185 e seguintes do Contrato PG 138/95-00.
- 3. Quais são as AIRs relacionadas?

Não há outra AIR relacionada ao presente caso.

4. Em qual etapa está sendo concluída a presente versão da AIR? Antes do início, no início, no meio ou no final do Projeto?

No início.



Área: GEDUC/SUREG

Versão: 1.0

Data: 13/07/2016

SEÇÃO 2 - DIAGNÓSTICO E MAPEAMENTO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

1. Qual o problema a ser solucionado ou a oportunidade a ser explorada?

Entre os objetivos da ANTT está previsto, na alínea b, inciso II do artigo 20 da Lei nº 10.233/01, regular as atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes, exercidas por terceiros, com vistas a 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. Assim, a sistematização de instrumentos alternativos ao litigio judicial para solucionar as controvérsias que orbitam a função regulatória da ANTT são a oportunidade que será explorada neste projeto.

Essas controvérsias podem ser tanto entre os entes regulados, quanto entre os entes regulados e a ANTT. No caso de controvérsias entre os agentes regulados, deve-se incluir também os usuários do serviço. Contudo, os direitos dos usuários que são tutelados pelo Código de Defesa do Consumidor, Lei nº 8.078/90, não serão objetos deste projeto¹. A ANTT hodiernamente, de modo difuso e sem profunda sistematização, arbitra interesses em diversas áreas de atuação, com destaque para a SUFER, que é mais demandada pelos usuários, em razão da essencialidade do serviço.

No caso de controvérsias entre a ANTT e os agentes regulados, a Lei nº 10.233/2001 torna obrigatória a existência de cláusula que viabilize os instrumentos de conciliação e arbitragem, no art. 35, XVI, para concessão; e, no art. 39, XI, para permissões. Além disso, alterações legislativas na Lei nº 9.307/96 previram expressamente a capacidade de o Poder Público se submeter ao juízo arbitral. Assim, sob a tutela desta ANTT, há diversos contratos que preveem expressamente as cláusulas arbitrais, sem terem sido, contudo, objeto de análise mais aprofundada, até o momento.

Para delimitar corretamente o tema a ser tratado neste projeto, é importante expor o que não será objeto de análise. Embora também ocorram controvérsias entre entes regulados pela ANTT e entes regulados por outras instituições ou agências reguladoras, estas não serão tratadas no presente projeto. Ademais, com relação às relações de transporte rodoviário de cargas, previstas na Lei nº 11.442/09, tais serviços não são caracterizados como objeto de autorização, permissão ou concessão², sendo uma

¹ As distinções entre usuário e consumidor do presente estudo terão como base a Nota Técnica nº 56/2009/GEDUC/SUREG/ANTT.

² Parecer/ANTT/PRG/FMX/n° 0099-3.1.5/2010.



Área: GEDUC/SUREG

Versão: 1.0

Data: 13/07/2016

atividade comercial³, exercida por livre iniciativa, prevista no artigo 170 da Constituição Federal, tendo natureza eminentemente privada⁴. Não cabe, portanto, a esta ANTT, interferir em tais relações.

2. A ação regulatória visa corrigir falhas de mercado? Quais?

Os mercados englobados por esta AIR são imperfeitos, em razão das falhas de mercado existentes, as quais serão diferentes dependendo do escopo analisado. Essas questões demandam participação desta ANTT com o objetivo de reduzir essas falhas⁵.

No caso dos contratos firmados entre concessionários de infraestrutura e o Poder Público, há o caso clássico da necessidade de monopólio natural. Isso demanda a intervenção do Poder Público para regular o exercício desse poder, já que os custos fixos se tornam, com a existência de concorrentes, proibitivos para o agente explorar esses mercados.

Os permissionários no âmbito desta ANTT são as empresas que prestam serviço de transporte rodoviário de passageiros interestadual, tanto semi-urbano quanto em longa distância. Com o objetivo de evitar debates teóricos sobre a necessidade ou não de regulação desses serviços, adotar-se-á como marco teórico o trabalho de Vasconcellos, que afirma:

Assim, a natureza peculiar do transporte público torna tanto a regulamentação quanto a desregulamentação radicais ineficientes em termos sociais: ambas tendem a gerar problemas graves de oferta, seja na qualidade ou na cobertura espacial e temporal, com impactos diretos nas camadas mais pobres e mais isoladas geograficamente. O sistema totalmente regulamentado tem uma tendência para a insolvência, desviando recursos que são importantes para outros objetivos, enquanto o sistema totalmente desregulamentado, apesar de ser autossuficiente, tem consequências negativas para a economia dos usuários e a garantia de serviços mínimos⁶.

Em outros termos, com base na doutrina e na legislação, a associação dos papéis de regulador do Estado e de operador do agente privado é considerada como paradigma no Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros, sem uma falha mercadológica claramente determinada.

³ Possui natureza comercial o contrato de transporte de mercadoria firmado entre o transportador e o profissional da indústria e do comércio, como serviço agregado à atividade principal (REsp 705.148/PR, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 05/10/2010, DJe 01/03/2011).

⁴ APELREEX 08000143520134058401, Desembargador Federal Bruno Teixeira, TRF5 - Quarta Turma; AC 08000152020134058401, Desembargador Federal Geraldo Apoliano, TRF5 - Terceira Turma.

⁵ COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Law and economics**. 1988, p. 341.

⁶ VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. **Transporte urbano nos países em desenvolvimento: reflexões e propostas**. São Paulo: Annablume, 2000. p. 232.



Área: GEDUC/SUREG

Versão: 1.0

Data: 13/07/2016

Dessa forma, para tratar das falhas descritas, o Estado declara determinadas atividades como serviços públicos⁷ e normatiza seu exercício. E, por discricionariedade da Administração, o Estado opta por concedê-los à Iniciativa Privada, definindo os limites dos papéis de concessionário ou permissionário e de Regulador, por meio de contratos administrativos.

Já no caso da relação entre concessionários e usuários ou agentes que exploram a infraestrutura, a falha primordial a ser tratada é a existência de um agente monopolista, advindo do contrato de concessão de serviço público. Por exemplo, no caso do mercado de transporte ferroviário de cargas ou na exploração de atividade em rodovia concedida, a falha de mercado ocorre porque o usuário ou o prestador de serviço se vincula à firma monopolista. O agente despende valores para alocar sua atividade em determinado lugar, incorrendo em custos irrecuperáveis (*sunk costs*), que lhe impedem, no curto prazo, de reordenar a atividade.

Ao mitigar a atuação do livre mercado nessas relações, o Poder Público, como previsto na Lei nº 10.233/01, utilizando esta ANTT, deve atuar de modo a harmonizar os interesses entre agentes privados: de um lado a concessionaria; de outro, outra concessionaria, usuário ou agente explorador de atividade econômica. A omissão do Poder Público em tais relações pode acarretar em diminuição do bem-estar coletivo.

De acordo com o plano de projeto, verifica-se que este estudo visa atuar em dois níveis contratuais: o primeiro, entre o Poder Público e as concessionárias ou permissionárias; e segundo, entre concessionárias e agentes relacionados. Optou-se por trabalhar esses dois níveis contratuais em conjunto devido às semelhanças contratuais: ambos são considerados pela doutrina como contratos incompletos.

Antes de explicar contratos incompletos, é necessário apresentar o conceito de contratos completos. Contratos completos definem completamente todos os direitos e deveres das partes e as consequências legais de qualquer situação possível no mundo, logo não precisam de revisão ou garantias. Quanto mais complexo for o objeto do contrato e mais incerto for o futuro, maiores serão os custos de transação⁸⁹ para obter a completude do contrato. Quando não for possível prever todas as hipóteses, o contrato será incompleto. O resultado desses custos é que os contratos serão incompletos, o que gera duas grandes consequências: (i) haverá situações imprevistas ou vazios contratuais, já que os termos não poderão ser adaptados; e (ii) o contrato será impreciso para várias

⁸ CHURCH, Jeffrey R.; WARE, Roger. **Industrial organization: a strategic approach**. 2000. Disponível em: https://works.bepress.com/jeffrey_church/23/>. Acessado em 11.jul.2016.

⁷ Conforme art. 21, XII, alíneas d) e e) da Constituição Federal.

⁹ Para aprofundar nestes conhecimentos, sugere-se a leitura do trabalho de Ronald Coase, o problema do custo social. (COASE, Ronald H. **The problem of social cost**. Palgrave Macmillan UK, 1960.)



Área: GEDUC/SUREG

Versão: 1.0

Data: 13/07/2016

situações futuras, dificultando a alocação dos direitos e das obrigações no caso concreto¹⁰.

Os custos de transação são os custos incorridos pelos agentes ao transacionar bens ou serviços e podem ser divididos em três formas distintas: (i) os custos de procura – relacionados à busca de agentes interessados em transacionar, como o estudo de viabilidade; (ii) os custos de barganha – relacionados à definição de um contrato satisfatório para as partes, como a proposta de manifestação de interesse e o edital de licitação; (iii) e o custo de execução, que advém do monitoramento do contrato e da repressão, no caso de violação do acordo¹¹. Os custos mais relevantes para este estudo são os de monitoramento e execução do contrato. Esses custos aumentam em proporção ao tempo, sendo mais relevantes no contratos de longa duração, como os de concessão ou de prestação de serviço continuado.

Para harmonizar esses interesses, pode-se optar por utilizar o Poder Judiciário. Todavia, o Judiciário é avocado para resolver conflitos diversos, não sendo possível que os julgadores detenham conhecimento profundo acerca de todos os assuntos¹². Mesmo com competência técnica, há limitações, em razão do próprio modelo tradicional de litigância, sendo descabido presumir que um magistrado, em conjunto com seu gabinete, é capaz de conhecer os meandros de todos os setores econômicos regulados pelo Estado. Ademais, algumas questões exigem rápida análise de situações atípicas e complexas, sobrecarregando a vara judicial e atrasando também a solução de outras demandas¹³.

Para suprir essa lacuna temporal e técnica, apresentam-se os mecanismos alternativos para a solução de controvérsia, que são mais eficientes, rápidos e econômicos do que o modelo judicial tradicional. Além disso, esse modelo tende a melhorar a relação entre os agentes envolvidos porquanto o foco é nas necessidades das partes, não na querela imposta. Um ambiente formalizado no âmbito da ANTT e a especialização técnica dos agentes que acompanharão os casos fornecem maior grau de confiança aos agentes regulados, bem como provê maior efetividade à atividade regulatória.

No caso do arbitramento, a organização de um ambiente arbitral tende a garantir maior estabilidade ao sistema estabelecido. Por conseguinte, reduz o prêmio cobrado por

¹⁰ CHURCH, Jeffrey R.; WARE, Roger. **Industrial organization: a strategic approach**. 2000. Disponível em: https://works.bepress.com/jeffrey_church/23/>. Acessado em 11.jul.2016.

¹¹ COOTER, Robert; ULEN, Thomas. Law and economics. 1988, p. 88.

¹² KLEIN, Aline Lícia. A arbitragem nas concessões de serviço público. (In.) PEREIRA, Cesar A. Guimarães; TALAMINI, Eduardo. Arbitragem e poder público. São Paulo: Saraiva, 2010.

¹³ Esse assunto tem sido inclusive objeto de reportagens por jornais especializados como Valor Econômico, na reportagem publicada no dia 14/06/2016. Disponível em : http://www.valor.com.br/legislacao/4598977/justica-federal-discute-uso-de-meios-alternativos-de-solucao-de-conflitos.



Área: GEDUC/SUREG

Versão: 1.0

Data: 13/07/2016

investidores para a assunção de um contrato de longa duração, assim como atrai mais investidores dispostos a atuar em conjunto com determinado modal.

No caso da arbitragem, respeitando o poder regulatório desta ANTT, o debate de questões de cunho econômico-financeiro possui potencial de atrair mais investidores, inclusive estrangeiros, já que, em outras nações, é praxe regulatória a existência de um ambiente arbitral. Essa maior participação de agentes estrangeiros pode intensificar a concorrência, o que impacta positivamente no usuário final da concessão.

3. A ANTT tem competência para regulamentar o assunto? Se sim, quais são os dispositivos legais que dispõem sobre essa competência?

A possibilidade de participar como agente demandado no processo arbitral é prevista na Lei nº 8.987/95 quando prevê, em seu artigo 23, a composição amigável de interesses e quando permite, em seu artigo 23-A, a utilização de instrumentos arbitrais para solução de controvérsias no contrato de concessão e de permissão. Ademais, a Lei nº 10.233/2001 torna obrigatória a existência de cláusula que viabilize os instrumentos de conciliação e arbitragem, no art. 35, XVI para concessão, e o art. 39, XI, para permissões. Por fim, esta possibilidade está claramente autorizada na Lei nº 9.307/1996, no artigo 1º, § 1º, quando dispõe: "a administração pública direta e indireta poderá utilizar-se da arbitragem para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis".

A atuação como agente intermediador em questões entre agentes regulados está prevista na Lei nº 10.233/01, em seu artigo 20, II, b: o objetivo da ANTT é regular ou supervisionar as atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes, exercidas por terceiros, com vistas a 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.

4. Quais os objetivos da ação regulatória?

Com este projeto, busca-se alcançar dois objetivos específicos: (i) regular a previsão contratual e legal sobre quais são os assuntos passíveis de serem levados para arbitragem e (ii) criar um normativo com mecanismos que busquem de solucionar controvérsias entre os agentes regulados, por meio de mediação ou de arbitramento, de modo célere, e incentivar a eficiência logística brasileira.



Área: GEDUC/SUREG

Versão: 1.0

Data: 13/07/2016

5. Foram identificados atos normativos, pareceres da PRG ou notas técnicas relevantes para o estudo do tema? Quais?

Seguem abaixo os instrumentos atualmente identificados que são relevantes para o estudo:

- NOTA TÉCNICA Nº 56/2009/GEDUC/SUREG/ANTT Análise da figura do usuário dos serviços de transportes terrestres;
- NOTA TÉCNICA Nº 002/2014/SUREG/ANTT Concessão de rodovias. Concessionária NovaDutra - Concessionária da Rodovia Presidente Dutra S.A.. Processo amigável de solução de divergências contratuais;
- NOTA TÉCNICA N° 048/2015/SUREG/ANTT Concessão de rodovias. Concessionária CONCER – Companhia de Concessões Rodoviária Juiz de Fora - Rio S.A. Processo amigável de solução de divergências contratuais.
- Portaria Sufer nº 13, de 04 de março de 2016 Manual para Elaboração de Norma Técnica Operacional.

6. Foram identificadas recomendações ou determinações de órgãos externos? Se sim, quais?

No assunto tratado, verifica-se um conjunto de decisões de outros órgãos apontando a ausência de arbitramento na ANTT, como o Acordo em Controle de Concentrações assinado entre o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e a ICL Brasil Ltda. (Ato de Concentração Sumário N° 08700.000344/2014-47).

Além disso, há uma postura reticente do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre arbitragem, como no Acórdão TCU Plenário nº 2.573/2012, de 26 de setembro de 2012, que trata sobre a BR-101/ES/BA, fundamentado nos Acórdãos nº 584/2003 e 537/2006. Ressalta-se, contudo, a ausência de acordão sobre o tema, após a edição da Lei nº 13.129/15.

Entretanto, decisões judiciais do Superior Tribunal de Justiça (STJ) afirmam que a manutenção do equilíbrio econômico financeiro do contrato apresenta caráter eminentemente patrimonial e disponível, portanto é cabível o juízo arbitral, como se verifica nos seguintes julgados: REsp n°606345/RS (Rel. Min. João Otávio, DJ 17/05/2007), REsp 904.813/PR, (Rel. Min. Nancy Andrighi, DJe 28.02.2012), MS 11308/DF, (Rel. Ministro Luis Fux); no AgRgno MS n° 11308/DF (Rel. Min. Luiz Fux, DJ 28/06/2006) e no AgInstn° 52.181-GB (Min. Rel. Bilac Pinto, DJ 14/11/1973).

Além disso, as medidas alternativas para solução de controvérsias são constantemente indicadas pelo Banco Mundial como práticas que demonstram maturidade regulatória



Área: GEDUC/SUREG

Versão: 1.0

Data: 13/07/2016

(http://iab.worldbank.org/~/media/FPDKM/IAB/Documents/FDI-Arbitrating-and-Mediating-Disputes.pdf).

7. Existem diretrizes da Diretoria Colegiada sobre o tema? Se sim, quais?

Até o momento não foi definida nenhuma diretriz pela diretoria sobre o assunto. No entanto, à medida que o projeto for evoluindo, diretrizes poderão ser necessárias para o andamento das etapas subsequentes.

8. Quais as premissas utilizadas na ação regulatória? Essas premissas foram validadas pela Diretoria Colegiada?

- Os mecanismos alternativos de solução de controvérsias são mais eficazes e eficientes para solucionar os problemas dos agentes regulados.
- Apresentar procedimentos previamente definidos auxilia na análise de ampla defesa e contraditório.
- O instrumento adequado para prever as modalidades alternativas de solução de controvérsias deve ser formalizada por meio de uma resolução.
- Há dificuldade em se garantir a integridade e o sigilo de documentos sensíveis apresentados pelas partes.
- As outras superintendências da ANTT participarão ativamente deste projeto.
- É necessário fomentar a postura conciliatória tanto na ANTT quanto nos setores regulados.
- Haverá respaldo dos órgãos de controle quanto ao entendimento sobre arbitramento e arbitragem.
- As premissas necessitam ser legitimadas pela Diretoria Colegiada.

9. Foram identificados estudos, pesquisas, teses, relatórios ou informações relevantes da Agência ou de fontes externas que podem contribuir para a análise? Quais?

ARAÚJO, Helena Caetano de; PIRES, José Cláudio Linhares. Regulação e arbitragem nos setores de serviços públicos no Brasil: problemas e possibilidades. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 5, p. 9-28, 2000. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6303/4893>. Acessado em: 15.jul.2016.

CUNHA, Leopoldo Faiad da. Análise de soluções de controvérsias em âmbito administrativo no setor ferroviário brasileiro. **Journal of Law and Regulation.** v. 1, n. 2, p. 155-170, 2015. Disponível em: http://www.ndsr.org/SEER/index.php?journal=rdsr&page=article&op=view&path%5 B%5D=113&path%5B%5D=128 >. Acessado em: 15.jul.2016.



Área: GEDUC/SUREG

Versão: 1.0

Data: 13/07/2016

Falcão, Joaquim; Guerra, Sérgio; Almeida, Rafael. **Soluções Alternativas de Controvérsias no Setor Público**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015.

LEMES, Selma Ferreira. **Arbitragem na Administração Pública: Fundamentos Jurídicos e Eficiência Econômica**. Quartier latin, 2007.

PEREIRA, Cesar Augusto Guimarães; TALAMINI, Eduardo. **Arbitragem e Poder Público**. São Paulo: Saraiva, 2010.

10. Os atores internos e os atores externos já foram consultados? Qual foi ou será a estratégia de consulta?

A participação de atores internos e externos é essencial para o sucesso deste projeto. A participação desses agentes ocorrerá pelo uso de diversos instrumentos. Inicialmente, diversos agentes participaram de um painel para alinhamento dos posicionamentos internos da ANTT, e durante os estudos e pesquisas iniciais, será realizada tomada de subsídio para ouvir as proposições da academia e de outros agentes externos sobre a temática analisada.

Em um segundo momento, está previsto um seminário, com objetivo de dar maior divulgação ao tema. Deve-se realizar também reunião participativa com agentes interessados sobre o tratamento da temática.

Além disso, será realizado um PPCS para cada resolução proposta com objetivo de divulgar e colher contribuições de toda sociedade sobre o assunto. Até o momento, verificou-se interesse formal da Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias, registrado no documento nº 50500.38309/2015-91.



Área: GEDUC/SUREG

Versão: 1.0

Data: 13/07/2016

SEÇÃO 3 - ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS

As alternativas de solução do problema posto serão mapeadas ao longo das etapas de Estudo e de Participação Social.



Área: GEDUC/SUREG

Versão: 1.0

Data: 13/07/2016

SEÇÃO 4 - CONCLUSÃO

1. A Análise de Impacto Regulatório realizada é suficiente para embasar uma tomada de decisão? Caso negativo, justificar.

Esta AIR não é suficiente para embasar nenhuma decisão até o momento. É essencial a participação dos agentes envolvidos na construção de uma norma que transpareça os interesses dos agentes regulados. Como tais agentes ainda não se manifestaram, qualquer tomada de decisão de modo isolado neste momento pode comprometer o próprio trabalho.

Infere-se que, ao longo do processo, em seu rito natural de maturação, será possível apresentar uma futura análise que represente os interesses dos agentes impactados pela presente regulação.

2. Caso esta Análise de Impacto seja suficiente para tomada de decisão, é recomendada uma das alternativas? Se sim, qual a opção escolhida e como seria feita a implantação da ação regulatória?

Não aplicável.

3. Considerações finais.

Não aplicável, tendo em vista que o processo encontra-se em gestação.



Área: GEDUC/SUREG

Versão: 1.0

Data: 13/07/2016

SEÇÃO 5 - ASSINATURAS

Nome	Cargo	Lotação	Data	Assinatura
Leopoldo Faiad da Cunha	EREG	GEDUC/SUREG	15/07/2016	

De acordo, em 15/07/2016.

BRUNO RIBEIRO ALVARENGA Gerência de Defesa do Usuário e da Concorrência – Substituto

De acordo, em 15/07/2016.

SÉRGIO STANCIOLI COSTA COUTO Superintendência de Governança Regulatória - Substituto



Área: GEDUC/SUREG

Versão: 1.0

Data: 13/07/2016

SEÇÃO 6 - SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO

Este documento é de acesso restrito? Não.

Fundamentação: Não é aplicável.

Prazo máximo para a restrição do acesso: Não é aplicável.

Credenciamento: Não é aplicável.

Brasília (DF), 15 de julho de 2016.

SÉRGIO STANCIOLI COSTA COUTO Superintendência de Governança Regulatória - Substituto