

Análise de Impacto Regulatório – Nível 1

Tema: PET 3.40 - Perdimento de veículos flagrados na execução de transporte clandestino de passageiros.

Versão: 1.0

Eixo Temático 3: Serviços de Transporte de Passageiros

Referência: Processo nº 50500.091085/2015-86

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.

Handwritten signatures and initials in blue ink.

SECÃO 1 - IDENTIFICAÇÃO DA ANÁLISE

1. Quais as palavras-chave para facilitar pesquisas sobre esta AIR?

Perdimento, transporte clandestino, transporte rodoviário interestadual de passageiros.

2. Quais são os processos relacionados ao tema?

O projeto da Agenda Regulatória da ANTT relacionado ao tema, que encontra-se em curso, é de “Revisão da regulamentação que trata das medidas administrativas e penalidades aplicáveis pela ANTT ao TRIIP”, constante no Eixo Temático 3 (Processo nº 50500.115287/2013-31).

Ademais, outros temas da Agenda Regulatória já concluídos têm relação com o tema. Tais temas resultaram nos seguintes normativos:

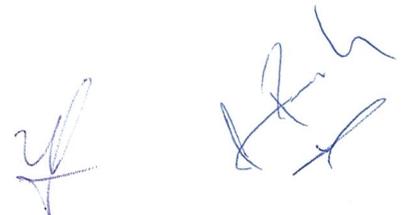
- **Resolução ANTT nº 4.287, de 13 de março de 2014:** Estabelece procedimentos de fiscalização do transporte clandestino de passageiros.
- **Resolução ANTT nº 5.083, de 27 de abril de 2016:** Aprova o Regulamento disciplinando, no âmbito da ANTT, o processo administrativo para apuração de infrações e aplicação de penalidades decorrentes de condutas que infrinjam a legislação de transportes terrestres e os deveres estabelecidos nos editais de licitações, nos contratos de concessão, de permissão e de arrendamento e nos termos de outorga de autorização.
- **Resolução ANTT nº 5.285, de 09 de fevereiro de 2017:** Dispõe sobre o Esquema Operacional de Serviço e as regras para modificação da prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, sob o regime de autorização.

3. Quais são as AIR relacionadas?

Não há.

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 meio: etapa 1.7 do cronograma previsto no Plano de Projeto.



SEÇÃO 2 - DIAGNÓSTICO E MAPEAMENTO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

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

A pena de perdimento de bens, também conhecido como confisco ou sequestro de bens, é prevista em lei sobretudo diante da utilização de bens para a prática de crimes, tais como o contrabando, o descaminho, o tráfico de drogas. Recentemente, a Lei nº 12.996/2013 alterou a Lei 10.233/2001 de modo a inserir a sanção de perdimento do veículo utilizado duas vezes no período de um ano no transporte clandestino de passageiros. Tal inclusão demonstra a preocupação do legislador com essa atividade socialmente danosa, que afeta a segurança e a qualidade da prestação do serviço de transporte. Ademais, constitui-se como um instrumento de *enforcement*, na medida em que estabelece uma penalidade mais severa e efetiva, que incentiva as empresas irregulares a buscarem sua regularização junto à ANTT.

A mera previsão legal da pena de perdimento, no entanto, não é suficiente para sua aplicação. É necessário que a ANTT, no âmbito de seu poder normativo, defina todo procedimento para efetivar a sanção legal. Nesse contexto, o projeto da Agenda Regulatória visa regulamentar os seguintes temas: a) o momento de aplicação da penalidade de perdimento, bem como eventuais procedimentos administrativos específicos diferentes da Res. 5083; b) a definição clara das hipóteses de cabimento da penalidade de perdimento; c) as hipóteses de destinação do veículo declarado perdido; d) novas definições sobre a apreensão e multa.

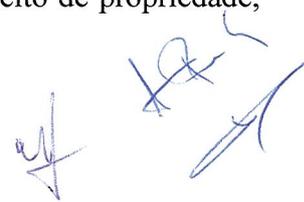
Durante a fase inicial do projeto, verificou-se que a definição do momento de aplicação da penalidade de perdimento (item 'a' supramencionado) tem o condão de influenciar todos os demais tópicos do projeto. Isso porque, no momento em que a ANTT declara o perdimento de um veículo (ato administrativo de natureza constitutiva), há uma transferência de propriedade e a ANTT passa a ser responsável pelo ônus de guarda e manutenção do bem. Dessa forma, o lapso temporal para julgamento administrativo do processo de perdimento passa a afetar diretamente nas despesas e custos relacionados à manutenção e desfazimento do bem. Assim, diante das alternativas mapeadas, surgiu a necessidade de elaboração da presente Análise de Impacto Regulatório – AIR, com vistas a definição do momento de aplicação da penalidade de perdimento.

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

Não, este documento se concentrará na análise do momento de aplicação da penalidade. Portanto, a ação regulatória visa precipuamente mitigar/evitar o risco de falha regulatória que poderá advir da aplicação inadequada do disposto na Lei, conforme resposta da pergunta 1 desta sessão.

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

A pena de perdimento de bens, também conhecido como confisco ou sequestro de bens, está albergada pela Constituição da República Federativa do Brasil, em seu art. 5º, inciso XLVI, 'b', abaixo transcrito. Embora o ordenamento jurídico pátrio garanta o direito de propriedade,



nos termos do art. 5º, caput e inciso XXII, não o faz de maneira absoluta, ao passo que a propriedade somente é legítima se observar a sua função social.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XLVI - a lei regulará a individualização da pena e adotará, entre outras, as seguintes:

a) privação ou restrição da liberdade;

b) perda de bens;

c) multa;

d) prestação social alternativa;

e) suspensão ou interdição de direitos;

No âmbito dos transportes, desde a criação da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, por meio da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, é prevista a atribuição de combate ao transporte de passageiros sem ato de outorga expedido pela Agência, senão vejamos:

“Art. 26. Cabe à ANTT, como atribuições específicas pertinentes ao Transporte Rodoviário: (...)

§ 6º No cumprimento do disposto no inciso VII do caput, a ANTT deverá coibir a prática de serviços de transporte de passageiros não concedidos, permitidos ou autorizados.”

Todavia, somente com a edição da Lei nº 12.996/2013, que alterou a Lei 10.233/2001, foi inserida a sanção de perdimento como um meio para o alcance de tal objetivo, conforme previsto nos arts. 78-A e 78-K abaixo transcritos:

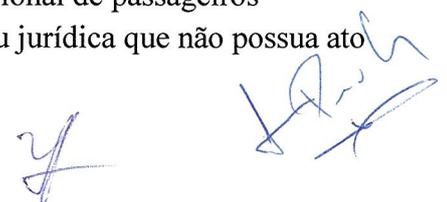
“Art. 78-A. A infração a esta Lei e o descumprimento dos deveres estabelecidos no contrato de concessão, no termo de permissão e na autorização sujeitará o responsável às seguintes sanções, aplicáveis pela ANTT e pela ANTAQ, sem prejuízo das de natureza civil e penal: (...)
VI - perdimento do veículo.

(...)

§ 3º Caberá exclusivamente à ANTT a aplicação da sanção referida no inciso VI do caput.

(...)

Art. 78-K. O perdimento do veículo aplica-se quando houver reincidência no seu uso, dentro do período de 1 (um) ano, no transporte terrestre coletivo interestadual ou internacional de passageiros remunerado, realizado por pessoa física ou jurídica que não possua ato





de outorga expedido pela ANTT. (Incluído pela Lei nº 12.996, de 2014)”.

Assim, não resta dúvidas de que a ANTT tem competência para coibir os operadores clandestinos, cuja atuação põe em risco a segurança dos passageiros e prejudica a concorrência em relação às empresas que cumprem a lei, por meio da aplicação da penalidade de perdimento, prevista no art. 78-K acima transcrito. Tal competência, frisa-se, é exclusiva da ANTT, conforme disposto no §3º do art. 78-A supra.

4. Quais os objetivos da ação regulatória?

A ação regulatória visa regulamentar a sanção de perdimento estabelecida no art. 78-K da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, de modo a garantir a ampla defesa e o contraditório no correspondente processo administrativo, paralelamente ao atendimento da diretriz da Diretoria Colegiada no sentido de minorar os efeitos orçamentários decorrentes da aplicação da penalidade.

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

Sim. Guardam pertinência com o presente projeto as Resoluções da ANTT nº 019/2002, nº 233/2003, nº 4.287/2014, nº 5.083/2016 e nº 5.285/2017. Em relação a pareceres da PRG e Notas Técnicas, somente foram identificados aqueles constantes no processo, quais sejam: Parecer nº 13.546/2015/PF-ANTT/PGF/AGU, Parecer nº 02020/2017/PF-ANTT/PGF/AGU, Nota Técnica nº 119/GEFIS/SUFIS/2015, Nota Técnica nº 009/GEFIS/SUFIS e Nota Técnica nº 036/2017/SUREG/ANTT. Ademais, tratam do tema o manual de procedimentos de combate a clandestinos e Instrução de Serviço nº 019/2016.

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

Não.

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

Sim. No dia 12 de maio de 2016 foi realizada uma reunião com o Diretor Marcelo Vinaud, designado para o acompanhamento do projeto (ata às fls.70/72). Na ocasião, foram dadas, em suma, as seguintes diretrizes: a) deve-se elaborar a regulamentação do tema com robusta solidez jurídica e visando conferir máxima segurança jurídica, haja vista a alta rigorosidade da pena; e b) deve-se buscar a realização de convênios ou meios que minorem o impacto orçamentário da implementação da penalidade.

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

Foram definidas algumas premissas no decorrer do projeto, alinhadas às diretrizes dadas pelo Diretor patrocinador do projeto. São elas:

8.1. O projeto da Agenda Regulatória, por si só, não é suficiente para implementação da penalidade de perdimento;

A mera previsão legal da pena de perdimento não é suficiente para sua aplicação. É necessário que a ANTT, no âmbito de seu poder normativo, defina todo procedimento para efetivar a sanção legal, bem como para definir a destinação do bem após a emissão da declaração. Tal atribuição é prevista no art. 24, inciso XVIII da Lei nº 10.233/2001, que assevera a competência da Agência para, em sua esfera de atuação, “dispor sobre as infrações, sanções e medidas administrativas aplicáveis aos serviços de transportes”.

Assim sendo, não restam dúvidas acerca da necessidade de se regulamentar a sobredita sanção, de modo a conferir segurança jurídica nesse grande mercado de transporte de passageiros, que envolve cerca de 4.000 (quatro mil) empresas habilitadas, 27.000 (vinte e sete mil) veículos cadastrados e 3.200 (três mil e duzentas) linhas.

Tal regulamentação é o escopo do projeto da Agenda Regulatória, que tratará dos seguintes assuntos:

- Definição do procedimento para emissão da Declaração de Perdimento pela Agência, observados os princípios do contraditório e da ampla defesa;
- Definição das possibilidades de local de guarda do veículo apreendido, bem como dos procedimentos e custos decorrentes dessas providências;
- Definição das destinações possíveis do bem declarado perdido (destruição, doação, leilão, p. ex.), bem como os procedimentos para transferência de propriedade e/ou desfazimento do bem;
- Definição acerca do setor interno da Agência que será responsável pelo processamento dos autos para possibilitar a finalização dos processos de autuação e perdimento em prazo adequado para o cumprimento da Lei, bem como para realizar a interface com outros órgãos (por exemplo: DETRANs, Judiciário), do julgamento sobre a destinação do bem, da parte cartorial, de leilão, se couber;
- Definição do procedimento para emissão da Declaração de Perdimento pela Agência e realizar as alterações normativas decorrentes, tais como alteração de outros instrumentos regulamentares (Resoluções, portarias, etc), definição de atribuições administrativas de cada unidade organizacional no procedimento de aplicação da penalidade de perdimento.

Não obstante, também se encontra em curso na ANTT a Iniciativa Estratégica de Combate a Clandestinos, que visa o aperfeiçoamento contínuo da fiscalização e combate ao transportador





sem vínculo com a ANTT. Nesse contexto, estão inseridos outros aspectos necessários à implementação da sanção de perdimento, tais como a realização de convênios com instituições policiais, capacitação de fiscais, adequação do SIFAMA e expansão da rede de serviços de guarda e remoção de veículos. Até o presente momento, o plano de projeto da referida iniciativa prevê como escopo as seguintes ações:

- Elaborar as diretrizes de combate ao transporte clandestino;
- Elaborar o Plano Anual de Fiscalização referente às ações de combate ao transporte clandestino com o devido alinhamento às diretrizes, visando à promoção da integração e continuidade das ações;
- Estruturar os processos e procedimentos de construção do conhecimento e inteligência operacional necessários à eficácia das ações de combate ao transporte clandestino;
- Disponibilizar e elaborar as diretrizes de gestão dos meios, equipes, viaturas e demais condições técnicas necessárias à execução das ações de combate ao transporte clandestino;
- Revisar os convênios com instituições policiais, priorizando as atividades de combate ao transporte clandestino nos respectivos planos de trabalho;
- Padronizar os procedimentos de fiscalização e combate ao transporte clandestino;
- Formar e formalizar a equipe especializada de combate ao transporte clandestino;
- Criar a estrutura e o programa de capacitação continuada da equipe especializada, inserindo-a no Plano Anual de Capacitação da Agência;
- Revisar o Chamamento Público de credenciamento de serviços de guarda e remoção de veículos;
- Expandir a rede de serviços de guarda e remoção de veículos credenciados;
- Avaliar os riscos e declarar a atividade da equipe especializada de combate de clandestinos como “de risco” para aquisição de armas não-letais, coletes balísticos e avaliação do uso e aquisição de armas de fogo para porte institucional;
- Disponibilizar as condições técnicas mínimas necessárias aos procedimentos de guarda dos veículos apreendidos, bem como dos procedimentos e custos decorrentes dessas providências; e
- Adequar a construção do SIFAMA e suas rotinas aos procedimentos de fiscalização padronizados e adotados pelas equipes técnicas, pelas Coordenações de Fiscalização, Gerência e Superintendência de Fiscalização, seja para registro, seja para a emissão de relatórios de controle e desempenho.



Assim sendo, a regulamentação via resolução, por si só, também não é suficiente para implantação da penalidade. Os projetos mencionados estão intimamente ligados e devem caminhar *pari passu* com vistas à efetivação da pena de perdimento, a despeito da condução de ambos ser feita por chefes de projeto distintos, cada qual no seu âmbito de atuação (Agenda Regulatória e Planejamento Estratégico).

8.2. A penalidade de perdimento não pode ser aplicada sem a garantia da ampla defesa e do contraditório;

A imposição de restrições de ordem jurídica, pelo Estado, quer se concretize na esfera judicial, quer se realize no âmbito estritamente administrativo (como sucede o estabelecimento de uma penalidade de perda de propriedade), supõe, para legitimar-se constitucionalmente, o efetivo respeito, pelo Poder Público, da garantia indisponível do *due process of law*, assegurada, pela Constituição da República (art. 5º, LIV), à generalidade das pessoas, eis que o Estado, em tema de limitação ou supressão de direitos, não pode exercer a sua autoridade de maneira abusiva e arbitrária. Nesse contexto, assim leciona Maurício Pezzi Lopes¹:

“Em relação ao perdimento de bens, considerando que há uma “privação de bens” do particular, não restam dúvidas de que o devido processo legal é condição *sine qua non* de validade de qualquer procedimento que o declare, na forma do citado art., 5º, LIV, da Constituição. A respeito disso, é fato que, mesmo antes da sua promulgação, a Jurisprudência já identificava a necessidade do processo legal para a declaração do perdimento de bens, especialmente no processo administrativo”.

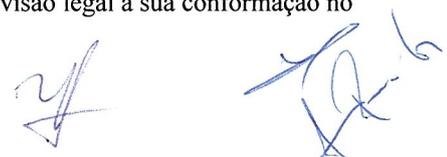
Assim, torna-se essencial a observância aos princípios da ampla defesa e do contraditório na construção da norma, para que a aplicação da penalidade tenha higidez jurídica.

8.3. O procedimento deve estar alinhado com a fiscalização remota que vem sendo implementada por meio do projeto Canal Verde Brasil

A Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, dispõe em seu art. 6º que a prestação de serviço adequado deve satisfazer as condições de eficiência e atualidade, sendo esta última caracterizada pela “modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço”.

No âmbito da ANTT vem sendo implementado o projeto Canal Verde Brasil, que permite a fiscalização remota das rodovias federais concedidas. Este projeto alinha-se às diretrizes legais, na medida em que se utiliza de meios tecnológicos (atualidade) para ampliar significativamente o número de veículos fiscalizados (eficiência). Nesse contexto, a elaboração da norma regulamentadora do perdimento deve estar alinhada com os preceitos e procedimentos mais modernos de fiscalização.

¹ Maurício Pezzi Lopes, Éder. “O perdimento de bens em favor da União – da previsão legal a sua conformação no ordenamento constitucional brasileiro. Editora Kiron. p. 109.





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

Sim, foram consultados artigos e teses jurídicas sobre o tema, bem como relatórios de fiscalização de combate ao transporte clandestino. Ademais, foi realizada reunião com membros da Receita Federal do Brasil, com vistas a identificar os procedimentos utilizados por eles na aplicação da penalidade de perdimento.

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

Dentro do projeto busca-se continuamente o mais amplo diálogo com as Superintendências interessadas e afetadas pelo processo regulatório dos serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros, principalmente a Superintendência de Governança Regulatória (SUREG), Superintendência de Transporte de Passageiros (SUPAS) e Superintendência de Fiscalização (SUFIS).

Em relação à consulta aos atores externos, foi prevista no plano de projeto a realização de uma reunião participativa com as entidades representativas das transportadoras. Ademais, encontra-se prevista a realização de Audiência Pública, a ser realizada na próxima fase do projeto, para validação da proposta final de regulamentação do tema.



SEÇÃO 3 - ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS

1. BREVE INTRODUÇÃO

Conforme já mencionado, a penalidade de perdimento foi estabelecida pela Lei nº 12.996/2013, que alterou a Lei 10.233/2001, de modo a inserir a sanção de perdimento como um meio para o alcance do objetivo de combate ao transporte clandestino, conforme previsto nos arts. 78-A e 78-K abaixo transcritos:

“Art. 78-A. A infração a esta Lei e o descumprimento dos deveres estabelecidos no contrato de concessão, no termo de permissão e na autorização sujeitará o responsável às seguintes sanções, aplicáveis pela ANTT e pela ANTAQ, sem prejuízo das de natureza civil e penal: (...)

VI - perdimento do veículo. (...)

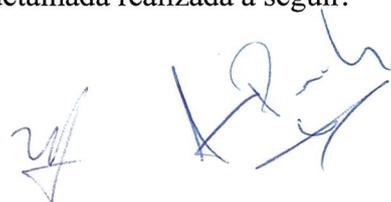
§ 3º Caberá exclusivamente à ANTT a aplicação da sanção referida no inciso VI do caput.

Art. 78-K. O perdimento do veículo aplica-se quando houver reincidência no seu uso, dentro do período de 1 (um) ano, no transporte terrestre coletivo interestadual ou internacional de passageiros remunerado, realizado por pessoa física ou jurídica que não possua ato de outorga expedido pela ANTT. (Incluído pela Lei nº 12.996, de 2014)”.

Diante disso, verifica-se que a própria lei delimitou o âmbito de aplicação da sanção de perdimento, na medida em que condicionou sua aplicação aos casos de reincidência no transporte clandestino de passageiros. Assim, cabe à ANTT dispor sobre a forma de implementar a penalidade, ou seja, definir os procedimentos para aplicação da penalidade de modo consonante com todo o arcabouço normativo vigente.

Nesse contexto, um dos principais problemas para a aplicação da sanção de perdimento refere-se ao momento no qual o veículo deve ser declarado perdido. Em outras palavras, busca-se definir se a declaração de perdimento será emitida pela Agência: a) de imediato diante do flagrante; b) após a primeira decisão administrativa; ou c) somente diante do julgamento administrativo definitivo. A definição de tal momento tem o condão de influenciar todo o restante do procedimento, sobretudo a questão de responsabilidade pela guarda do veículo e pela absorção dos custos decorrentes de tal custódia.

Insta salientar que, em decorrência dos aspectos jurídicos relacionados a essa questão, foi realizada consulta à PRG acerca do tema, por meio da Nota Técnica 036/2017/SUREG/ANTT. Tal consulta teve por escopo verificar quais das alternativas mapeadas seriam viáveis juridicamente e, paralelamente, quais deveriam ser excluídas da análise. O posicionamento da PRG acerca das alternativas também será explicitado na análise detalhada realizada a seguir.





1.1. Alternativa “1”

Não regulamentar a penalidade de perdimento.

Resolveria o problema da seguinte forma:

Não resolveria o problema. Conforme já mencionado, apesar de a penalidade estar prevista em lei, é necessário que a ANTT defina, no âmbito de seu poder normativo, todo procedimento para efetivar a sanção legal. Ademais, não poderia a ANTT abrir mão de tal competência, haja vista o princípio da inderrogabilidade, segundo o qual o ente público não pode se imiscuir de suas atribuições definidas em lei.

IMPACTOS REGULATÓRIOS

Não geraria qualquer mudança no mercado em relação à situação atual do combate ao transporte clandestino.

- ***Agência.***

- Não haverá custos decorrentes da regulamentação e sua implementação, mencionados nas outras alternativas; e

- Não garante a efetividade da sanção de perdimento, nem do combate ao transporte clandestino.

- Descumprimento de competência expressa em lei.

- ***Usuários.***

- Baixo impacto à realidade do usuário, continuidade das situações de risco à segurança, conforto e higiene, já que se não houver alteração do paradigma no combate ao transporte o impacto da adoção do perdimento no mercado é baixo.

- ***Operadores de serviços regulares***

- Sem alterações nas condições do mercado operado com a continuidade da concorrência desleal pelos operadores clandestinos devido ao baixo impacto das ações de combate a clandestino.

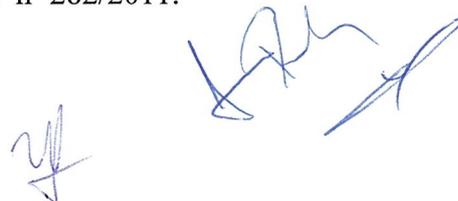
- ***Transportadores clandestinos***

- Possibilidade de continuar a explorar ilegalmente o mercado regulado com baixa probabilidade de serem fiscalizados e terem seus veículos apreendidos ou perdidos.

1.2. Alternativa “2”

Aplicação do perdimento imediatamente após o segundo flagrante, antes da abertura do prazo de defesa, semelhante aos casos de aplicação da referida sanção pela Receita Federal, nos termos do inciso II do parágrafo 1º do art. 2º da Portaria MF nº 282/2011.

Resolveria o problema da seguinte forma:



Assim que o veículo fosse flagrado pela segunda vez no prazo de um ano, já seria encaminhado para destinação, por quaisquer dos instrumentos previstos em norma (doação, leilão, sucata, etc).

Apesar do mapeamento de tal possibilidade, a consulta realizada à Procuradoria-Federal da ANTT, consubstanciada no Parecer nº 02020/2017/PF-ANTT/PGF/AGU, resultou no posicionamento da PRG no sentido de inviabilidade jurídica de sua implantação. De acordo com a área jurídica, a aplicação realizada na Receita Federal do Brasil é excepcional e aplicável nos casos previstos em lei, quais sejam, situações de perecimento ou de necessidade de armazenamento em condições especiais. Logo, não havendo previsão legal no caso do transporte clandestino de passageiros, a opção é inviável, haja vista a prevalência dos primados da ampla defesa e contraditório.

Não obstante, considerando que o Parecer da PRG tem natureza consultiva em se tratando de proposta de resolução que não afeta a licitações e contratos administrativos, e que, portanto, é de observância opcional por parte da diretoria, apresenta-se a seguir o quadro de impactos da referida medida:

IMPACTOS REGULATÓRIOS

Geraria a efetividade do combate ao transporte clandestino, melhorando o ambiente regulatório e de concorrência no mercado de TRIIP, seja regular ou sob regime de fretamento, assegurando serviços adequados aos usuários.

- **Agência.**

- Redução significativa dos custos decorrentes do processamento administrativo, bem como da custódia e desfazimento do bem; e
- Risco elevado de demandas judiciais visando obstar o leilão. Considerando existir respaldo jurisprudencial e corrente doutrinária considerando ilegal/inconstitucional o desfazimento do bem sem oportunizar o contraditório, o risco de perda do processo é alto.
- Risco elevado de anulação ou revogação da sanção, haja vista a possibilidade de erro na caracterização do perdimento pelo fiscal.
- A PRF não poderá aplicar a sanção de perdimento, por ser exclusiva da ANTT, quando efetivar o 2º flagrante.

- **Usuários.**

- Baixo impacto à realidade do usuário que está utilizando do transporte clandestino no momento da apreensão, já que as medidas de transbordo previstas na Resolução nº 4.287/2014 continuariam a ser aplicadas;
- Possível diminuição da oferta de clandestinos diante do *enforcement* decorrente da nova penalidade. Partindo-se da premissa de que o veículo clandestino oferece mais riscos ao usuário do serviço, na medida em que não se submete às regras de segurança na prestação do serviço, tal diminuição de oferta tem o condão de aumentar a utilização do veículo regular e, por conseguinte, gerar diversos efeitos reflexos, tais como: a) aumento na segurança do usuário; b) diminuição do número de acidentes em rodovias federais; c) diminuição dos custos do SUS no tratamento dos acidentados; d) diminuição dos gastos de assistência social às vítimas envolvidas em acidentes; e e) diminuição dos gastos do DPVAT com o pagamento de



indenizações.

- ***Operadores de serviços regulares***

- Aumento da demanda decorrente da mitigação da concorrência desleal promovida pelos clandestinos que, ao não oferecerem padrões mínimos de qualidade e segurança, conseguem operar com tarifas abaixo do preço de mercado.

- Estímulo à manutenção da situação de regularidade da empresa, para que não se submeta à nova penalidade;

- ***Transportadores clandestinos***

- Estarão submetidos a outra espécie de penalidade, considerada bastante gravosa.

- Diante do segundo flagrante sofrerão imediatamente o ônus da penalidade, sem qualquer meio de defesa administrativa.

1.3. Alternativa “3”

Aumenta-se prazo de apreensão, no caso de reincidência, para que o veículo permaneça sob custódia da ANTT até a emissão da declaração de perdimento.

Resolveria o problema da seguinte forma:

Diante do segundo flagrante no período de um ano, o fiscal realizaria a apreensão do veículo nos moldes atuais. Logo em seguida, abrir-se-ia prazo célere de defesa e, diante da confirmação do cabimento da penalidade em primeira instância administrativa, efetivar-se-ia a penalidade de perdimento com o veículo ainda apreendido.

IMPACTOS REGULATÓRIOS

Geraria a efetividade do combate ao transporte clandestino, melhorando o ambiente regulatório e de concorrência no mercado de TRIIP, seja regular ou sob regime de fretamento, assegurando serviços adequados aos usuários.

- ***Agência.***

- Traz uma segurança um pouco maior à ANTT quanto à regularidade do perdimento do que a alternativa 2, já que concede oportunidade ao infrator para exercer o contraditório, mesmo que apenas em primeira instância;

- Possui risco judicial, ainda que menor, considerando que o perdimento irá se efetivar antes do julgamento definitivo da demanda no âmbito administrativo. Quanto ao aumento do prazo de apreensão, persiste a incerteza quanto a ser suficiente para abarcar todo o procedimento administrativo.

- Aumento considerável nos custos administrativos e regulatórios, tendo em vista necessidade de criação de procedimento específico para aplicação da penalidade, grande possibilidade de recursos administrativos e, sobretudo, incerteza acerca do valor a ser gasto na

custódia do bem apreendido, o qual será maior do que as alternativas 2 e 4.

- Maior probabilidade de efetivação da penalidade, ao passo que o veículo permanecerá sob custódia da ANTT até a Declaração de Perdimento.

- **Usuários.**

- Baixo impacto à realidade do usuário que está utilizando o transporte clandestino no momento da apreensão, já que as medidas de transbordo previstas na Resolução nº 4.287/2014 continuariam a ser aplicadas;

- Possível diminuição da oferta de clandestinos diante do *enforcement* decorrente da nova penalidade. Partindo-se da premissa de que o veículo clandestino oferece mais riscos ao usuário do serviço, na medida em que não se submete às regras de segurança na prestação do serviço, tal diminuição de oferta tem o condão de aumentar a utilização do veículo regular e, por conseguinte, gerar diversos efeitos reflexos, tais como: a) aumento na segurança do usuário; b) diminuição do número de acidentes em rodovias federais; c) diminuição dos custos do SUS no tratamento dos acidentados; d) diminuição dos gastos de assistência social às vítimas envolvidas em acidentes; e e) diminuição dos gastos do DPVAT com o pagamento de indenizações.

- **Operadores de serviços regulares**

- Aumento da demanda decorrente da mitigação da concorrência desleal promovida pelos clandestinos que, ao não oferecerem padrões mínimos de qualidade e segurança, conseguem operar com tarifas abaixo do preço de mercado.

- Estímulo à manutenção da situação de regularidade da empresa, para que não se submeta à nova penalidade;

- **Transportadores clandestinos**

- Estarão submetidos a outra espécie de penalidade, considerada bastante gravosa.

- Diante do segundo flagrante sofrerão o ônus da penalidade, tendo apenas uma instância administrativa de defesa antes da efetivação do perdimento.

1.4. Alternativa “4”

Manter-se-ia os procedimentos atuais de apreensão inclusive nos casos de reincidência, conforme previsto na Resolução 4.287/2014, podendo o proprietário do veículo reavê-lo normalmente após esse decurso. Somente após o julgamento definitivo dos dois autos de infração, abrir-se-ia processo administrativo específico para a aplicação da pena de perdimento.

Resolveria o problema da seguinte forma:

Ainda que no momento do segundo flagrante fosse constatada a situação ensejadora da penalidade de perdimento, o fiscal nada faria com o bem além dos procedimentos normais de apreensão. Somente após o julgamento definitivo dos dois autos de infração pela ANTT, abrir-se-ia um terceiro processo administrativo para aplicar a penalidade de perdimento. Nessa situação, o veículo seria declarado perdido muito provavelmente quando já estivesse de novo na posse do infrator.





De acordo com o Parecer nº 13.546/2015/PF-ANTT/PGF/AGU, a ANTT não poderia utilizar-se da medida cautelar judicial de busca e apreensão para reaver o veículo declarado perdido. Na visão da PRG, a busca e apreensão constitui medida preparatória que, segundo a jurisprudência majoritária, não pode ser utilizada como medida satisfativa.

PONTOS POSITIVOS: Redução significativa do risco judicial, tendo em vista que a declaração de perdimento somente será exarada após o término dos processos administrativos decorrentes da apreensão. Ademais, não há que se falar em gastos para a ANTT com a guarda do veículo, ao passo que o proprietário do veículo irá pagar as custas do pátio para retirá-lo. Outrossim, considerando que a aplicação da sanção de perdimento é atribuição exclusiva da ANTT e a apreensão de veículo clandestino é realizada também pela PRF, por meio de convênio com a ANTT, a opção de efetivar o perdimento apenas após o trânsito em julgado das eventuais ações judiciais e dos respectivos processos administrativos mantém a competência exclusiva da Agência e possibilita aplicar o perdimento inclusive nos casos em que um dos flagrantes foi realizado pela PRF. Por fim, essa alternativa é a que melhor se alinha à fiscalização remota, que vem sendo implementada por meio do Canal Verde Brasil, uma vez que a fiscalização remota possibilita a aplicação do perdimento independentemente da existência de apreensão.

PONTOS NEGATIVOS: Dificuldade de efetivação da sanção, na medida em que o veículo voltará à posse do infrator, que possivelmente continuará realizando o transporte clandestino. Como forma de minorar tal risco, estuda-se a possibilidade de convênio com o DENATRAN, com vistas a possibilitar à ANTT inserir no sistema a restrição de circulação do veículo após a declaração de perdimento. Tal providência, que deve ser implementada no âmbito da respectiva Iniciativa Estratégica, majora a chance de efetivação da medida.

IMPACTOS REGULATÓRIOS

Possibilita a aplicação da penalidade de perdimento, que tem potencial de gerar a melhora do ambiente regulatório e de concorrência no mercado de TRIIP, mas dificulta sua efetividade.

• **Agência.**

- Redução significativa do risco judicial, tendo em vista que a declaração de perdimento somente será exarada após o término dos processos administrativos decorrentes da apreensão.
- Redução significativa dos custos administrativos para a ANTT com a guarda do veículo, ao passo que o proprietário do veículo irá pagar as custas do pátio para retirá-lo.
- Considerando que a aplicação da sanção de perdimento é atribuição exclusiva da ANTT e a apreensão de veículo clandestino é realizada também pela PRF, por meio de convênio com a ANTT, a opção de efetivar o perdimento apenas após o trânsito em julgado das eventuais ações judiciais e dos respectivos processos administrativos mantém a competência exclusiva da Agência e possibilita aplicar o perdimento inclusive nos casos em que um dos flagrantes foi realizado pela PRF.
- Dificuldade de efetivação da sanção, na medida em que o veículo voltará à posse do infrator, que possivelmente continuará realizando o transporte clandestino. Nesse contexto, deverão ser realizados, no âmbito da Iniciativa Estratégica, estudos em relação à possibilidade

de convênio com o DENATRAN, com vistas a possibilitar à ANTT inserir no sistema a restrição de circulação do veículo após a declaração de perdimento. Tal providência majora a chance de efetivação da medida.

- ***Usuários.***

- Baixo impacto à realidade do usuário que está utilizando o transporte clandestino no momento da apreensão, já que as medidas de transbordo previstas na Resolução nº 4.287/2014 continuariam a ser aplicadas;

- A diminuição da oferta de clandestinos seria observada mais a médio ou longo prazo, haja vista o transcurso de prazo entre o segundo flagrante e a efetividade da sanção. Ainda assim, permaneceriam os benefícios já mencionados decorrentes do *enforcement* da nova penalidade. Partindo-se da premissa de que o veículo clandestino oferece mais riscos ao usuário do serviço, na medida em que não se submete às regras de segurança na prestação do serviço, tal diminuição de oferta tem o condão de aumentar a utilização do veículo regular e, por conseguinte, gerar diversos efeitos reflexos, tais como: a) aumento na segurança do usuário; b) diminuição do número de acidentes em rodovias federais; c) diminuição dos custos do SUS no tratamento dos acidentados; d) diminuição dos gastos de assistência social às vítimas envolvidas em acidentes; e e) diminuição dos gastos do DPVAT com o pagamento de indenizações.

- ***Operadores de serviços regulares***

- Aumento da demanda, caso efetivada a penalidade, decorrente da mitigação da concorrência desleal promovida pelos clandestinos que, ao não oferecerem padrões mínimos de qualidade e segurança, conseguem operar com tarifas abaixo do preço de mercado.

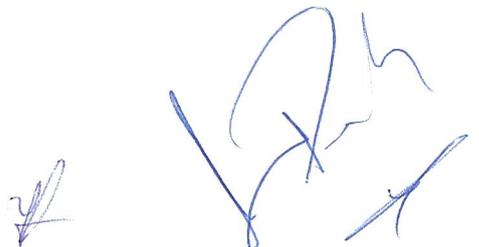
- Estímulo à manutenção da situação de regularidade da empresa, para que não se submeta à nova penalidade;

- ***Transportadores clandestinos***

- Estarão submetidos a outra espécie de penalidade, considerada bastante gravosa;

- Diante do segundo flagrante sofrerão o ônus da penalidade somente após todo o trâmite administrativo, tendo garantido a ampla defesa e o contraditório, de modo a minorar significativamente o risco judicial.

- Poderão reaver o veículo após o segundo flagrante e voltar à prestação do serviço irregular.



SEÇÃO 4 - CONCLUSÃO

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

Sim. Não obstante, há um trade off entre as alternativas 3 e 4. Enquanto a alternativa 3 se adequa melhor às premissas de baixo custo orçamentário e maior segurança jurídica, a alternativa 4 confere mais efetividade à sanção. Dessa forma, é necessário fazer a ponderação entre premissas pré-estabelecidas, bem como levar em consideração as implicações decorrentes da implementação de cada uma das medidas, para se chegar à melhor opção.

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?

A alternativa 3 apresenta risco de judicialização e de gerar impacto orçamentário decorrente dos custos de guarda do veículo. Não obstante, demonstra ser a opção que permite maior efetivação da penalidade de perdimento.

Os transportadores clandestinos, via de regra, atuam à margem da lei, sem observar as regras de trânsito (limite de velocidade, licenciamento de veículo, habilitação do condutor, etc.) e sem ter o veículo em condições de mínimas de segurança e trafegabilidade. Não raro, portanto, tais transportadores se unem e traçam estratégias para esquivar-se da fiscalização dos diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal, tais como Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, Polícia Rodoviária Federal – PRF, Departamentos de Trânsito Estaduais - DETRAN's, Polícias Militares e Guardas Municipais.

Nesse contexto, a penalidade de perdimento ganha relevo, na medida em que recai diretamente no instrumento do trabalho ilícito. Além de constituir uma penalidade gravosa, o perdimento impede a continuidade da atividade ilícita. Eis, portanto, a importância de efetivá-lo enquanto o veículo ainda estiver apreendido, sob custódia da ANTT.

Por outro lado, ao absorver o ônus de arcar com as despesas de custódia do bem durante todo o processo administrativo, a ANTT assume um enorme risco orçamentário na medida em que não é possível prever a duração dos processos administrativos, tampouco a quantidade de veículos submetidos a tal penalidade.

Ainda que seja elaborado um rito especial e célere para o julgamento do processo de perdimento, não é possível garantir que tais custos administrativos se reduzirão. Ao contrário, tal rito próprio tem o condão de impactar negativamente a condução dos trabalhos na reduzida equipe de autuações da ANTT.

Há que se ressaltar que, ainda que fosse escolhida a opção 3, haveria situações em que esta opção não poderia ser aplicada. São elas:

- a) Excesso de prazo no julgamento da 1ª instância do processo administrativo. Em que pese a PRG dispor sobre a possibilidade legal



de apreensão por prazo indeterminado, verifica-se razoável a determinação de um prazo para o julgamento do processo administrativo em primeira instância. Caso o prazo estabelecido fosse extrapolado, no entanto, deveria o veículo até então apreendido ser devolvido ao proprietário, de modo a evitar excessivos gastos com a custódia do bem;

b) Fiscalização remota realizada pelo Canal Verde Brasil, na qual não há necessariamente a apreensão do veículo flagrado atuando na clandestinidade. Assim, o processo administrativo será instaurado sem que o veículo esteja apreendido; e

c) Casos em que a apreensão tenha sido realizada pela PRF em decorrência do convênio firmado com aquela entidade. Considerando que a aplicação da penalidade de perdimento é atribuição exclusiva da ANTT, caberá à Agência a abertura do respectivo processo administrativo, estando ou não o veículo apreendido.

Nesses três casos mapeados, bem como em outras situações em que o veículo não esteja mais apreendido, a alternativa 4 inequivocamente demonstra-se mais viável, na medida em que atende todas as premissas do projeto e as diretrizes dadas pela Diretoria.

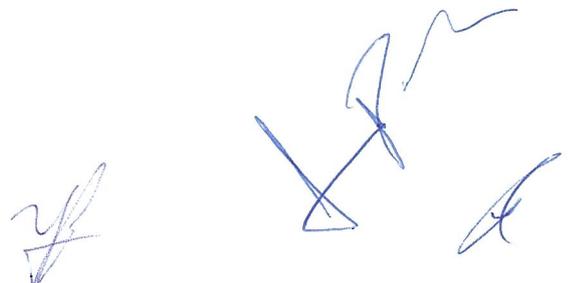
Assim, levando em consideração todos esses aspectos, optamos, pela opção 4, fazendo a ressalva de que será necessária a busca por instrumentos que deem efetividade à penalidade. Tal busca constitui escopo da Iniciativa Estratégica já mencionada, que vem sendo promovida no âmbito da ANTT.

3. Como será feita a implantação da ação regulatória?

Conforme já mencionado, os demais aspectos de implantação recaem na respectiva Iniciativa Estratégica.

4. Considerações finais.

Não há.



SEÇÃO 5 - ASSINATURAS

Nome	Cargo	Lotação	Data	Assinatura
Yuri Faria Pontual de Moraes	Chefe de Projeto	GECON/SUREG	29/06/2018	
Yoshihiro Lima	Superintendente	SUREG	29/06/2018	
João Paulo de Souza	Superintendente	SUPAS	29/06/2018	
José Altair Benites	Superintendente	SUFIS		

SEÇÃO 6 - SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO

Este documento é de acesso restrito? Não.

Fundamentação: ---.

Prazo máximo para a restrição do acesso: ---.

Credenciamento: ---.

Brasília/DF, 25 de junho de 2018.



YURIFÁRIA PONTUAL DE MORAES
Chefe do Projeto

