

## Regulamentação das penalidades e valores de multas: a dosimetria da sanção aplicada ao transporte rodoviário de passageiros

*Regulation of Penalties and Fines: The Dosimetry of the Sanction Applied to Road Passenger Transport*

Submetido (*submitted*): 07/10/2018

Parecer (*revised*): 02/11/2018

Aceito (*accepted*): 28/01/2019

Hugo Alves Silva Ribeiro\*  
Nathane Eva Santos Peixoto\*\*  
Carlos Henrique Rocha\*\*\*

### Resumo

**Propósito** – Apresentar uma proposta sistemática de regulamentar a dosimetria das penalidades e os valores de multas aplicadas por entidades reguladoras.

**Metodologia/abordagem/design** – A técnica foi desenvolvida por meio de três abordagens teórico-metodológicas: a primeira se versa sobre o direito penal, na busca pela adequação do tradicional sistema trifásico à realidade dos reguladores; a segunda adentra no viés do direito administrativo sancionador; e a terceira se baseia na teoria econômica do direito, o qual visa o bem-estar social.

**Resultados** – A técnica permitiu a sistematização das atividades regulatórias coercitivas e sancionatórias, bem como se apresentou como uma importante ferramenta para fundamentar a dosimetria das penas.

**Implicações práticas** – O método foi testado, e se apresentou adequado para os serviços de transporte rodoviário interestadual semiurbano de passageiros, os quais estão sob responsabilidade da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Por sua vez, destaca-se que a técnica pode ser adaptada a qualquer matéria regulatória que contemple penalidades e/ou multas.

**Originalidade/relevância do texto** – O trabalho é relevante para auxiliar os agentes públicos atuantes em agências reguladoras ou em áreas afins, quando da elaboração ou edição de normativos coercitivos e sancionadores.

Palavras-chave: dosimetria, regulação, penalidade, transporte rodoviário de passageiros.

### Abstract

**Purpose** – To present a systematic way to establish the dosimetry of penalties and fines value measurement applied by regulatory entities.

**Methodology/approach/design** – The technique was developed through three theoretical-methodological approaches: the first one deals with criminal law, adapting the three-phase system theory to the reality of regulators; the second refers to

---

\*Mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), Doutorando em Transportes pela Universidade de Brasília (UnB) e Especialista em Regulação da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). E-mail: [hugoalves.ribeiro@yahoo.com.br](mailto:hugoalves.ribeiro@yahoo.com.br)

\*\*Mestre em Transportes e Doutoranda em Administração pela Universidade de Brasília (UnB). E-mail: [nathaneeva@hotmail.com](mailto:nathaneeva@hotmail.com)

\*\*\*PhD em Economia pela Universidade de Liverpool. Professor da Universidade de Brasília (UnB). E-mail: [chrocha@unb.br](mailto:chrocha@unb.br)

*administrative sanctioning law; and the third is based on the economic theory of law, which aims the social welfare.*

**Findings** – *The technique allowed the systematization of coercive and sanctioning regulatory activities, and presented as an important tool to substantiate the dosimetry of penalties.*

**Practical implications** – *The method was tested and presented suitable for the semi-urban interstate road passenger transportation services, which are under the responsibility of the Brazilian National Land Transport Agency (ANTT). In turn, it is noted that the technique can be adapted to any regulatory affair that includes penalties or fines.*

**Originality/value** – *The study is relevant to assist public agents working in regulatory agencies or related areas, when drafting or editing coercive and sanctioning regulations.*

*Keywords: dosimetry, regulation, penalty, road passenger transport.*

## Introdução

Dentre as diversas atividades envolvidas na regulação destacam-se aquelas relacionadas aos esforços para cumprimento das regras estabelecidas, ou seja, as ações coercitivas, fiscalizatórias e sancionatórias. As sanções aplicadas pelo Estado buscam assegurar o bem-estar social, uma vez que a prestação de serviços regulados pode colocar em risco interesses coletivos (SOUZA, 2014).

Por essa razão, toda previsão normativa deve contemplar ações sancionadoras em caso de seu descumprimento, sob risco de ter sua efetividade prejudicada ou, pior, criar falhas de mercado. Para Camara (2018), essas ações versam sobre o exercício de poder de polícia administrativa, uma função eminentemente do Estado.

No entanto, regulamentar sanções e penalidades não é uma atividade trivial, pois para isso é necessário observar o princípio constitucional fundamental da proporcionalidade, ou seja, o regramento deve visar o equilíbrio entre a gravidade da falta e a intensidade da sanção (CAMPOS, 2004). Ademais, a escolha da pena e a sua quantificação é uma atribuição que pode demandar faculdades discricionárias do agente público, o qual pode fazer uso de critérios subjetivos ou não (VITTA, 2003).

Sabendo da complexidade que envolve a matéria, este artigo tem por objetivo desenvolver um método para classificar as infrações regulatórias em grupos, por meio de critérios pré-estabelecidos de gravidade. Isso permite sistematizar modelos de cálculo para valoração das multas aplicadas, de modo a reduzir o fator discricionário do regulador.

O estudo utiliza técnicas do tradicional sistema trifásico do direito penal, desenvolvido por Hungria (1958), adaptando-as para o contexto do direito

administrativo sancionador, e alinhando-as aos princípios da teoria econômica do direito (STEPHEN, 1993; VARIAN, 2010). Como resultado, é proposto que a determinação da dosimetria ocorra em quatro etapas: (1) identificação da legislação vigente; (2) estabelecimento das infrações; (3) determinação dos critérios para classificar as infrações em grupos, conforme a gravidade; e (4) identificação das sanções aplicáveis para cada grupo.

Para verificar a viabilidade de aplicação do método, este trabalho utilizou dados dos serviços semiurbanos de transporte rodoviário interestadual de passageiros entre os anos de 2014 e 2015 disponibilizados pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Ao final, pretende-se que a técnica esteja acessível às entidades públicas responsáveis pela regulamentação de penalidades, na busca pela fundamentação das ações e pela melhoria na dosimetria das sanções.

## Fundamentação Teórico-Metodológica

O estudo da dosimetria pode ser amparado na literatura do Direito Penal que, no seu sentido amplo, se baseia no Código Penal Brasileiro (PRADO, 2002). Este mesmo normativo prevê a pena de multa, a qual foi idealizada para os delitos de menor gravidade, na intenção de atender as funções punitivas e educativas da pena (MERGULHÃO, 2005). Ainda no âmbito do Direito Penal, Batista (1996, p. 207) afirma que a multa é uma das “medidas capazes de atender às exigências próprias da retribuição e da intimidação”.

Nessa vertente, pode-se estabelecer a dosimetria por meio dos ensinamentos de Hungria (1958) que, ao comentar o código penal, ressalta que a penalidade deve ser inicialmente estabelecida por meio de uma pena-base. Posteriormente, devem ser consideradas as circunstâncias agravantes e atenuantes. Por último, a sanção definitiva deve ser estabelecida. Essas três etapas compõem o tradicional sistema trifásico de dosimetria, o qual pode ser adequado às realidades regulatórias na definição de infrações administrativas por meio das seguintes etapas:

- a) Estabelecimento das infrações;
- b) Determinação dos critérios para classificar as infrações em grupos, conforme a gravidade;
- c) Identificação das sanções aplicáveis para cada grupo.

Embora essas etapas pareçam simples, trata-se de um assunto muito complexo no campo teórico. Isso porque o método proposto aponta similitudes entre o direito penal e o direito administrativo sancionador. Essa discussão foi amplamente retratada no trabalho de Krussekowski (2010), quando a autora estudou a tensão entre doutrinadores sobre as vertentes desses direitos. No entanto, com a dominância do capitalismo, o advento do paradigma da

regulação, e a partir da análise histórica do direito administrativo e da história institucional do *ius puniendi* na sua vertente penal, Krussekowski (2010) concluiu pela semelhança entre o poder punitivo do Estado enquanto administrador público e enquanto detentor do poder-dever de punir aqueles que violam as normas penais. Isso resulta na fundamentação teórico-metodológica para a aplicação dessa técnica neste trabalho, o qual não aprofunda nas discussões doutrinárias supracitadas.

Durante o estabelecimento da dosimetria, também é necessário observar três aspectos distintos: primeiramente, segundo Mello (2012), deve-se garantir que tal ato possui amparo legal; posteriormente, de acordo com Lima (2007), a sanção imposta deve ser capaz de reparar o mal causado; por último, conforme Schumpeter (1909), o serviço público prestado à população não pode prejudicar a eficiência econômica.

Sabendo que a sanção pecuniária pode influenciar no bem-estar dos infratores e dos usuários do serviço, Pinheiro (2013), ao citar o filósofo John Rawls, argumenta que a percepção de bem-estar de cada instituição depende do bem-estar do agente em pior situação. Segundo Varian (2010, p. 636), na microeconomia, essa ideologia é chamada de “função de bem-estar social Rawlsiana”, ou minimax, dada pela equação (1) seguinte:

$$W(u_1, \dots, u_n) = \min\{u_1, \dots, u_n\} \quad (1)$$

Nessa equação (1),  $W(u_1(x), \dots, u_n(x))$  é uma das funções de bem-estar, ou seja, uma mensuração dos desejos e interesses dos agentes analisados. Nela,  $u_n$  representa o bem-estar individual, e  $n$  cada ator. Assim, o resultado da equação é dado pelo valor do indivíduo que apresenta menor bem-estar, ou bem-estar mínimo ( $\min\{u_1, \dots, u_n\}$ ). Apenas para rearranjo de nomenclatura, para muitos economistas o “bem-estar” é medido em termos de “utilidade”, fazendo com que a função anterior também seja intitulada de “função utilidade” (STEPHEN, 1993; VARIAN, 2010). Essa quantificação é importante na busca pela monetização das perdas do agente econômico que está em pior situação.

Trazendo essa teoria para um exemplo prático, suponha que em um mercado de transporte de passageiros operem muitas empresas de ônibus. Nesse cenário, aquela empresa que está em pior situação poderá representar o bem-estar social daquele ambiente competitivo.

Ainda de acordo com Varian (2010), a busca pela maximização do bem-estar também pode se relacionar à maximização dessa função utilidade. Segundo o autor, tal maximização depende da restrição orçamentária da empresa. Em outras palavras e no âmbito regulatório, essa função auxilia na quantificação do valor a ser estabelecido para a multa.

Por meio dessa vertente econômica, resume-se que o valor a ser calculado para a multa depende de quanto, em média, são as receitas auferidas pelas empresas atuantes no setor regulado. A razão disso é que o valor da multa pode influenciar a qualidade da prestação de serviços pelos operadores. Isso faz com que seja necessário estudar com cautela o valor pecuniário da sanção, a fim dele não ser baixo ao ponto de não reprimir descumprimentos, e não ser elevado ao ponto de prejudicar a operação dos serviços.

Por fim, entende-se que o método proposto neste trabalho apresenta certo grau de inovação ao convergir, de forma complementar, as técnicas de: (i) dosimetria da sanção no direito penal; (ii) direito administrativo sancionador; e (iii) teoria econômica do direito. Como resultado, propõe-se que a dosimetria de sanções regulatórias seja sistematizada mediante as quatro etapas seguintes:

- a) Etapa 1: Identificação da legislação vigente;
- b) Etapa 2: Estabelecimento das infrações;
- c) Etapa 3: Determinação dos critérios para estabelecer as infrações em grupos;
- d) Etapa 4: Identificação e cálculo das sanções aplicadas a cada grupo.

Essas etapas serão individualmente detalhadas no próximo tópico.

## **Método proposto**

### **Etapa 1: Identificação da legislação vigente**

Para determinar a dosimetria das penalidades aplicáveis aos serviços regulados, inicialmente é preciso estudar a legislação vigente que trata do tema a fim de identificar o limite legal da sua aplicação. Isso porque, para a lavratura do auto de infração, é necessário que a penalidade esteja prevista em lei (MELLO, 2012). Sem esse levantamento o respaldo jurídico da ação regulatória pode ser colocado em xeque.

Após a identificação do arcabouço legal, propõe-se que sejam selecionados os normativos regulatórios que impõem deveres e, conseqüentemente, verificar se há previsão de sanções em caso de seu descumprimento. Caso haja sanção regulamentada, essa deve ser anotada para consolidação na etapa posterior. Não havendo sanção regulamentada, a obrigação deve ser registrada para a próxima etapa.

### **Etapa 2: Estabelecimento das infrações**

Conforme Di Pietro (2012), as penas e as infrações devem observar os princípios da necessidade (evitar ameaças reais ou prováveis perturbações ao interesse público), da proporcionalidade (relação entre limite e prejuízo a ser evitado), e da eficácia (a medida deve ser adequada para impedir o dano ao

interesse público). Portanto, a partir das anotações das penalidades e obrigações realizadas na etapa anterior, recomenda-se questionar:

- Há real ameaça (ou perturbação) em caso de descumprimento dessa regra que justifique uma sanção?
- Considerando que essa ameaça seja configurada, qual o prejuízo que ela causará ao setor?
- Supondo que determinada sanção seja imposta, ela seria adequada para punir a infração cometida?

As respostas a essas perguntas permitem desenvolver a escrita do texto que resultará nas infrações exigidas pelo regulador. Nesse momento destaca-se a importância de contextualizar essas respostas com o ambiente operacional, geográfico, econômico e cultural do setor em que a sanção será aplicada (BELMONTE, 2013). Feito isso, essas infrações, devem ser classificadas em grupos, conforme etapa seguinte.

### **Etapa 3: Determinação dos critérios para classificar as infrações em grupos**

Estabelecidas as infrações, é necessário criar parâmetros daquilo considerado mais ou menos grave. Nesse sentido, devem-se tomar como base as infrações elaboradas, ponderando-as conforme a gravidade, os danos delas resultantes para o serviço e para os usuários. Para isso propõe-se que as infrações sejam classificadas em, ao menos, três grupos conforme os danos causados ao serviço regulado e ao usuário, por meio de critérios pré-estabelecidos. Como sugestão, tem-se:

- 1) Grupo de infrações “Muito Grave”: aquela infração que resulta em dano à vida e/ou dano severo à sociedade como um todo;
- 2) Grupo de infrações “Grave”: aquela infração que resulta em dano grave especificamente ao usuário, quanto ao objetivo primordial da atividade regulatória;
- 3) Grupo de infrações “Média”: aquela infração que resulta em demais danos à atividade regulatória.

Os critérios de enquadramento utilizados devem ser sustentados por justificativas. Nessa sugestão, por exemplo, o dano severo pode estar associado a lesões físicas ou psicológicas permanentes às pessoas, ou perdas econômicas coletivas relativamente elevadas para os padrões convencionais do ambiente regulado, mesmo que não tenham sido causadas diretamente pela atividade regulatória. Por sua vez, o dano grave poderia ser aquele que gera prejuízos econômico-financeiros isolados, mas, de forma exemplificativa, sempre vinculados à atividade regulatória. Ademais, para auxiliar na fundamentação

dessa proposta dosimétrica, cita-se que o direito à vida é o primeiro direito, e próprio à condição de ser humano, nos termos da Constituição Federal de 1988 (KRUSSEWSKI, 2010), devendo as infrações que a colocam em risco serem classificadas em patamares mais severos.

Outros grupos infracionais intermediários ou extremos (por exemplo, “leve” ou “gravíssima”) podem ser inseridos a depender do contexto do setor regulado. Do mesmo modo, subgrupos de um mesmo grupo podem ser criados para facilitar o enquadramento dosimétrico da sanção (por exemplo, repartir o grupo “Muito Grave” no “subgrupo relativo ao risco à vida” ou “subgrupo relativo ao dano à sociedade”). Reitera-se que os critérios propostos são meramente sugestivos, permitindo rearranjos conforme a necessidade regulatória.

#### **Etapa 4: Identificação das sanções aplicáveis para cada grupo**

Uma vez que cada infração esteja alocada em seu grupo (ou subgrupo) de gravidade é possível ponderar as sanções aplicáveis cada um desses grupos (ou subgrupos). Assim, parte-se do pressuposto de que, quando aplicável a penalidade de multa, seus valores sejam constantes para um mesmo grupo infracional.

Para determinar o valor das multas de cada grupo de infrações, devem ser utilizados estudos empíricos e/ou teóricos referentes à matéria em questão, bem como formulações econômicas do princípio da punição-incentivo. A intenção é fundamentar o montante imposto ao regulado em caso de descumprimento mediante demonstração de evidências, conforme a realidade do setor. Para isso, podem ser utilizados parâmetros objetivos ou subjetivos (VITTA, 2003), mas preferencialmente mensuráveis de alguma forma.

Existem ferramentas também capazes de auxiliar a etapa de mensuração de uma ação regulatória, conforme disponibilizado na publicação intitulada “Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório” (BRASIL, 2018). Segundo essa publicação, algumas das técnicas para tal finalidade são: (i) análise multicritério; (ii) análise de custos; (iii) análise custo-efetividade; (iv) análise custo-benefício. A depender da situação, outras técnicas disponíveis na literatura econômica também podem ser utilizadas.

Ao final, o valor identificado para a sanção deve ser capaz de “reprovar o mal produzido pela conduta praticada pelo agente, bem como prevenir futuras infrações” (GRECO, 2011, p. 99), no entanto não deve ser tão elevado ao ponto de prejudicar o bem-estar social (por exemplo, uma multa tão elevada pode falir uma operadora e impedir a prestação do serviço).

## **Aplicação aos serviços semiurbanos de transporte rodoviário interestadual de passageiros**

Este artigo buscou, não apenas sistematizar um método, mas também aplicá-lo a uma situação real. Para tanto, escolheu-se o serviço de transporte rodoviário interestadual semiurbano de passageiros, uma atividade regulada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) nos termos da Lei nº 10.233/2001.

Os serviços semiurbanos são aqueles que, embora transcendam unidades federativas brasileiras e os limites fronteiriços do Brasil, possuem como característica o transporte urbano. Neles, os passageiros podem ser transportados em pé, não havendo compartimentos específicos para o transporte de bagagens e o controle de acesso do passageiro ao ônibus se dá por meio de catraca ou equipamento similar (BRANDÃO FILHO, RIBEIRO e DE OLIVEIRA, 2016). Segundo Borges (2006), já foi consagrada a equiparação do serviço de transporte semiurbano àquele de transporte urbano devido às características de deslocamento diário dos cidadãos.

Por essa razão escolheu-se esse serviço para aplicação da técnica. Ademais, embora o transporte semiurbano seja regulamentado pela União, tecnicamente sua operação é semelhante para quaisquer transportes urbanos ou metropolitanos sob responsabilidades dos Estados ou municípios (LORENZETTI, 2004), aumentando o rol de aplicabilidade deste trabalho.

Cada etapa de aplicação desse método está descrita nos tópicos seguintes. Para isso, foram consideradas as legislações e os dados públicos correspondentes aos anos 2014 e 2015.

### **Etapa 1: Identificação da legislação vigente aplicável aos serviços semiurbanos**

Inicialmente, buscou-se exaustivamente dentre as resoluções da ANTT aquelas que impõem deveres às empresas transportadoras dos serviços semiurbanos. Após esse levantamento, foram identificadas as resoluções que impõe penalidades às infrações regulamentadas.

De modo geral, praticamente todas as infrações estavam enquadradas nas Resoluções ANTT nº 233, de 2003, e nº 3.075, de 2009. Outras estavam nas Resoluções ANTT nº 2.551/06, nº 1.417/06 e nº 1.383/06. No entanto, algumas infrações contidas em determinados regulamentos não possuíam enquadramento. Como, por exemplo, algumas exigências contidas nas Resoluções ANTT nº 18/02 e nº 19/02 não apresentavam sanções em caso de descumprimento. Todas essas foram anotadas para a etapa seguinte.

## **Etapa 2: Estabelecimento das infrações aplicáveis aos serviços semiurbanos**

Uma vez consolidados os normativos que geram obrigações e sanções às empresas transportadoras, foi necessário analisar esse conjunto de regras no sentido de desenvolver as redações que darão origem às infrações. Essa etapa também exigiu a análise das obrigações que não tinham previsões de penalidades em caso de seu descumprimento.

Como diretriz, sugere-se a criação de redações genéricas, pois dentro de uma mesma infração, diversas condutas poderiam ser tipificadas. Nessa etapa é importante correlacionar a redação da regra ao instrumento normativo que o estabelece, tanto para a sistematização quanto para eventuais consultas posteriores.

De forma exemplificativa, apresentam-se algumas condutas que tipificariam infração, identificadas na etapa anterior, presentes nas Resoluções ANTT nº 2.551/06, nº 1.417/06, nº 1.383/06, e nº 233/03, bem como no Código de Trânsito Brasileiro (CTB), tais como:

- a) Trafegar com veículo em serviço sem Certificado de Registro e Licenciamento do Veículo (CRLV) válido para o exercício.
  - Dispositivo regulamentar: art. 4º, I, da Resolução ANTT nº 1.383/2006 e arts. 133 e 232 do CTB.
- b) O motorista não portar carteira de habilitação durante a prestação do serviço.
  - Dispositivo regulamentar: art. 4º, I, da Resolução ANTT nº 1.383/2006, § 1º do art. 159 do CTB e art. 232 do CTB.
- c) Não portar o ofício autorizando a utilização de veículos de terceiros, quando necessário.
  - Dispositivo regulamentar: art. 3º, §1º, da Resolução 1.417/2006.
- d) No caso de utilização de ônibus de terceiros, pertencente à empresa autorizatória, não portar o Certificado de Registro para Fretamento ou Termo de Autorização e Certificado de Segurança Veicular.
  - Dispositivo regulamentar: art. 3º, §2º, da Resolução 1.417/2006.
- e) Não portar ficha de controle de jornada de motorista.
  - Dispositivo regulamentar: art. 4º, I, da Resolução ANTT nº 1.383/2006, arts. 67-C e 67-E do CTB.

Ainda utilizando essas condutas como exemplo, identificou-se que todas estão relacionadas à prestação de serviço sem documentação de porte

obrigatório. Assim, sugere-se que todas essas condutas podem estar tipificadas na seguinte infração genérica:

- Prestar serviço sem documento de porte obrigatório ou com documentação em desacordo com a legislação.

Uma vez determinado o texto da infração genérica, recomenda-se verificar se há real ameaça em caso de constatação da conduta que justifique eventual sanção. Nesse caso, os documentos de porte obrigatório são essenciais para comprovar a prestação de serviço dentro da legalidade, tanto ao ente fiscalizador quanto ao usuário, de modo a exigir penalidades em caso de descumprimento à sua regra.

Assim como foi realizado o exemplo anterior, outras 26 infrações genéricas foram analogamente construídas por meio de um levantamento exaustivo dos normativos referentes aos serviços semiurbanos. Essas infrações serão apresentadas de forma consolidada na próxima etapa, mas sem esse grau de detalhamento.

Essa técnica de agrupamento de condutas em uma infração menos específica pode ser interessante em algumas situações. No caso do transporte de passageiros em cena, a intenção é que essa infração genérica esteja regulamentada por meio de Resolução da ANTT, e que as condutas (ou fatos geradores) sejam tipificadas especificamente em Portaria da ANTT a fim de dar publicidade em um ato administrativo mais simples e flexível. A proposta visa corroborar com o princípio da economicidade (reduzindo custos exacerbados de publicações oficiais), e com o princípio da eficiência, que dá rapidez à atualização de normativos, especialmente no cenário atual de elevado avanço tecnológico.

### **Etapa 3: Classificação das infrações em grupos**

Uma vez consolidada todas infrações e seus respectivos fatos geradores, torna-se necessário classificá-las conforme, ao menos, três grupos: “Muito Grave” (MG); “Grave” (GR); e “Média” (ME).

A partir das 27 infrações identificadas na etapa anterior, percebeu-se que 8 potencialmente resultariam em dano à vida e/ou dano severo à sociedade, podendo ser enquadrado em “Muito Grave”. Conforme proposta metodológica, cada infração genérica pode ser alocada em um subgrupo estratificado a fim de facilitar seu posicionamento dosimétrico, e a alocação de novas infrações que porventura venham surgir conforme a evolução normativa. Isso permite uma definição mais clara dos parâmetros básicos utilizados bem como, caso necessário, simplifica subdivisões de valores de multas entre eles. A Tabela 1

consolida as 8 infrações estratificadas em 4 subgrupos distintos, os quais estão dentro do grupo “Muito Grave”.

<p><b>Subgrupo 1 - O efeito da infração apresentar risco à vida:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) prestar serviço com motorista não habilitado;</li> <li>2) prestar serviço com veículo apresentando defeito/ausência em equipamento obrigatório, que coloque em risco a integridade física do passageiro;</li> <li>3) transportar, ou permitir o transporte de produtos perigosos ou que comprometa a segurança do veículo, dos passageiros, dos prepostos ou de terceiros;</li> <li>4) prestar serviço com motorista expondo a risco a integridade física dos passageiros ou de terceiros;</li> </ol>
<p><b>Subgrupo 2 - O infrator ter agido de má-fé:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>5) usar, portar ou apresentar documento que tenha sido adulterado ou falsificado;</li> <li>6) prestar serviço utilizando veículo que tenha sido impedido pela fiscalização sem comprovar a regularização dos descumprimentos;</li> </ol>
<p><b>Subgrupo 3 - O infrator opuser resistência injustificada ao andamento da fiscalização, ou à execução de decisão da administração pública:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>7) praticar ato de desobediência ou oposição à ação da fiscalização;</li> </ol>
<p><b>Subgrupo 4 - O infrator violar normas de proteção à competição ou relativas à manutenção da ordem econômica.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>8) prestar serviços não autorizados, incorrendo em clandestinidade</li> </ol>

**Tabela 1** – Infrações propostas de serem alocadas no grupo “Muito Grave”

Em se tratando dessas infrações, é válido esclarecer que a propositura considera as particularidades do serviço em cena, bem como as estatísticas de descumprimento por parte dos entes regulados (ANTT, 2015a). Para fins simplificação, este trabalho não detalhou exaustivamente cada texto infracional, mas cabem aqui alguns exemplos de fatos geradores e seus respectivos enquadramentos:

- No que tange à infração MG-4 (“Muito Grave” – infração 4, ou seja, “prestar serviço com motorista expondo a risco a integridade física dos passageiros ou de terceiros”) seriam enquadradas a situações em que o motorista de ônibus prestar o serviço dirigindo muito acima de velocidade máxima de segurança, ou realizando curvas acentuadas (ou trocando frequentemente de faixas viária), de modo a poder machucar algum usuário ou gerar acidentes.
- Quanto à infração MG-6, seria enquadrado aquele infrator que continuar utilizando veículo impedido de trafegar, muitas vezes devido a uma situação grave identificada no momento da fiscalização (por exemplo, prestar serviço com um veículo retido).

- Quanto à infração MG-7, “praticar desobediência” poderia ser configurada quando o regulado se recusar a cumprir alguma ordem da fiscalização ou, até mesmo, quando ignorar o sinal de parada de um fiscal.

Quanto aos subgrupos de infrações “Grave”, seguiu-se a proposta de forma análoga. Foram identificados 4 subgrupos e 9 infrações que possivelmente resultariam em dano grave ao usuário quanto ao objetivo primordial do transporte. A Tabela 2 consolida essas infrações.

<p><b>Subgrupo 1 - impedir, ou prejudicar, o usuário efetivo ou potencial de utilizar o serviço de transporte:</b></p> <p>1) descumprir as resoluções da ANTT relativas à acessibilidade de pessoas com deficiência, mobilidade reduzida, ou aquelas com prioridades estabelecidas em lei;</p>
<p><b>Subgrupo 2 - violar o princípio da regularidade ou continuidade da prestação do serviço, conforme estabelecido em regulamento ou contrato:</b></p> <p>2) não prestar assistência ou não assegurar a continuidade da viagem em caso de avaria mecânica, assalto ou acidente;</p> <p>3) promover alteração operacional do serviço em desacordo com o estabelecido na legislação e/ou contrato;</p> <p>4) suprimir viagem programada ou prestar serviço com frequência menor que a estabelecida;</p>
<p><b>Subgrupo 3 - causar prejuízos financeiros aos usuários visando auferir vantagens econômicas;</b></p> <p>5) cobrar, a qualquer título, importância não prevista ou não permitida na legislação;</p> <p>6) descumprir a legislação e procedimentos relativos à comercialização do vale-transporte e de passagem;</p>
<p><b>Subgrupo 4 - normas relativas ao uso da frota.</b></p> <p>7) prestar serviço com veículo não cadastrado ou inativo na ANTT;</p> <p>8) executar serviço com veículo de tipo ou categoria diferentes do estabelecido pela ANTT;</p> <p>9) transportar passageiros em número superior à lotação autorizada para o veículo;</p>

**Tabela 2** – Infrações propostas de serem alocadas no grupo “Grave”

Quanto a essas infrações, é válido destacar que “prestar serviço com veículo não cadastrado ou inativo” (GR-7) não significa incorrer em “clandestinidade” (MG-8). Isso porque clandestinidade seria a prestação de serviço por uma pessoa física ou jurídica não autorizada, enquanto que um

veículo não cadastrado ou inativo advém de uma empresa autorizada, mas que não teve seu ônibus ativado por alguma razão técnica ou burocrática.

Do mesmo modo, procedeu-se a alocação das 10 infrações restantes identificadas na etapa anterior e ainda não enquadradas nos grupos “Muito Grave” e “Grave”. Foram identificados outros 4 subgrupos para melhor classificação das infrações, conforme apresenta a Tabela 3. Considerando o mesmo exemplo apresentado no tópico anterior, a infração “prestar serviço sem documento de porte obrigatório ou com documentação em desacordo com a legislação”, se enquadraria neste grupo de infração “Média”, mais especificamente no seu subgrupo nº 3 – “violar normas relativas a prestação de informações ao órgão público responsável” – 7ª infração (ME-7) (Tabela 3).

<p><b>Subgrupo 1 - violar o princípio da prestação do serviço adequado em relação a condições de conforto e cortesia:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) apresentar, nas origens da linha, em quaisquer sentidos, veículo em condições inadequadas de higiene;</li> <li>2) prestar serviço com veículo em condições inadequadas de conservação, conforto ou prejudicando a operação dos serviços;</li> <li>3) não observar normas e procedimentos de embarque e desembarque;</li> </ol>
<p><b>Subgrupo 2 - violar o princípio da prestação do serviço adequado em relação a pontualidade:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>4) retardar, injustificadamente, a prestação do serviço no início da linha em quaisquer sentidos</li> </ol>
<p><b>Subgrupo 3 - violar normas relativas a prestação de informações aos usuários ou ao órgão público responsável:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>5) divulgar mensagens publicitárias nos ônibus em desacordo com a legislação aplicável.</li> <li>6) não portar, não divulgar ou não fornecer aos usuários as informações obrigatórias ou portá-las, divulgá-las ou fornecê-las em desacordo com o estabelecido na legislação aplicável.</li> <li>7) prestar serviço sem documento de porte obrigatório ou com documentação em desacordo com a legislação;</li> <li>8) divulgar, omitir ou fornecer informação que possa induzir a erro usuário(s) ou terceiro(s).</li> <li>9) não atender à exigência de apresentação de documentos e informações na forma ou no prazo estabelecido, ou atendê-la em desacordo com o regulamento;</li> </ol>
<p><b>Subgrupo 4 - violar normas relativas ao preposto da transportadora.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>10) descumprir as obrigações relativas ao preposto, previstas em ato normativo ou em contrato</li> </ol>

**Tabela 3** – Infrações propostas de serem alocadas no grupo “Média”

Claro, trata-se de uma proposta dosimétrica elaborada por meio de análises relacionadas à legislação e dados estatísticos das ocorrências, no entanto, conforme apontado por Vitta (2003), quase sempre haverá algum grau de subjetividade em seu desenvolvimento e enquadramento.

#### **Etapa 4: Identificação das sanções aplicáveis para cada grupo**

Esta última etapa consiste em identificar, por meio de fundamentos quali-quantitativos, o valor de equilíbrio da punição-incentivo. A técnica da teoria econômica do direito (STEPHEN, 2003; VARIAN, 2010) e da análise de impacto regulatório (BRASIL, 2018) auxiliam nessa formulação. No caso dos serviços semiurbanos de passageiros, cada um dos grupos infracionais (“Muito Grave”, “Grave” e “Média”) deve ter um valor monetário específico correspondente. Neste trabalho não foram identificadas razões para diferenciar os valores das multas dentro dos subgrupos de infração, mas nada impede que isso seja realizado em outro setor regulado.

Para o grupo “Muito Grave”, o risco de um usuário dos serviços semiurbanos perder a vida pode ser elevado quando determinada conduta potencializa o risco de acidentes no trânsito. Portanto, o custo de um acidente de trânsito multiplicado pela quantidade de acidentes ocorridos em um ano pode auxiliar na criação de um indicador monetário inicial dessa infração.

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2015), em 2014, o custo médio de cada acidente rodoviário foi de R\$ 261.689,00. Desse montante, 62% estavam associados às vítimas dos acidentes (cuidados com a saúde e perda de produção devido às lesões ou morte), e 37,4% associados aos veículos (como danos materiais e perda de cargas, além dos procedimentos de remoção dos veículos acidentados) (IPEA, 2015).

Acerca disso é importante lembrar a pesquisa de Bacchieri e Barros (2011), a qual elencou que 1% dos acidentes de ônibus era responsável por 13% dos custos econômicos e sociais dos acidentes de transportes. Em outras palavras, acidentes que envolvem ônibus geram maiores custos à sociedade em comparação com a média geral. Portanto, em se tratando dos serviços de transporte de passageiros, a média de R\$261.689,00 por acidente (IPEA, 2015) pode estar subestimada.

De qualquer forma, utilizando dados da ANTT (2015a), em 2014, foram registrados 211 acidentes nos serviços analisados. Ou seja, por meio da equação (2) pode-se estimar que apenas em termos de acidentes, o custo total desses eventos relacionados aos serviços ficou em R\$55,2 milhões à nação.

$$\text{Custo de acidentes} = R\$261,6\text{mil} \times 211 = R\$55,2 \text{ milhões} \quad (2)$$

Também em 2014 a ANTT aplicou 41.460 multas (ANTT, 2015a). Ainda de acordo com informações da Agência, é possível estimar que 30% dessas multas foram devido às infrações de maior gravidade (risco iminente à segurança da prestação de serviços), fazendo com que 12.438 delas teriam elevado potencial de gerar acidentes. Com isso, visando o princípio de reparar o “mal causado” (LIMA, 2007), o valor-base da multa “Muito Grave” pode ser estabelecido pela divisão do custo desses acidentes pelas 12.438 multas lavradas, referentes às situações de risco iminente de acidente. Esse resultado é de aproximadamente R\$4,4 mil, conforme equação (3).

$$\text{Multa "Muito Grave"} = \text{Custo de acidentes} \div \text{Multas lavradas} \quad (3)$$

$$\text{Multa "Muito Grave"} = \text{R\$55,2milhões} \div 12.438 = \text{R\$4,4mil}$$

Essa proposta corrobora com a fundamentação da teoria comportamental apontada por Marín-León e Vizzotto (2003). Os autores concluíram, por meio da regressão logística, que a maior parte dos condutores que se envolvem em acidentes possuem histórico de receber muitas multas. O trabalho de Mognon e Santos (2014) também aponta interdependência entre as variáveis “multa” e “acidente”, afirmando que motorista mais confiante em sua capacidade de dirigir apresenta probabilidade 50% maior de se envolver em acidente e multa.

Ademais, Kume e Neri (2007) apresentam resultados estatísticos de que há relação entre o aumento do valor das multas e a redução no número de acidentes. Segundo os autores, leis mais duras, com penas financeiras associadas efetivas, podem ter “resultados significativos nos incentivos dos indivíduos zelarem mais por suas vidas” (KUME e NERI, 2007, p. 44). Esse fenômeno também é defendido por Fish (2008) no âmbito legal, e por Becker (1974) no âmbito econômico, corroborando com princípio da punição-incentivo.

Este método de cálculo possui aplicabilidade plausível, pois quanto menor o número de acidentes, menor seria o valor da multa, o que indica coerência com a diretriz de priorização da vida em detrimento da receita gerada pelas infrações. Por outro lado, o aumento número de multas poderia gerar a redução de seu valor unitário, pois essa mudança é compensada pela maior probabilidade de autuações (BECKER, 1974). Todavia, é importante destacar a tendência da regulação responsiva em buscar meios de penalização que não seja a imposição de multas (por exemplo, impor medidas administrativas).

Ressalta-se que o maior valor da multa encontrado deve corresponder ao grupo mais grave de infrações, sendo reduzido gradualmente entre os demais grupos infracionais. Para obter os valores das multas mais leves, propõe-se que, a partir delas, haja progressão geométrica de razão 2 para cada grupo de infração

mais grave. Em outras palavras, essa técnica vem do princípio de que uma infração “Muito Grave” produz o dobro de consequências daquela “Grave”, a qual, por sua vez, produz o dobro daquela “Média”. Esse princípio foi elaborado a partir dos conceitos econômicos apresentados por Becker (1974), uma vez que os custos marginais das infrações crescem exponencialmente com a gravidade dos fatos geradores. Nesse momento, como não se vislumbrou a necessidade de hierarquizar os valores das multas pelos subgrupos criados, a proposta dos valores é apresentada na Tabela 4.

Grupo de Infrações	Valor proposto
Muito Grave	R\$4.400,00
Grave	R\$2.200,00
Média	R\$1.100,00

**Tabela 4** – Valor proposto para a multa em cada grupo de infração

Uma vez proposto os valores das multas, é válido conferir se eles são adequados para punir a ocorrência sem onerar significativamente a empresa infratora. Isso é importante para evitar a ineficácia das penalidades aplicadas ou o prejuízo à operação dos serviços.

Portanto, para verificar se a penalidade é suficiente para inibir a infração, pode-se utilizar a analogia aos conceitos apresentados por Becker (1974). Segundo o autor, quando a infração gerar custos referentes ao “dano à sociedade”, as multas compensatórias poderiam ser suficientes para “desencorajarem” os infratores (BECKER, 1974, p. 34). Em outras palavras, se a multa calculada compensar os prejuízos causados, ela pode ser considerada capaz de inibir a infração. Como a multa de referência seguiu esse preceito metodológico, acredita-se que seu montante intimidaria o infrator.

Para conferir se a pena não onera significativamente o infrigente, segundo Becker (1974), a pena deve trazer equilíbrio entre os custos e receitas marginais geradas pela infração. Para isso, se houver dados disponíveis, é recomendável garantir que a remuneração média prevista da transportadora seja suficiente para o pagamento dos eventuais valores médios de multas. Em caso de licitações públicas, pode-se calcular a remuneração prevista da operadora por cada lote dividindo a “remuneração anual prevista” pela “estimativa de autos de infração a serem lavrados”, conforme a equação (4). O resultado do montante indica qual realmente seria o valor médio da multa capaz de onerar as empresas em termos financeiros.

$$L_i = \text{Remuneração}_i \div \text{Multas}_i \quad (4)$$

Sendo que:

- $i$  - lote referente à licitação;
- $L_i$  - Remuneração prevista por multa aplicada do lote “ $i$ ”;
- $Remuneração_i$  - Remuneração anual prevista para o lote “ $i$ ”;
- $Multas_i$  - Número estimado anual de veículos autuados por lote “ $i$ ”.

Para isso, foram utilizadas três fontes de dados: (i) Edital do Projeto da Rede Nacional de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros (PROPASS, 2014); (ii) Informações do Plano de Outorga dos serviços semiurbanos, apresentadas na Audiência Pública ANTT nº 11/2014 (ANTT, 2014); (iii) Informações do Plano de Outorgas dos serviços semiurbanos entre o Distrito Federal e o seu entorno, apresentadas na Audiência Pública ANTT nº 04/2015 (ANTT, 2015b). Ademais, a partir de dados da fiscalização, estima-se que 6% de todos os veículos semiurbanos são fiscalizados, e 34% dos veículos fiscalizados foram autuados em 2014, o que permitiria estabelecer uma previsão de veículos que seriam autuados conforme estimativa de quantidade de veículos por lotes de serviços licitados (ANTT, 2015a). A partir dessas informações, pode-se ter uma previsão de remuneração para cada infração, resumidas na Tabela 5.

Referência	Lote	Remuneração Prevista (P) – em milhões	Previsão de Veículos autuados (A)	Previsão de Remuneração por Multa (P/A)
ProPass (2014)	3	R\$5,69	552	R\$ 10.289,87
ProPass (2014)	4	R\$5,05	623	R\$ 8.106,22
ANTT (2014)	3	R\$0,30	80	R\$ 3.817,63
ANTT (2014)	4	R\$0,31	40	R\$ 7.785,55
ANTT (2014)	5	R\$1,44	181	R\$ 8.006,69
ANTT (2015b)	1	R\$5,36	426	R\$ 12.590,66
ANTT (2015b)	2	R\$5,46	509	R\$ 10.731,82
ANTT (2015b)	3	R\$2,81	188	R\$ 14.923,89
ANTT (2015b)	4	R\$3,83	324	R\$ 11.827,57
Média:				R\$ 9.786,66

**Tabela 5** – Estimativa do valor máximo que as empresas poderiam desembolsar com multas considerando a rentabilidade estimada do lote em atuação.

Assim conclui-se que, caso a soma das remunerações dos serviços previstos para o semiurbano fosse destinada ao pagamento das multas lavradas em 2014, cada multa poderia ter o valor médio de R\$9.786,66. Destaca-se que essa seria a média, ou seja, desconsiderando as diferenciações dosimétricas. Consequentemente, como a proposta é que as multas máximas sejam de R\$4.400,00, o valor recomendado tanto desestimula as empresas a realizarem

novas infrações quanto não oneraria os infratores ao ponto de prejudicar a prestação dos serviços, sendo satisfatório considerando o princípio da punição-incentivo.

## Conclusões

Em muitos momentos, um regulador precisa estabelecer e mensurar penalidades aplicadas em caso de descumprimento do ente regulado. No entanto, nem sempre o agente público está munido de instrumentos capazes de sistematizar suas decisões, as quais podem se tornar arbitrárias e de baixo grau de fundamentação. Nessa situação, o regulamento se fragiliza e potencializa tanto o risco de judicialização quanto de criar falhas de mercado.

Este trabalho buscou apresentar uma proposta de sistematização para regulamentar a dosimetria de penalidades e os valores de multas aplicadas por entidades reguladoras. A técnica adaptou o tradicional sistema trifásico do direito penal à realidade dos reguladores, aliando princípios do direito administrativo sancionador e da teoria econômica do direito. Como resultado, é proposto que a determinação da dosimetria ocorra em quatro etapas: (1) identificação da legislação vigente; (2) estabelecimento das infrações; (3) determinação dos critérios para classificar as infrações em grupos, conforme a gravidade; e (4) identificação das sanções aplicáveis para cada grupo.

Para testar a proposta, foi realizado um estudo acerca dos serviços de transporte rodoviário semiurbano interestadual de passageiros no Brasil, utilizando especialmente dados de 2014. Partiu-se do princípio que a multa deve considerar a natureza e a gravidade da infração, os danos dela resultantes para o serviço e para os usuários. Durante sua aplicação, a técnica buscou reduzir a discricionariedade do agente público por meio de um padrão dosimétrico, a fim de evitar que as sanções sejam desproporcionais às suas respectivas infrações. Ao final, foram constatados que nos serviços semiurbanos deveriam haver 3 grupos de infrações, “Muito Grave”, “Grave” e “Média”, com multas respectivamente no valor de R\$4.400,00, R\$2.200,00 e R\$1.100,00.

Como conclusão, o trabalho apresentou-se relevante no auxílio dos reguladores em momento de revisão ou elaboração de normativos sancionadores. É válido destacar que este artigo não buscou contrariar ou demonstrar posicionamento institucional da ANTT, mas sim contribuir para o fomento de debates sobre dosimetria de multas, as quais muitas vezes são pautadas por “achismos” e carecem de fundamentação baseada em evidências.

## Referências Bibliográficas

- ANTT. **Projetos Básicos dos Lotes 3, 4 e 5. Apresentado na Audiência Pública ANTT nº 11/2014.** Brasília-DF: Agência Nacional de Transportes Terrestres, 2014. Disponível em: <[http://portal.antt.gov.br/index.php/content/view/35578/011\\_2014.html](http://portal.antt.gov.br/index.php/content/view/35578/011_2014.html)>. Acesso em: 2016 out. 01.
- ANTT. **Nota Técnica nº 062/GEROT/SUPAS. Apresentação dos resultados obtidos pelo Grupo de Trabalho que trata da revisão da regulamentação das medidas administrativas e das penalidades.** Brasília-DF. 2015a.
- ANTT. **Projetos Básicos dos Lotes 1, 2, 3 e 4.** Brasília-DF: Agência Nacional de Transportes Terrestres, 2015b. Disponível em: <[http://portal.antt.gov.br/index.php/content/view/40209/004\\_2015.html](http://portal.antt.gov.br/index.php/content/view/40209/004_2015.html)>. Acesso em: 2018 out. 01.
- BACCHIERI, G.; BARROS, A. J. D. Acidentes de trânsito no Brasil de 1998 a 2010: muitas mudanças e poucos resultados. **Rev. Saúde Pública**, v. 45, p. 949-63, 2011.
- BATISTA, W. M. **Direito Penal e Direito Processual Penal.** Rio de Janeiro: Forense, 1996.
- BECKER, G. S. Crime and punishment: an economic approach. In: BACKER, G. S.; LANDES, W. M. **Essays in the Economics of Crime and Punishment.** [S.l.]: NBER, v. ISBN: 0-87014-263-1, 1974. p. 1 - 54. Disponível em: <<http://www.nber.org/chapters/c3625.pdf>>. Acesso em: 07 out. 2018.
- BELMONTE, A. A. Dosimetria do dano moral. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, Brasília, v. 79, n. 2, p. 17-41, abr/jun 2013. Disponível em: <<https://hdl.handle.net/20.500.12178/39780>>. Acesso em: 07 out. 2018.
- BORGES, R. C. N. **Definição de Transportes Coletivo Urbano.** Nota Técnica da Consultoria Legislativa. Brasília. 2006.
- BRANDÃO FILHO, J. E.; RIBEIRO, H. A. S.; DE OLIVEIRA, C. S. Método para classificação dos mercados de transporte rodoviário interestadual
- RIBEIRO, H. A. S.; PEIXOTO, N. E. S.; ROCHA, C. H. *Regulamentação das penalidades e valores de multas: a dosimetria da sanção aplicada ao transporte rodoviário de passageiros.* **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v. 5, n. 1, p. 69-90, maio 2019.

semiurbano de passageiros. **XXX Congresso ANPET**, Rio de Janeiro, nov. 2016.

**BRASIL. Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração e análise de impacto regulatório - AIR**. Brasília: Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais [et al.], 2018. 108 p.

CAMARA, R. P. D. M. Funções de autoridade pública: sobre a constitucionalidade de sua delegação a particulares e a análise do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 280, de 2017. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, 4, n. 1, maio 2018. 63-78.

CAMPOS, H. N. Princípio da proporcionalidade: a ponderação dos direitos fundamentais. **Cad. de Pós-Graduação em Dir. Político e Econômico**, São Paulo, 4, n. 1, 2004. 23 - 32.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 25ª. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FISH, M. J. An eye for an eye: Proportionality as a moral principle of punishment. **Oxford Journal of Legal Studies**, 28, n. 1, 2008. 57-71.

GRECO, R. **Código Penal Comentado**. 5. ed. Niterói: Impetus, v. 1, 2011. 1098 p.

HUNGRIA, N. **Comentários ao código penal**. 4ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, v. 4, 1958.

IPEA. **Estimativa dos custos dos acidentes de trânsito no brasil com base na atualização simplificada das pesquisas anteriores do IPEA**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, v. Relatório de pesquisa, 2015.

KRUSSEWSKI, C. **Direito administrativo sancionador**: apontamentos gerais sobre as infrações administrativas e alguns aspectos de sua relação com o direito penal. Curitiba: Dissertação (mestrado) apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre, Área de Concentração em Direito do Estado, da Universidade Federal do Paraná, 2010.

KUME, L.; NERI, M. C. Homens ao volante, perigo constante. **Revista Conjuntura Econômica**, 61, n. 2, 2007. 42 - 45.

LIMA, R. C. **Princípios de Direito Administrativo**. 7ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

- LORENZETTI, M. S. B. **Gratuidade no sistema de transporte público coletivo de passageiros**. Nota Técnica da Consultoria Legislativa. Brasília. 2004.
- MARÍN-LEÓN, L.; VIZZOTTO, M. M. Comportamentos no trânsito: um estudo epidemiológico com estudantes universitários. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 19, 2003. 515 - 523.
- MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. Rev. E atual. Até a emenda constitucional 68 de 21.12.2011. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- MERGULHÃO, M. F. D. **Pena de Multa**. Rio de Janeiro: Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Cândido Mendes., 2005.
- MOGNON, J. F.; SANTOS, A. A. A. Autoeficácia para dirigir, desengajamento moral e impulsividade em motoristas. **Psico-USF**, 19, n. 3, 2014. 457-466.
- PINHEIRO, R. G. A teoria da justiça de John Rawls e a constitucionalidade das ações afirmativas no Brasil. **Revista CEJ**, Brasília, jan/abr 2013. 100 - 108.
- PRADO, L. R. **Curso de Direito Penal Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. I, 2002.
- PROPASS. **Permissão para prestação de serviços de transporte rodoviário coletivo regular interestadual semiurbano de passageiros operado por ônibus do tipo urbano que atendem a região do Distrito Federal e dos municípios de seu entorno**. Projeto da Rede Nacional de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros. Brasília-DF. 2014.
- SCHUMPETER, J. On the concept of social value. **The quarterly journal of economics**, 1909. 213-232. Disponível em: <[http://www.jstor.org/stable/1882798?seq=2#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/1882798?seq=2#page_scan_tab_contents)>. Acesso em: 07 out. 2018.
- SOUZA, G. Y. **Aspectos de individualização e de dosimetria das sanções administrativas**. Porto Alegre-RS: Monografia apresentada para obtenção do título de bacharel em direito público e filosofia do direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2014.
- STEPHEN, F. H. **Teoria econômica do direito**. São Paulo: Makron Books, 1993.

VARIAN, H. R. **Intermediate microeconomics**: a modern approach. 8th. ed. New York, NY: WW Norton & Company, 2010.

VITTA, H. G. **A sanção no Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2003.