

O benefício da multa por excesso de peso nas rodovias para o regulado e a necessidade de observância da Teoria da Regulação Responsiva pela ANTT

The benefit of overweight fines on highways for the regulated party and the need for the ANTT to observe the Theory of Responsive Regulation

Submetido(submitted): 12 February 2025

Parecer(reviewed): 18 February 2025

Revisado(revised): 24 February 2025

Aceito(accepted): 27 February 2025

Lívia Baião Pires*

<https://orcid.org/0009-0006-8790-2278>

Artigo submetido à revisão cega por pares (Article submitted to peer blind review)

Licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International

Abstract

[Purpose] This study will address the application of the penalty of fines by the National Land Transport Agency (ANTT) for overweight violations on highways, highlighting the recurring choice of regulated parties to engage in irregular practices despite the possibility of sanctions. In this context, the issue will be analyzed in light of the Theory of Responsive Regulation and the recent ruling by the Superior Court of Justice in Repetitive Theme No. 1,104. In this decision, the Court established the thesis that the "right to safe traffic, as well as the notorious and unequivocal material and moral collective damages resulting from the repeated circulation of overweight vehicles on highways, justify the imposition of injunctive relief and the civil liability of the infringing party." Based on the Theory of Responsive Regulation, and specifically through the adoption of an active dialogue between the regulator and the regulated, this study aims to demonstrate the necessity of regulatory adjustments to align with the current context, ensuring both the effectiveness of administrative enforcement measures and the long-term preservation of highways.

[Methodology/approach/design] The proposed article will be developed through a literature review, providing a detailed presentation of the Theory of Responsive Regulation, highlighting its main characteristics, and exploring its feasibility for implementation by ANTT.

[Findings] The study aims to demonstrate that adopting the mechanisms developed and elucidated by the Theory of Responsive Regulation within ANTT, specifically regarding

*Pós-graduada em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Advogada. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Brasília. Endereço: Q. 6 BL C salas 903 a 908 - Complexo Brasil 21, Brasília - DF, 70316-109. E-mail: liviabaiiao4@gmail.com.

overweight violations, can enhance the efficiency of the dialogue between the regulator and the regulated party and improve the overall regulatory environment.

[Practical implications] *The findings of this study may contribute to the enrichment of the regulatory environment by encouraging the broader adoption of the mechanisms and principles proposed by the Theory of Responsive Regulation.*

Keywords: ANTT. Responsive Regulation. Sanction. Federal Highway. STJ.

Resumo

[Propósito] O trabalho abordará a aplicação da penalidade de multa, no âmbito da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), em razão da infração por excesso de peso nas rodovias, destacando a escolha recorrente dos regulados pela prática de ato irregular, mesmo diante da possibilidade de imposição de sanções. Nesse contexto, a questão será apreciada à luz da Teoria da Regulação Responsiva e do recente posicionamento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Tema Repetitivo n. 1.104, no qual adotou-se a tese de que o “*direito ao trânsito seguro, bem como os notórios e inequívocos danos materiais e morais coletivos decorrentes do tráfego reiterado, em rodovias, de veículo com excesso de peso, autorizam a imposição de tutela inibitória e a responsabilização civil do agente infrator*”. A partir da Teoria da Regulação Responsiva, especificamente através da adoção de um diálogo ativo entre o regulador e o regulado, buscar-se-á demonstrar a necessidade de adequação da regulação sobre a situação posta, a fim de que seja alcançado o objetivo da eficiência da medida repressiva no âmbito administrativo e êxito no objetivo de manutenção integral das rodovias por período prolongado.

[Metodologia/abordagem/design] O artigo proposto será desenvolvido por meio de uma revisão bibliográfica, com a apresentação detalhada da Teoria da Regulação Responsiva, destacando suas principais características e explorando a viabilidade de sua aplicação pela ANTT.

[Resultados] Pretende-se demonstrar que a adoção dos mecanismos desenvolvidos e elucidados pela Teoria da Regulação Responsiva no âmbito da ANTT, especificamente em relação à infração de excesso de peso, pode tornar o diálogo entre o regulador e o regulado mais eficiente e gerar a melhoria do ambiente regulatório.

[Implicações práticas] Os resultados deste trabalho podem contribuir para o enriquecimento do ambiente regulatório, incentivando a adoção mais ampla dos mecanismos e princípios propostos pela Teoria da Regulação Responsiva.

Palavras-chave: ANTT. Regulação Responsiva. Rodovia Federal. STJ.

INTRODUÇÃO

A teoria da regulação responsiva, desenvolvida por Ayres e Braithwaite, propõe um modelo regulatório dinâmico que busca equilibrar a persuasão e a punição para garantir a conformidade das normas pelos regulados. Diferentemente de abordagens regulatórias estritamente punitivas ou excessivamente lenientes, a regulação responsiva fundamenta-se na interação entre os agentes reguladores e os regulados, promovendo incentivos que objetivam estimular a adesão voluntária às normas. Essa abordagem permite que o regulador ajuste sua resposta conforme o comportamento do regulado, favorecendo uma regulação mais eficiente e menos onerosa para o Estado e para os envolvidos.

A teoria parte do pressuposto de que a regulação eficaz deve reconhecer a complexidade dos incentivos econômicos e sociais que moldam o comportamento dos regulados, permitindo que o regulador adote medidas proporcionais ao grau de conformidade apresentado. Dessa forma, os mecanismos coercitivos devem ser aplicados apenas quando os incentivos positivos falham, garantindo um ambiente regulatório justo e eficiente.

A relevância da análise do tema decorre da necessidade de enfrentamento da questão do descumprimento reiterado de norma que objetiva a proteção de bens maiores, como a segurança do trânsito e a prolongamento da vida útil da massa asfáltica. No cenário atual, a ANTT tão somente se atém à imposição de multa quando presente o descumprimento das normas relativas ao limite do peso de cargas.

Nesse contexto, o presente estudo tem como objetivo analisar a aplicação da teoria da regulação responsiva, mais direcionada à adoção de um diálogo entre o regulado e o regulador, para alcançar medidas que sejam eficientes às partes, no controle do excesso de peso em veículos de carga nas rodovias federais brasileiras, especialmente no que concerne às sanções impostas pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), em observância à tese firmada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) no Tema Repetitivo nº 1.104. Ao examinar a adequação e a eficácia das sanções atuais, pretende-se verificar se a regulação responsiva pode contribuir para uma maior efetividade na fiscalização e conformidade regulatória nesse setor. A pesquisa também sugere possíveis soluções baseadas na combinação entre punição e incentivos positivos, sem buscar esgotá-las.

REGULAÇÃO RESPONSIVA

A teoria da regulação responsiva (*responsive regulation*), desenvolvida por Ayres e Braithwaite, propõe que a regulação seja compreendida como um

esforço de criação de incentivos morais para o cumprimento da lei, de modo que a efetividade da regulação está condicionada à criação de regras de incentivo para cumprimento voluntário por parte dos regulados, mediante ambiente regulatório de diálogo (ARANHA, 2025). Braithwaite (2006) ainda destaca que esse modelo de regulação tem potencial de ser menos custoso, em razão das formas mais baratas de controle social do que o comando e controle estatal.

A regulação responsiva busca ultrapassar os debates acerca da razão de ser da regulação para afirma-se como uma teoria que buscou transcender o impasse entre posições extremadas – intensificação da regulação estatal e desregulação. Essa teoria destaca a incapacidade da lei e do processo em atingirem simultaneamente todos os objetivos neles contidos (UNB, 2019). Nesse contexto, Braithwaite (2006) afirma que os agentes da lei devem ser responsivos à eficácia com que os regulados estão se autorregulando antes de decidirem se devem ou não intensificar a intervenção, sendo a característica mais particular da teoria a pirâmide regulatória, que busca a resolução do questionamento de quando punir e quando persuadir. Aponta, ainda, que a regulação responsiva não é algo exclusivo dos governos, de modo que os atores da sociedade civil também podem regular de forma responsiva.

A principal premissa teórica da teoria da regulação responsiva é que, para ser eficaz, os reguladores e os instrumentos regulatórios devem se adaptar às ações dos regulados – ou aqueles que se pretende regular – a partir disso é que se define se será necessária uma resposta mais ou menos intervencionista (KOLIEB, 2015). É uma proposta para romper com o debate entre desregulamentação e regulamentação mais rigorosa através da inovação no *desing* regulatório (ARANHA, 2016).

Necessário esclarecer que a teoria seria responsiva **(i)** à estrutura da indústria regulada, no sentido de que cada setor regulado exige graus e formas de regulação que são específicas; **(ii)** às motivações, que importam aos atores regulados, observados os objetivos da empresa e o seu perfil; e **(iii)** ao comportamento do regulado, à procura de evidências de que o regulado esteja tornando efetiva a regulação privada, reagindo conforme graus distintos de intervenção estatal. Essa tríade é elucidada por ARANHA (2025), que aponta que os dois primeiros aspectos são pressupostos para uma regulação responsiva, enquanto o terceiro é a sua identidade, devendo a regulação ser sensível ao perfil comportamental ou atitudinal dos regulados para que a responsividade exista.

A ideia da pirâmide é que se comece pela aplicação de sua base, que é mais branda, e ocorra o escalonamento para abordagens mais punitivas e severas quando o diálogo falhar. Trata-se de um modelo fluído e dinâmico, que não busca antecipar quais condutas e situações correspondem à cada degrau de pirâmide, mas sim uma análise de cada caso, sendo possível que casos mais

sérios tenham aplicação da base da pirâmide (BRAITHWAITE, 2006). E mais, sugere sua aplicação somente quando o diálogo falhar (BRAITHWAITE, 2011). Isto é, independente da gravidade da conduta, o adequado é buscar primeiro o diálogo entre o regulado e o regulador.

O pressuposto central da teoria da regulação responsiva está na interação e influência recíproca entre regulação estatal e privada, onde estariam as melhores oportunidade para o desenvolvimento de alternativas relativas ao desenho regulatório ideal. Dentro desse contexto, seria possível ao regulador se concentrar no redirecionamento dos pontos comuns às regulações pública e privada ao invés de optar pela aplicação de um único modelo – ou estatal ou privado (ARANHA, 2025). A teoria parte do princípio de que o melhor funcionamento dos mercados somente pode ser alcançado quando o fluxo regulatório estiver sendo integrado por intermédio da regulação estatal (ARANHA, 2025), um dos pressupostos destacados por Aranha (2025) é o de que *“a ameaça de sanção pode figurar como um instrumento mais apropriado do que a persuasão para obtenção de informação sobre o descumprimento das normas.”*, sendo que persuadir se refere à negociação sem a aplicação intransigente de punições.

Como elucidado em estudo elaborado pela Universidade de Brasília (2021), para a teoria responsiva a melhor estratégia de regulação depende dos elementos do caso concreto, tais como contexto, cultura e história institucional.

Ainda destaca Aranha (2025) que a *“boa regulação é aquela que sabe impor sanções quando necessárias – não simplesmente possíveis, ou decorrentes de uma automática e irrefletida aplicação das normas”*, uma vez que as sanções são mais custosas”. Apesar disso, ambas as técnicas interdependentes se fazem necessárias: persuadir e punir, não sendo recomendada a aplicação de qualquer delas de forma isolada. Disso decorre o questionamento de quando punir e quando persuadir, sendo que a complexidade da questão advém do fato de que as tentativas de regular condutas não simplesmente têm sucesso ou falham, elas podem ter o efeito contrário ao perquirido e até agravar a situação para futuras vítimas da infração (BRAITHWAITE, 2017).

Diante das características da teoria, de manter ampla comunicação entre o regulado e o regulado, sobressai sua característica de se apresentar como um método de vantagens mútuas no jogo regulatório (ARANHA, 2025) e a forma como o regulado é visto repercute na pirâmide regulatória e em sua dinâmica. Aranha (2025) destaca que ao se apoiar na teoria dos jogos, a teoria responsiva absorve os seus pressupostos, sendo que um deles a caracteriza pela compreensão de que uma teoria normativa do agir estratégico regulatório em busca do comportamento desejado depende da vivência empírica, isto é, ao

invés de se apoiar em considerações apriorísticas, ela se apoia na interação efetiva entre os jogadores. A complexidade de comportamento de um ator regulado resulta em quatro pressupostos sistêmicos, que foram abraçados pela teoria da regulação responsiva:

- “a) uma estratégia regulatória inteiramente apoiada em persuasão e autorregulação será manipulada pelos regulados quando eles forem motivados por racionalidade econômica;
- b) uma estratégia apoiada prioritariamente em punições minará a boa vontade dos atores quando eles forem motivados por um senso de responsabilidade social;
- c) uma estratégia apoiada prioritariamente em sanções punitivas fomentará uma subcultura de resistência à regulação na organização empresarial, em que métodos de resistência legal e contra-ataque serão incorporados no modo de ser da indústria;
- d) a estratégia regulatória da reação equivalente – isso por aquilo, *tit for tat* ou TFT – será eficaz em impedir o desrespeito às normas por atores puramente movidos por racionalidade econômica, mas também será útil em gerar confiança e ação ou compromisso cívico – *civic virtue*.” (ARANHA, 2025)

A estratégia regulatória contida no item “d” – abordagem regulatória de retaliações equivalentes – entende que a melhor regulação depende das abordagens da persuasão e da punição, sendo ambas necessárias à caracterização da regulação responsiva como forma de regulação que angaria força em migrar de uma postura cooperativa para uma punitiva e vice-versa. A pirâmide regulatória qualifica essa migração necessária entre as posturas cooperativa e punitivas pelo “*pressuposto de que o regulador que promove a escalada de estratégias regulatórias tem uma vantagem comparativa frente ao que não faz uso dela.*”, sendo as punições uma forma de incentivo para que o regulado faça parte do jogo de cooperação (ARANHA, 2025)

A cooperação, para essa teoria, será mais possível quanto maior for a dimensão ou a intensidade de três requisitos elencados por ARANHA (2025): a) uso de uma estratégia de barganha que possua reação equivalente; b) disposição hierárquica de uma gama de sanções e de estilos regulatórios interventores nas pirâmides de constrangimento; e c) a altura da pirâmide, representada pelo aflito de sua sanção mais severa. A partir da boa combinação desses requisitos é gerado no regulado a consciência de que o regulador age com critério e justiça, o que possui efeitos benéficos na conformidade desejada às normas, porquanto a percepção de justiça aumenta a probabilidade de conformidade.

Black (2002).destaca que houve/está em curso uma expansão dos reguladores, que não mais estão restritos ao Estado, mas incluem outros atores como comitês, empresas, normas e cultura

Espera-se que o regulador atue de forma inovadora sobre o rol de respostas regulatórias, considerando a dinâmica da estrutura, motivações e comportamento do regulado, de modo que o regulador recompense cada um de uma forma – e recomenda o uso de recompensas informais, como elogios e reconhecimento. Isso não significa que a abordagem responsiva seja um culto pela recompensa (UNB, 2019).

A aplicação gradual de forma escalada da pirâmide de constrangimento se inspira em estudos que atestam a ineficácia em se partir diretamente para estratégias dissuasivas ao invés da adoção de medidas relativas à ética dos negócios e educativas sobre as consequências das ações do regulado (UNB, 2019). A pirâmide possui orientações prescritivas próprias, que podem ser assim sintetizadas: **(i)** presença de punições ameaçadoras no topo da pirâmide, que seja maior que aquela presente no meio e na base; **(ii)** hierarquia de sanções e estratégias regulatórias em graus variados; **(iii)** funcionamento com controle cidadão, apoiado no conceito de tripartismo regulatório; **(iv)** inspire confiança na atitude esperada do regulador em escalar e desescalar o constrangimento normativo; e **(v)** contemple a escalada em punições formais e de constrangimento em geral, como frequência de atos de fiscalização, monitoramento tripartite e outras ações que gerem desconforto ao regulado e a percepção de que terá migrado de uma posição de maior liberdade e segurança para outra de maior controle e ameaça (UNB, 2019).

A partir desses pressupostos e com o objetivo de analisar o benefício da multa por excesso de peso nas rodovias para o regulado e a necessidade de observância da Teoria da Regulação Responsiva pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), se passa a analisar as sanções impostas e a tese firmada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) no Tema Repetitivo n. 1.104.

CONSEQUÊNCIAS E BENEFÍCIOS DA CARGA EM EXCESSO

A ANTT, na 4ª edição de seu Manual de Procedimentos de Fiscalização dos Limites de Peso no Transporte Rodoviário, aponta que um dos principais motivos para a degradação da malha rodoviária e a aceleração do desgaste do pavimento está relacionado com a carga excessiva em veículos, sendo necessário o controle de peso dos veículos para prevenir a sobrecarga e acidentes, além de aumentar a vida útil dos pavimentos. Para isso, afirma que o monitoramento ininterrupto e a coibição permanente do excesso de peso são fundamentais para o desenvolvimento e sustentabilidade do modal rodoviário. A Agência possui competência para realizar a fiscalização do excesso de peso

dos veículos nas rodovias federais concedidas, conforme previsão contida no art. 24, inciso XVII, da Lei nº 10.233/2001¹, redação introduzida pela Lei nº 14.157/2021). Já nas rodovias federais não concedidas, a fiscalização é realizada pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT).

Os impactos decorrentes do tráfego veicular com excesso de carga devem ser analisados a partir de quatro aspectos: (i) técnico-veiculares, que se referem aos danos às estruturas dos veículos e seus componentes, que tendem a colapsar quando submetidos a repetidos esforços superiores à tensão máxima suportada por eles; (ii) fisiológicos, que estão atrelados ao condutor do veículo, que se submete à dupla fonte de fadiga, primeiro pelo esforço físico na condução do veículo e segundo pelo esforço mental gerado pela demanda no aumento da vigilância durante a condução desse veículo; (iii) previdenciários e econômicos, que envolvem os custos pelo Estado no atendimento ao lesionados e falecidos em decorrência de acidentes provocados por veículos com excesso de peso; e (iv) ambientais, referentes aos danos ao meio ambiente que decorrem de colisões e tombamentos como consequência do excesso de peso, razão pela qual o transporte de produtos perigosos exige autorização ambiental (ANTT, 2024).

Os limites máximos de peso são estabelecidos pela Resolução nº 882/2021 do Conselho Nacional de Trânsito e possui critérios que buscam atender ao Código de Trânsito Brasileiro (CTB). A aplicação das multas ocorre a partir de uma faixa de progressão com três níveis: média, grave e gravíssima. A primeira infração é aplicada para o excesso de até 600 kg no valor de R\$ 130,16 (cento e trinta reais e dezesseis centavos), a segunda infração se refere ao excesso de 601 kg a 1.000 kg e é aplicada no valor de R\$ 195,23 (cento e noventa e cinco reais e vinte e três centavos) e a terceira infração se aplica acima de 1.000 kg para cada 500 kg de excesso no valor de R\$ 293,47 (duzentos e noventa e três reais e quarenta e sete centavos).

A ANTT (2024) destacada que o excesso na Capacidade Máxima de Tração (CMT) deve ser verificado a partir dos valores de Peso Bruto Total (PBT) e Peso Bruto Total Combinado (PBTC), sendo que na impossibilidade dessa verificação, a análise ocorre a partir do PBT e PBTC indicados nos documentos fiscais ou de transporte. Nessa segunda hipótese, a forma de cálculo da multa é diferente, existindo um valor fixo de R\$ 130,16 (cento e trinta reais e dezesseis centavos) e variação no valor do acréscimo para cada fração de 200 kg.

¹ Art. 24. Cabe à ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais: XVII – exercer, diretamente ou mediante convênio, as competências expressas nos incisos VI, quanto à infração prevista no art. 209-A, e VIII do caput do art. 21 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), nas rodovias federais por ela administradas; (Redação dada pela Lei nº 14.157, de 2021)

No período de 01/01/2024 a 31/12/2024 foram realizadas 36.437.770 (trinta e seis milhões quatrocentos e trinta e sete mil e setecentos e setenta) fiscalizações e lavrados 83.855 (oitenta e três mil oitocentos e cinquenta e cinco) autos de infração referentes ao excesso de peso. Além disso, ocorreram 672.445 (seiscentos e setenta e dois mil quatrocentos e quarenta e cinco) fiscalizações por evasão da pesagem com 382.230 (trezentos e oitenta e dois mil duzentos e trinta)² autos de infrações por evasão de balança, ou seja, veículos que propositalmente desviaram da pesagem obrigatória. Nota-se que quase ¼ dos veículos objeto de fiscalização foram autuados por excesso de peso e que 56% dos veículos que realizaram evasão foram autuados.

Em 2020, apenas nas rodovias federais do Piauí, a Polícia Rodoviária Federal registrou aumento de 18,4% de flagrantes por excesso de peso em veículos de cargas em relação ao ano anterior. A quantidade de peso excedente poderia encher 396 caminhões de três eixos.³

Nesse contexto, observa-se que, em grande parte, o regulado opta pelo descumprimento da norma reguladora, impulsionado por fatores que, embora não possam ser enumerados de forma exaustiva, permitem inferências. Entre eles, destacam-se o valor relativamente baixo das multas aplicadas e o benefício econômico de exceder o peso permitido, possibilitando o transporte de uma maior quantidade de carga com menos viagens, reduzindo custos operacionais e maximizando os lucros. Denota-se que a norma sancionadora não consegue atingir seu objetivo principal de coibir o seu descumprimento e gerar a proteção de um bem maior, mostrando-se como um mecanismo exercido reiteradamente sem a observação do resultado esperado.

Nesse sentido, Floriano de Azevedo Marques Neto (2000) destaca que *“a atividade punitiva não pode se transformar num mero mecanismo de auto-afirmação do regulador ou num exercício de “fatos regulatórios” voltados exclusivamente para o público.”*. Othon (2018, p. 197) elucida que a regulação passa por quatro estágios para se tornar efetiva, quais sejam: (i) promulgação do marco regulatório; (ii) instauração das autoridades regulatórias; (iii) edição de regras setoriais; e (iv) o constrangimento das condutas dos regulados com fim de que se adaptem às normas do setor. Essa última também é conhecida como *enforcement* e é mais complexa e abrangente que a mera subsunção dos fatos à norma e é correlato ao conceito de conformidade por parte do cidadão regulado, *compliance*.

² Informação disponível no Fiscalizômetro SUFIS em <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/fiscalizacao-e-multas/paineis-interativos>

³ Disponível em: https://www.gov.br/prf/pt-br/noticias_anteriores/estaduais/piaui/2021/Marco%202021/carga-pesada-prf-registra-em-2020-um-aumento-de-18-4-nos-flagrantes-de-excesso-de-peso-em-veiculos-de-carga-nas-rodovias-federais-do-piaui, acesso em 01 fev. 2025.

Para Othon (2018), o constrangimento regulatório abrange a persecução e o sancionamento, mas também outras técnicas mais flexíveis, como educação, aconselhamento, persuasão, negociação e arquitetura de mercado. Seu objetivo é conduzir os regulados à conformidade legal e dosar o exercício da aplicação sancionatória do Estado de acordo com critérios de eficiência. A eficiência é um dos parâmetros centrais da regulação, de modo que inexistente sentido na punição pela punição, sendo necessária a avaliação dos custos da punição para a autoridade regulatória e o mercado, sendo contrassenso a ordenação de um sistema que diminua a eficiência do mercado. “*Enforcement e compliance* constituem um jogo de mútua observação em que, no âmbito da regulação, há um ponto de chegada comum que é a eficiência na produção da utilidade visada” (LOPES, 2018, p. 198).

Ayres e Braithwaite entendem que a cooperação por meio da persuasão deve ser o primeiro passo, isso porque a punição como primeira escolha é contraprodutiva por seis motivos, merecendo destaque dois deles. Primeiro a punição é fonte de litígios administrativos e judiciais, que exigem esforços adicionais para sua solução; segundo, “a punição inicia um “jogo de gato e rato”, em que o regulado procurará brechas legais e a autoridade buscará cobri-los com mais normas, ao preço da perda de coerência do todo e dos grandes problemas” (LOPES, 2018, p. 199).

Análise pelo Superior Tribunal de Justiça

Nesse contexto, sobre a judicialização de questões atinentes à aplicação de punições como primeira medida para coibir o descumprimento de norma regulatória, foi levado ao Superior Tribunal de Justiça (STJ) o Recurso Especial autuado sob o nº 1.908.497/RN, interposto pelo DNIT e o Ministério Público Federal (MPF) no âmbito de Ação Civil Pública (ACP), ajuizada pelo MPF, buscando a condenação de empresa privada ao pagamento de danos materiais e morais coletivos em razão do tráfego de veículos de carga com excesso de peso nas rodovias. O recurso foi submetido ao rito dos recursos especiais repetitivos sob o nº 1.104, para “definir a possibilidade de imposição de tutela inibitória, bem como de responsabilização civil por danos materiais e morais coletivos causados pelo tráfego com excesso de peso em rodovias” (BRASIL, 2024). Neste julgamento, o STJ fez consignar a possibilidade de apreciação da questão pelo Poder Judiciário:

“V. A fim de preservar a integridade das vias terrestres, bens públicos de uso comum do povo, assim como a segurança no trânsito, dispõe o art. 231, V, do CTB que o tráfego de veículo com excesso de peso constitui infração administrativa de natureza média, sujeita à aplicação de multa. **A punição da**

conduta na esfera administrativa não esgota, necessariamente, a resposta punitiva estatal frente ao ilícito, notadamente quando há desproporcionalidade entre a penalidade administrativa aplicada e o benefício usufruído pelo infrator com a reiteração do comportamento proibido. Portanto, à luz dos princípios da inafastabilidade da jurisdição e da independência das instâncias punitivas, não se exclui da apreciação do Poder Judiciário a postura recalcitrante à legislação de trânsito. [...]

VII. Assim como a previsão de infração administrativa não afasta o reconhecimento da responsabilidade civil do agente reincidente no transporte com excesso de peso, a aplicação da multa administrativa não exclui a imposição da tutela inibitória prevista pela Lei da Ação Civil Pública (art. 11, da Lei 7.347/85). Tem-se em vista que a multa administrativa, de caráter abstrato e sancionadora de ilícitos pretéritos, em nada se confunde com a multa civil (astreintes), fixada para dissuadir a conduta contumaz do infrator recalcitrante, bem como assegurar o cumprimento das obrigações judicialmente estabelecidas. Inexiste, portanto, indevido bis in idem nas múltiplas respostas estatais dirigidas a uma mesma conduta contrária ao Ordenamento. Nesse sentido: STJ, REsp 1.574.350/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 06/03/2019 e STJ, AgInt no AREsp 1.137.714/MG, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, DJe de 14/06/2019.” (BRASIL, 2024)

No julgamento, o voto do relator Ministro Teodoro Silva Santos, destacou o direito à segurança viária, que é tema atual e vem sendo tratado como questão de saúde pública, e o impacto econômico gerado pelos acidentes que eleva o custo da prestação dos serviços de saúde, sendo, inclusive, uma questão presente na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, que visa a redução dos acidentes e mortes do trânsito. Ficou registrado que a segurança viária no Brasil se apoia no tripé (i) engenharia de tráfego, que decorre da necessidade das vias terrestres estarem em condições físicas de segurança; (ii) educação para o trânsito, que se destina ao usuário do trânsito e entende que a segurança do trânsito relaciona-se com o comportamento desses atores; e (iii) esforço legal, que se trata de produção legislativa, policiamento e fiscalização realizada pelos órgão que compõem o Sistema Nacional de Trânsito.

Entendeu-se pela possibilidade de punição de condutas que transbordam uma única esfera de responsabilização, de modo a conferir legitimidade à política sancionadora desenvolvida pelo Estado. Diante disso, houve análise da questão à luz dos preceitos relativos à responsabilidade civil. Concluiu-se que “os danos causados pela conduta do agente que reiteradamente trafega com excesso de carga nas rodovias acarreta, em claro nexo de causalidade, prejuízos de ordem material ao patrimônio público e moral a toda coletividade.” (BRASIL, 2024) e que o transporte de cargas com excesso de peso maximiza a produtividade e o lucro do transportador em prejuízo do interesse público,

comprometendo a preservação da pista de rolamento, manutenção da segurança viária, preservação do meio ambiente equilibrado e escoreita observância do regime de concorrência.

Sobre a insuficiência da aplicação de multas para inibição da conduta dos transportadores ante o benefício percebido por eles, o STJ entendeu:

“As penalidades previstas pelo Código de Trânsito para a hipótese, contudo, têm se revelado insuficientes para inibir a conduta de muitos transportadores, diante da constatação de que é mais lucrativo transgredir a norma, uma vez que para cada abordagem dos órgãos de fiscalização, com a correspondente aplicação de - reduzida - multa (a partir de R\$ 130,00), centenas de outros itinerários são realizados sem interferência do Poder Público.

Diante desse cenário de insuficiência associado ao princípio da interdependência das instâncias punitivas, afasta-se a conclusão de que, diante da previsão de infração administrativa para o comportamento proibido, deve o Judiciário permanecer inerte. Nesses termos, o insistente transporte de cargas à revelia dos limites impostos pela norma também sujeita o agente contumaz à responsabilização civil, sem prejuízo da aplicação de medidas acautelatórias para coibir a persistente conduta proibida.

Conforme visto, **a conduta consciente de transitar com veículo com sobrepeço nas rodovias gera prejuízos materiais a bem de uso comum do povo, haja vista a deterioração e redução da vida útil da pavimentação, que gera elevado dispêndio de recursos necessários à recuperação da via pública. No que se refere à necessidade de demonstração efetiva dos danos materiais, por tudo o que já foi dito, conclui-se pela aplicabilidade do disposto no art. 374, I, do CPC/2015, segundo o qual não dependem de prova os fatos notórios. Por fato notório compreende-se aquele de caráter evidente e conteúdo universal, visto que "encerram verdades históricas, científicas ou geográficas de reconhecimento geral. Desta sorte, o que é notório não reclama prova – notoria non egent probationem –, porque a ninguém é lícito desconhecê-lo. Essa notoriedade geral implica que o fato seja do conhecimento de toda a coletividade independentemente de sua publicidade"** (FUX, Luiz. Curso de Direito Processual Civil. Grupo GEN, 2022).” (BRASIL, 2024)

O debate promovido no âmbito do julgamento não é novo e já foi objeto de análise pelo STJ no Recurso Especial nº 1.574.350/SC, de relatoria do Ministro Herman Benjamin, no qual ficou consignado na ementa do julgado o seguinte trecho que merece enfoque:

“2. Segundo os autos, a Polícia Rodoviária Federal registrou 85 (oitenta e cinco) infrações de trânsito por excesso de peso cometidas por veículos da empresa entre os anos de 2003 e 2013, ou seja, praticamente uma autuação a

cada dois meses. O MPF notificou a ré visando celebrar Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), proposta por ela recusada sob a alegação de que, caso transportasse volume menor de carga, ficaria em desvantagem econômica perante seus concorrentes. Daí ser possível concluir que a lucratividade com o peso excessivo compensa e supera eventual pagamento de multa administrativa, o que só comprova a absoluta incapacidade da sanção para reprimir e desencorajar a conduta legalmente vedada.” (BRASIL, 2019)

Em outro julgado, de mesma relatoria, Recurso Especial nº 1.642.723/RS, traçou-se considerações sobre a incapacidade da pena desestimular a infração e dela retirar a possibilidade de lucratividade ou benefício:

“9. Embora não seja esse o ponto central do presente litígio, **nem ao leigo passará despercebido que se esvai de qualquer sentido ou valor prático, mas também moral, jurídico e político, a pena incapaz de desestimular a infração e dela retirar toda a possibilidade de lucratividade ou benefício. De igual jeito ocorre com a sanção que, de tão irrisória, passa a fazer parte do custo normal do negócio, transformando a ilegalidade em prática rotineira e hábito empresarial, em vez de desvio extravagante a disparar opróbrio individual e reprovação social.** Nessa linha de raciocínio, o nanismo e a leniência da pena, incluindo-se a judicial, que inviabilizem ou dilapidem a sua natureza e ratio de garantia da ordem jurídica, deboçam do Estado de Direito, pervertem e desacreditam seu alicerce central, o festejado império da lei. A ganância das transportadoras, in casu, espelha e semeia uma cultura de licenciosidade infracional, dela se alimentando em círculo vicioso, algo que, por certo, precisa ensejar imediata e robusta repulsa judicial.” (BRASIL, 2020)

Percebe-se que a questão do benefício econômico gerado pelo sobrepeso em cargas não é recente, e que, em alguns casos, a atividade de transporte pode não ser suficientemente lucrativa sem a inobservância das normas que estabelecem limites e parâmetros a serem seguidos pelo regulado. Nota-se que os regulados frequentemente absorvem as multas impostas como um custo operacional, superando as penalidades devido ao benefício econômico obtido — um ganho externo que não encontra equivalência na fiscalização aplicada pelo regulador. Além disso, a reincidência na prática irregular indica que a sanção isolada não gera um impacto significativo na conduta dos agentes, uma vez que a obtenção de lucro supera qualquer possível constrangimento decorrente da infração reiterada.

Othon (2018) esclarece que no papel de regular, a marca da atuação estatal é buscar interferir diretamente sobre a tomada de decisões dos agentes de mercado, valendo-se de seu poder coercitivo; “há uma inevitável dinâmica

econômica privada, que não pode ser objeto de controle absoluto, ao lado de parâmetros estatais” (p. 220).

O ponto crucial do debate sobre o poder normativo na administração pública, especialmente entre os órgãos reguladores, não reside meramente na edição de normas gerais e abstratas, mas na capacidade desses entes de inovar e criar novas diretrizes, “o influxo de imperativos especialmente do sistema econômico exige como prestação necessária e indispensável por parte do direito uma capacidade normativa de conjuntura”, a qual “*não pode ser fornecida pelos instrumentos clássicos do processo legislativo, dado o tempo de sua maturação*” (LOPES, 2018)

Com efeito, vê-se a necessidade da adoção de uma postura pelo regulador que esteja apta a dar efetividade àquilo que se busca com as normas de regulação, o que demanda uma análise por parte do regulador do perfil de seus regulados. Por exemplo, no âmbito da Teoria de Regulação Responsiva, a previsão de benefícios aos que derem cumprimento à regulação, como ranqueamento com oferecimento de tratamento distinto de acordo com a colocação alcançada (LUSTOSA, 2021), que se enquadra na pirâmide de Ayres e Braithwaite (1992), ou buscar perante o regulado estabelecer um diálogo para entender a dificuldade encontrada no cumprimento da norma para adaptá-la de modo que o seu cumprimento seja possível e perquirido, bem como estabelecer formas de gerar benefício a partir do cumprimento.

Nesse sentido, LUSTOSA (2021) destaca que a ANTT, na Resolução nº 5.859/2019, já abordou a questão da classificação de concessionárias com o intuito de estabelecer critérios para a admissão de obras novas em revisões quinquenais. Ainda que não seja o cenário ideal, mostra existir espaço e interesse do regulador em privilegiar com tratamento distinto e positivo o regulado que atua em estado de cooperação.

Além disso, a Confederação Nacional do Transporte (CNT, 2024) conduziu um estudo aprofundado para avaliar o impacto da renovação da frota de caminhões no Brasil e sua relação com a redução de emissões de poluentes. Os resultados indicam que, com investimentos direcionados para a modernização da frota, seria possível alcançar uma melhoria significativa na qualidade do ar, com uma redução de emissões de até 86,3%. Esse dado possibilita a implementação de incentivos regulatórios que favoreçam os regulados que buscam dar cumprimento à norma e ainda contribui para a mitigação dos impactos ambientais causados pelo transporte rodoviário de cargas.

Medidas como linhas de crédito facilitadas, subsídios para aquisição de veículos menos poluentes, programas de isenção tributária e benefícios em processos de autorização poderiam servir de estímulo para o cumprimento das

normas regulatórias. Esses incentivos trariam ganhos econômicos para os transportadores, reduzindo custos com manutenção, melhorando a eficiência operacional e aumentando a competitividade do setor.

Não se pretende aqui esgotar todas as possíveis soluções para o problema enfrentado pela ANTT em relação ao descumprimento intencional das normas que regulamentam o excesso de peso nas rodovias federais concedidas. No entanto, à luz da regulação responsiva, que busca definir parâmetros de atuação com base no perfil dos regulados, entende-se que sua aplicação pode contribuir significativamente para aprimorar a relação entre regulador e regulado, estabelecendo normas cujo cumprimento seja incentivado e com parâmetros que sejam economicamente interessantes aos dois lados da relação: regulador e regulado. Esse aprimoramento não se limita apenas ao cumprimento formal das normas, mas também visa alcançar objetivos mais amplos, como a promoção da segurança viária para os usuários das rodovias, a preservação e prolongamento da vida útil da infraestrutura rodoviária e a redução da sobrecarga administrativa e judicial decorrente da reincidência de infrações. Dessa forma, a adoção de um modelo regulatório mais flexível e adaptativo, com o estabelecimento de diálogo e incentivos, pode proporcionar maior efetividade na fiscalização e induzir comportamentos mais alinhados ao interesse público, equilibrando coerência normativa e eficiência operacional.

CONCLUSÃO

A análise da regulação responsiva aplicada ao controle do excesso de peso em veículos de carga demonstra que a simples imposição de multas não tem sido suficiente para inibir a conduta irregular dos transportadores. O estudo revela que, em muitos casos, os regulados consideram mais vantajoso arcar com as penalidades do que aderir às normas, evidenciando a necessidade de um modelo regulatório mais adaptável e eficiente.

Ao longo desta análise, verificou-se que a imposição de multas não é suficiente para evitar a reincidência das infrações, uma vez que o custo da penalidade pode ser considerado inferior ao benefício obtido com a infração. Esse cenário exige a revisão do modelo regulatório atual, tornando-se essencial a adoção de abordagens mais abrangentes que incluam mecanismos de incentivo para a conformidade e medidas educativas que reforcem a importância da observância das normas.

A partir dos pressupostos da regulação responsiva, diálogo e incentivos, sugere-se que a ANTT adote mecanismos que combinem a persuasão e a punição de maneira estratégica, incentivando a conformidade através de benefícios para as transportadoras que respeitam as normas, além de um diálogo mais ativo com os regulados para entender as dificuldades e propor soluções

viáveis. A implementação de um modelo responsivo poderia contribuir para a melhoria da segurança viária, a preservação da infraestrutura rodoviária e a redução da litigiosidade decorrente das sanções administrativas.

Ademais, a aplicação de sanções de forma escalonada e baseada na reincidência pode fortalecer o efeito dissuasório da regulação. Dessa maneira, empresas que reiteradamente descumprem as normas podem ser alvo de penalidades progressivas, enquanto aquelas que buscam a conformidade podem ser incentivadas de formas diversas. Dessa forma, conclui-se que a adoção da regulação responsiva pelo órgão regulador pode representar um passo relevante para a efetividade das normas e a eficiência do sistema regulatório.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANTT. Manual de Procedimentos de Fiscalização dos Limites de Peso no Transporte Rodoviário, n. 4ª, 2024. Acesso em: janeiro 2025.
- ARANHA, M. I. Telecommunications Regulatory Design in Brazil: Networking around State. **Economia Publica**, v. 25, n. 2, p. 83-105, 2016.
- ARANHA, M. I. **Manual de Direito Regulatório**. London: Laccademia Publishing, 2025.
- AYRES, I.; BRAITHWAITE, J. **Responsive Regulation**: Transcending the Deregulation Debate. Oxford: Oxford University Press, 1992.
- BLACK, J. Critical Reflections on Regulation. **Australian Journal of Legal Philosoph**, 2002. 1-35.
- BRAITHWAITE, J. Responsive Regulation and Developing Economies. **World Development**, Vol. 34, n. 5, 2006. 884-898.
- BRAITHWAITE, J. **The essence of responsive regulation**. [S.l.]: [s.n.], 2011. 475-520 p.
- BRAITHWAITE, J. Types of Responsiveness. In: DRAHOS, P. **Regulatory Theory**: Foundations and Applications. Acton ACT 2601: Australian National university Press, 2017. p. 117-132.
- BRASIL. Recurso Especial 1.574.350/SC. **Superior Tribunal de Justiça**, 6 março 2019.
- BRASIL. Recurso Especial nº 1.642.723/RS. **Superior Tribunal de Justiça**, 25 maio 2020.

BRASIL. Recurso Especial nº 1.908.497/RN. **Superior Tribunal de Justiça**, 4 Dezembro 2024.

CNT. Impactos ambientais e econômicos advindos da. **Transporte em Foco - Renovação de frota**, outubro 2024.

KOLIEB, J. When to punish, when to persuade and when to reward: strengthening responsible regulation with the regulatory diamond. **Monash University Law Review**, v. 41, n. 1, 2015.

LOPES, O. D. A. **Fundamentos da Regulação**. Rio de Janeiro: Processo, 2018.

LUSTOSA, P. A. A. O Regulamento de Concessões Rodoviárias da ANTT como “porta de entrada” para a Regulação Responsiva no setor. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, 7, n. 1, maio 2021. 243-260.

NETO, F. D. A. M. Poder de sanção - Órgão regulador - ANEEL. **Revista De Direito Administrativo**, n. 221, p. 353-370, 2000.

UNB. **Estudo sobre Teorias Jurídicas da Regulação apoiadas em incentivos**. Brasília, p. 1-293. 2019.

UNB. Estudo sobre correspondência entre modelos. **NÚCLEO DE DIREITO SETORIAL E REGULATÓRIO DA FACULDADE DE DIREITO DA UnB**, p. 1-378, maio 2021.

Normas e julgados

BRASIL. Recurso Especial 1.574.350/SC. **Superior Tribunal de Justiça**, 6 março 2019.

BRASIL. Recurso Especial nº 1.642.723/RS. **Superior Tribunal de Justiça**, 25 maio 2020.

BRASIL. Recurso Especial nº 1.908.497/RN. **Superior Tribunal de Justiça**, 4 Dezembro 2024.

BRASIL. Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997.

BRASIL. Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.

BRASIL. Lei nº 14.157, de 1º de junho de 2021.

Journal of Law and Regulation
Revista de Direito Setorial e Regulatório

Contact:

Universidade de Brasília - Faculdade de Direito - Núcleo de Direito Setorial e Regulatório
Campus Universitário de Brasília
Brasília, DF, CEP 70919-970
Caixa Postal 04413

Phone: +55(61)3107-2683/2688

E-mail: nds@unb.br

Submissions are welcome at: <https://periodicos.unb.br/index.php/RDSR>