

# PROJETO REVISÃO DO MARCO REGULATÓRIO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE REGULAR RODOVIÁRIO COLETIVO INTERESTADUAL DE PASSAGEIROS

## AVISO DE DOCUMENTOS COMPLEMENTARES

O Relatório de Análise de Impacto Regulatório do Projeto Revisão do Marco Regulatório do Serviço de Transporte Regular Rodoviário Coletivo Interestadual de Passageiros é composto de dois documentos complementares:

- Relatório de AIR SEI nº 11375074, elaborado em 18/05/2022
- Relatório de AIR SEI nº 17598188, elaborado em 3/07/2023

Os dois documentos são apresentados nas páginas a seguir.

Brasília – Maio de 2022

---

Relatório de Análise de Impacto  
Regulatório: Revisão do Marco Regulatório  
do Transporte Rodoviário Coletivo  
Interestadual de Passageiros - **TRIP**

---

Gerência de Estudos e Regulação  
do Transporte de Passageiros - GEEST



## **Relatório de Análise de Impacto Regulatório**

**Ementa:** Análise de Impacto Regulatório – AIR: Revisão do Marco Regulatório do Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual de Passageiros - TRIP.

**Palavras-chave:** Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros - Marco Regulatório.

**Interessado:** Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros - SUPAS.

**Referência:** 50500.048993/2022-51.

**Processos Relacionados:**

Estudos iniciais: 50500.111797/2021-40.

Tomada de Subsídio: 50500.007765/2022-21.

Consulta Interna: 50500.033635/2022-44.

**Versão:** 1.0

## SUMÁRIO

1	RESPONSÁVEIS PELA CONDUÇÃO.....	4
2	RESPONSÁVEIS PELA ELABORAÇÃO.....	4
3	SUMÁRIO EXECUTIVO.....	5
4	INTRODUÇÃO.....	5
5	IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA REGULATÓRIO.....	8
6	IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES OU GRUPOS AFETADOS PELO PROBLEMA REGULATÓRIO.....	12
7	IDENTIFICAÇÃO DA BASE LEGAL.....	13
8	DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS QUE SE PRETENDE ALCANÇAR.....	15
9	DESCRIÇÃO DAS POSSÍVEIS ALTERNATIVAS DE AÇÃO.....	16
10	POSSÍVEIS IMPACTOS E COMPARAÇÃO DAS ALTERNATIVAS DE AÇÃO CONSIDERADAS.....	16
10.1	Objeto da Outorga.....	19
10.2	Segurança.....	25
10.3	Monitoramento e Controle.....	29
10.4	Cadastros Operacionais.....	33
10.5	Regras Operacionais.....	38
10.6	Inviabilidade técnica, operacional e econômica.....	44
10.7	Avaliação de Desempenho, Incentivos e Sanções.....	55
10.8	Atendimento em Condições Específicas.....	58
11	ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO.....	60

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Formas de delegação do TRIP - período 1971 à 2021 .....	8
Figura 2: Regulação (Desenho Regulatório) .....	9
Figura 3: Diagrama de Problema, Causas e Consequências.....	11
Figura 4: Principais atores no TRIP .....	13
Figura 5: Objeto de outorga proposto.....	25
Figura 6: Ciclo do transporte, com as variáveis/atividades que estão relacionadas com a prestação do serviço.....	26
Figura 7: Atributos do serviço adequado no TRIP .....	30
Figura 8: Elementos relativos à viagem do TRIP.....	30
Figura 9: Monitoramento e controle nas atividades prévias, ao longo e posteriores à prestação do serviço.....	31
Figura 10: Processo para prestação dos serviços no TRIP .....	33
Figura 11: Ilustração do mecanismo de avaliação da capacidade econômica da transportadora por camadas. ....	50

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Opções de objeto de outorga .....	19
Tabela 2: Análise multicritério das opções de forma de objeto de outorga. ....	23
Tabela 3: Atividades prévias, ao longo e posteriores à prestação do serviço no TRIP ..	26
Tabela 4: Análise qualitativa dos fatores de produção das atividades do TRIP para garantia da segurança dos serviços .....	27
Tabela 5: Acréscimos de disposições na norma visando ampliar a segurança dos passageiros.....	28
Tabela 6: Propostas de acréscimos na habilitação.....	33
Tabela 7: Propostas de acréscimos no cadastro de veículos.....	34
Tabela 8: Propostas de acréscimos no cadastro de motoristas. ....	35
Tabela 9: Propostas de acréscimos no cadastro de instalações. ....	35
Tabela 10: Propostas de acréscimos no cadastro de linhas. ....	37
Tabela 11: Propostas de acréscimos no cadastro de operações. ....	37
Tabela 12: Opções de período mínimo de atendimento .....	38
Tabela 13: Análise multicritério das alternativas de período mínimo de atendimento. .	40
Tabela 14: Opções de regularidade mínima. ....	41
Tabela 15: Análise multicritério das alternativas de regularidade mínima. ....	42
Tabela 16: Requisitos de regularidade jurídico-econômica da transportadora.....	48
Tabela 17: Período mínimo de atendimento para novos serviços de acordo com a classificação da Autorizatória.....	58
Tabela 18: Consequências da avaliação do termo de autorização.....	58
Tabela 19: Proposta de melhorias para as condições especiais. ....	59

## **1 RESPONSÁVEIS PELA CONDUÇÃO**

### **Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros - SUPAS**

Marina Soares Almeida

### **Gerência de Estudos e Regulação do Transporte de Passageiros – GEEST**

Ricardo Timóteo Antunes

## **2 RESPONSÁVEIS PELA ELABORAÇÃO**

### **Coordenação de Análise Regulatória do Transporte de Passageiros - COARP**

Rozangela Gasparini Freire Araújo - Coordenadora de Análise Regulatória do Transporte de Passageiros

Fernanda Dachi Carrets

Heitor Pereira do Nascimento

Luís Wanderley de Souza

Michell Bernardo dos Santos

Pollyane Barbosa Caetano Ferreira

### **Coordenação de Análise Técnica do Transporte de Passageiros – COANP**

Anderson Paulino Araujo Couto – Coordenador de Análise Técnica do Transporte de Passageiros

### **3 SUMÁRIO EXECUTIVO**

O estudo ora apresentado, na esfera de atuação da ANTT, visa adequar o marco regulatório do Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual de Passageiros -TRIP em razão da publicação do Decreto nº 10.157/2019, que institui a política federal de estímulo ao transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, e da Lei nº 14.298/2022, que estabelece critérios de outorga mediante autorização para o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

Por se tratar de proposição de regulamentação da prestação de serviços no TRIP, na construção das alternativas de solução do problema apresentado, entendeu-se necessário avaliar as opções no contexto dos principais tópicos a serem considerados no ato normativo a ser desenvolvido. Assim, tendo como referência os modelos de estudos já realizados sobre o tema (AIR nº 16/2019 - SEI 2069976 e AIR nº 15/2020 - SEI 4203416), foram identificados os seguintes objetivos específicos, cujas alternativas propostas dão suporte ao objetivo geral de construção do ato normativo com o intuito de adequar a regulamentação do TRIP da ANTT ao Decreto nº 10.157/2019 e Lei nº 14.298/2022: a) regular o objeto da outorga; b) incrementar critérios de segurança; c) desenvolver premissas de monitoramento e de controle; d) implementar cadastros operacionais eficientes; e) instituir regras operacionais convergentes com a legislação atual; f) dispor sobre critérios capacidade técnica, operacional e econômica; g) dispor sobre avaliação de desempenho, incentivos e sanções; e h) dispor sobre atendimento em condições específicas.

E, nesse contexto, foram avaliadas três alternativas, a saber:

- Alternativa 1: manter a situação atual, com a regulamentação do TRIP estabelecida por meio das atuais disposições apresentadas na Resolução ANTT nº 4.770/2015;
- Alternativa 2: editar resolução contendo ajustes pontuais na Resolução ANTT nº 4.770/2015; e
- Alternativa 3: nova resolução, apresentando total adequação ao Decreto nº 10.157/2019 e à Lei nº 14.298/2022 e, por consequência, revogação da Resolução ANTT nº 4.770/2015.

Considerando os objetivos apresentados e os possíveis impactos e comparação das alternativas de ação consideradas nesse AIR, sugere-se a adoção da alternativa 3.

### **4 INTRODUÇÃO**

Este documento tem por objetivo apresentar o processo de Análise de Impacto Regulatório - AIR, realizado durante as discussões promovidas pela Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros - SUPAS, com a participação da Superintendência de Fiscalização - SUFIS e da Superintendência de Governança, Gestão Estratégica e de Pessoal – SUESP, com a finalidade de revisar o marco regulatório do Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual de Passageiros, citado no decorrer deste texto como TRIP.

Os trabalhos de revisão se iniciaram com a publicação da Deliberação nº 385, de 18 de novembro de 2021, da Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT que rejeitou o Relatório Final da Audiência Pública nº 004/2020, e restituiu os autos do processo nº 50500.099251/2020-22 à SUPAS e determinou que:

[...] no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, apresente nova proposta de marco regulatório para o transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros (TRIP), realizando, nesse período, Análise de Impacto Regulatório – AIR, Consulta Interna e Audiência Pública.

Durante as atividades de revisão foi publicada a Lei nº 14.298, de 5 de janeiro de 2022, que modificou a Lei nº 10.233/2001, alterando regras relativas ao regime de outorga dos serviços de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros.

Essa alteração legal trouxe inovações que demandaram a necessidade de realizar estudos adicionais para incorporá-las à regulamentação em estudo, resultando na edição da Deliberação nº 132, de 25 de março de 2022, que prorrogou o prazo constante da Deliberação nº 385/2021 em 138 (cento e trinta e oito) dias.

Cabe esclarecer também que o convite à participação da SUFIS e da SUESP decorreu da identificação de pontos de sobreposição do tema com as atividades dessas superintendências. No âmbito da SUPAS participaram, além de servidores de todas as gerências, o Superintendente e todos os seus gerentes.

Ainda, a construção das alternativas também contou com as contribuições da Tomada de Subsídios nº 1/2022, a qual tratou de aspectos relativos às alterações oriundas da Lei nº 14.298/2022, e da Consulta Interna na ANTT, que disponibilizou a minuta de resolução do novo marco regulatório do TRIP para contribuições do corpo técnico desta Agência, com base na proposta apresentada nesta Análise de Impacto Regulatório.

Nesse contexto, este Relatório de Análise de Impacto Regulatório – AIR se propõe a estudar o projeto de “Revisão do Marco Regulatório do Serviço de Transporte Regular Rodoviário Coletivo Interestadual de Passageiros”, integrante da Agenda Regulatória da ANTT, relativa ao biênio 2021-2022.

Na análise dos impactos para fins de comparação entre as alternativas regulatórias utilizou-se a metodologia multicritério, pois trata-se de avaliação de alternativa mais adequada para alcançar o objetivo principal, que é aduzir coerência entre o marco regulatório dos transportes terrestres infralegal, instituído pela ANTT, e a legislação específica do setor, consubstanciada pela Lei nº 14.298/2022 e pelo Decreto nº 10.157/2019.

Assim, o presente Relatório de Análise de Impacto Regulatório atende ao disposto no Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, em especial quanto aos artigos 6º e 7º, que apresentam o seguinte:

Art. 6º A AIR será concluída por meio de relatório que contenha:

I - sumário executivo objetivo e conciso, que deverá empregar linguagem simples e acessível ao público em geral;



II - identificação do problema regulatório que se pretende solucionar, com a apresentação de suas causas e sua extensão;

III - identificação dos agentes econômicos, dos usuários dos serviços prestados e dos demais afetados pelo problema regulatório identificado;

IV - identificação da fundamentação legal que ampara a ação do órgão ou da entidade quanto ao problema regulatório identificado;

V - definição dos objetivos a serem alcançados;

VI - descrição das alternativas possíveis ao enfrentamento do problema regulatório identificado, consideradas as opções de não ação, de soluções normativas e de, sempre que possível, soluções não normativas;

VII - exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas, inclusive quanto aos seus custos regulatórios;

VIII - considerações referentes às informações e às manifestações recebidas para a AIR em eventuais processos de participação social ou de outros processos de recebimento de subsídios de interessados na matéria em análise;

IX - mapeamento da experiência internacional quanto às medidas adotadas para a resolução do problema regulatório identificado;

X - identificação e definição dos efeitos e riscos decorrentes da edição, da alteração ou da revogação do ato normativo;

XI - comparação das alternativas consideradas para a resolução do problema regulatório identificado, acompanhada de análise fundamentada que contenha a metodologia específica escolhida para o caso concreto e a alternativa ou a combinação de alternativas sugerida, considerada mais adequada à resolução do problema regulatório e ao alcance dos objetivos pretendidos; e

XII - descrição da estratégia para implementação da alternativa sugerida, acompanhada das formas de monitoramento e de avaliação a serem adotadas e, quando couber, avaliação quanto à necessidade de alteração ou de revogação de normas vigentes.

Art. 7º Na elaboração da AIR, será adotada uma das seguintes metodologias específicas para aferição da razoabilidade do impacto econômico, de que trata o art. 5º da Lei nº 13.874, de 2019:

I - análise multicritério;

II - análise de custo-benefício;

III - análise de custo-efetividade;

IV - análise de custo;

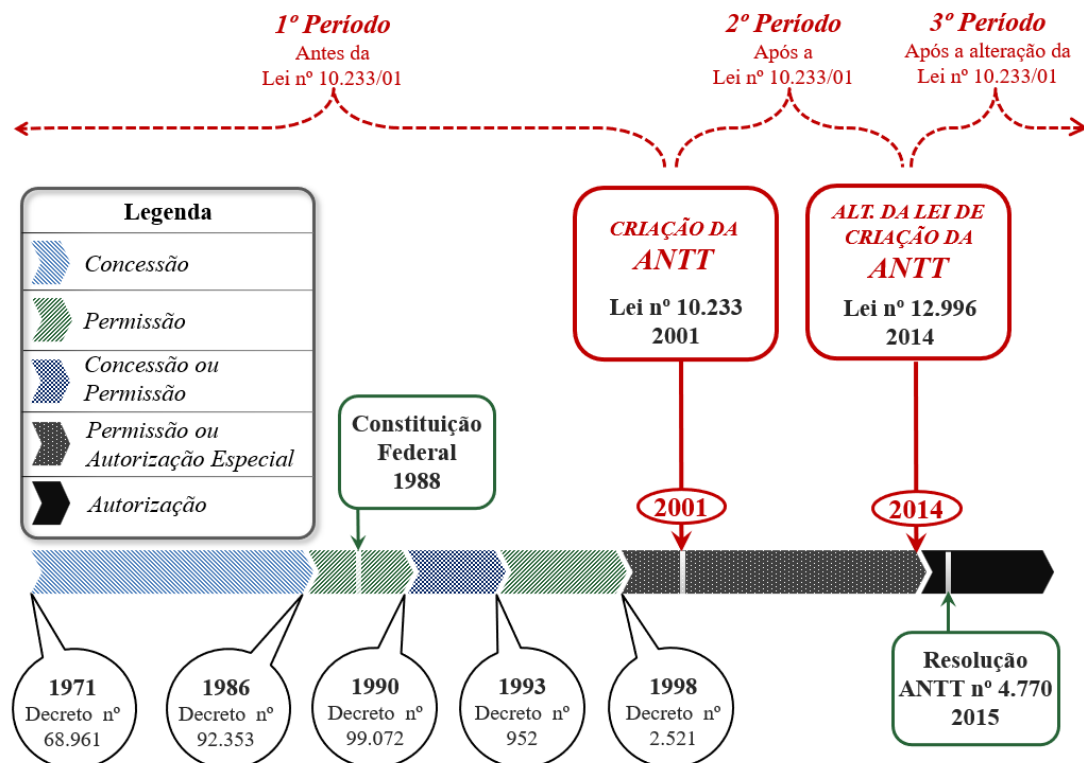
V - análise de risco; ou

VI - análise risco-risco.

## 5 IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA REGULATÓRIO

De forma resumida, em junho de 2014, a Lei nº 12.996/2014 alterou significativamente o marco regulatório do TRIP, modificando a forma de delegação dos serviços de permissão para autorização (Figura 1), com conseqüente liberdade de preços e livre concorrência nos mercados.

**Figura 1:** Formas de delegação do TRIP - período 1971 à 2021



Fonte: Ribeiro, H. A. S e Peixoto, N. E. S. (2017), Outorgas dos serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros: os caminhos até a autorização.

Em particular, a redação dada pela Lei nº 12.996/2014 ao inciso III, letra j, do artigo 14 da Lei nº 10.233/2001, apresenta o seguinte:

Art. 14 Ressalvado o disposto em legislação específica, o disposto no art. 13 aplica-se as seguintes diretrizes:

[...]

III – depende de autorização:

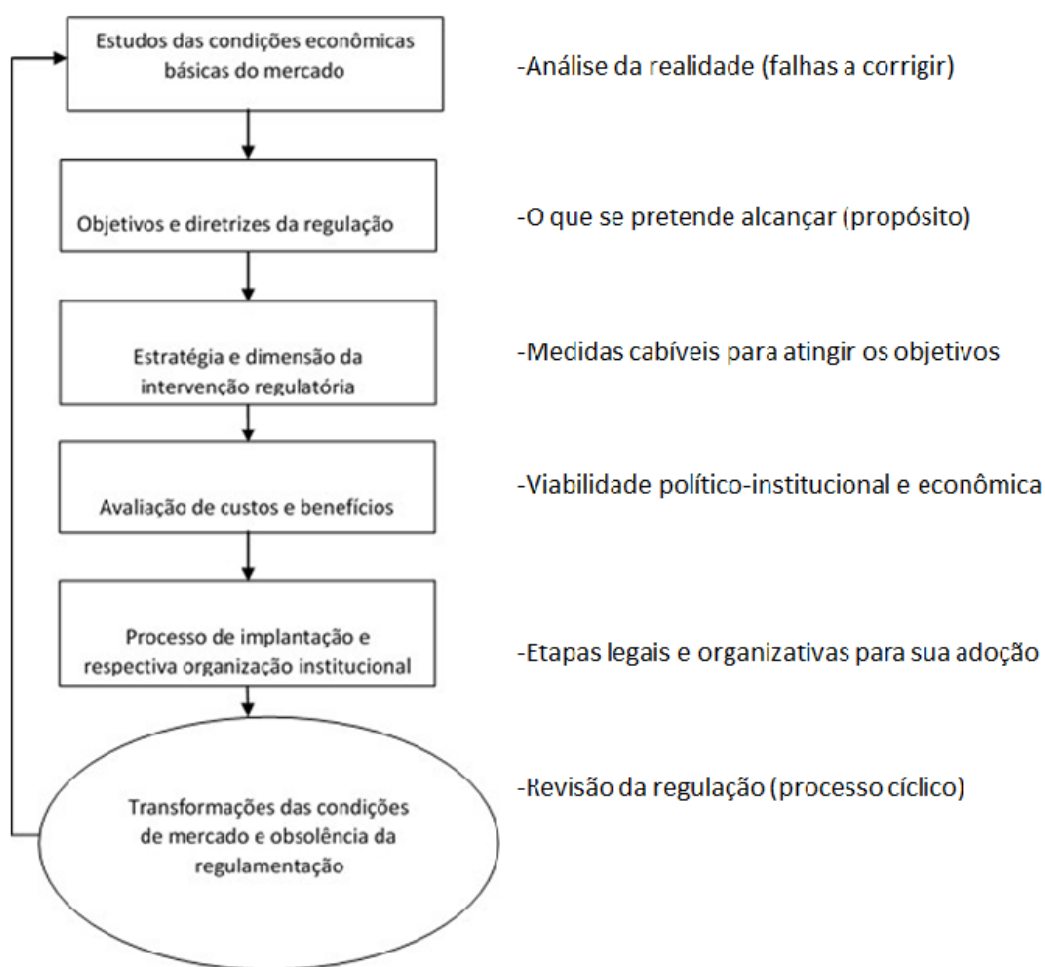
[...]

j) transporte rodoviário coletivo regular interestadual e internacional de passageiros, **que terá regulamentação específica expedida pela ANTT**; “(grifo nosso)”

Então, para dar efetividade à previsão legal citada, em junho de 2015, a ANTT editou a Resolução nº 4.770/2015, que dispõe sobre a regulamentação da prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, sob o regime de autorização.

Acontece que, não obstante a emissão da referida norma, sabe-se que o desenho regulatório (mecanismo de regulação - Figura 2) “é um processo cíclico, uma vez que a regulação, ao impor ao mercado uma nova realidade, transforma-o, cria novas situações e outras situações são criadas independente da regulação, assim, após algum tempo, a regulamentação haverá de ser revista”<sup>1</sup>. A Resolução nº 4.770/2015 é um exemplo dessa realidade.

**Figura 2:** Regulação (Desenho Regulatório)



Fonte: Modificado - Aragão J., Brasileiro, A. Santos, E., Orrico Filho, R. (2000), *Sacudindo a poeira e construindo o novo ciclo de desenvolvimento do transporte público por ônibus em: Transporte em tempos de reforma.*

<sup>1</sup> ARAGÃO J., BRASILEIRO, A. SANTOS, E., ORRICO FILHO, R. *Sacudindo a poeira e construindo o novo ciclo de desenvolvimento do transporte público por ônibus em: Transporte em tempos de reforma*, LGE Editora, 2000.

Nesse sentido, fatos relevantes, como a ambiente de liberdade tarifária instituído em junho de 2019, e o árduo processo de entrada de novos operadores, motivaram, em dezembro de 2019, a publicação do Decreto nº 10.157/2019, que institui a política federal de estímulo ao transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, dispondo a respeito de princípios e diretrizes da regulamentação desse mercado. Situação que impulsionou o projeto de revisão do atual marco regulatório do TRIP estabelecido pela ANTT em 2015.

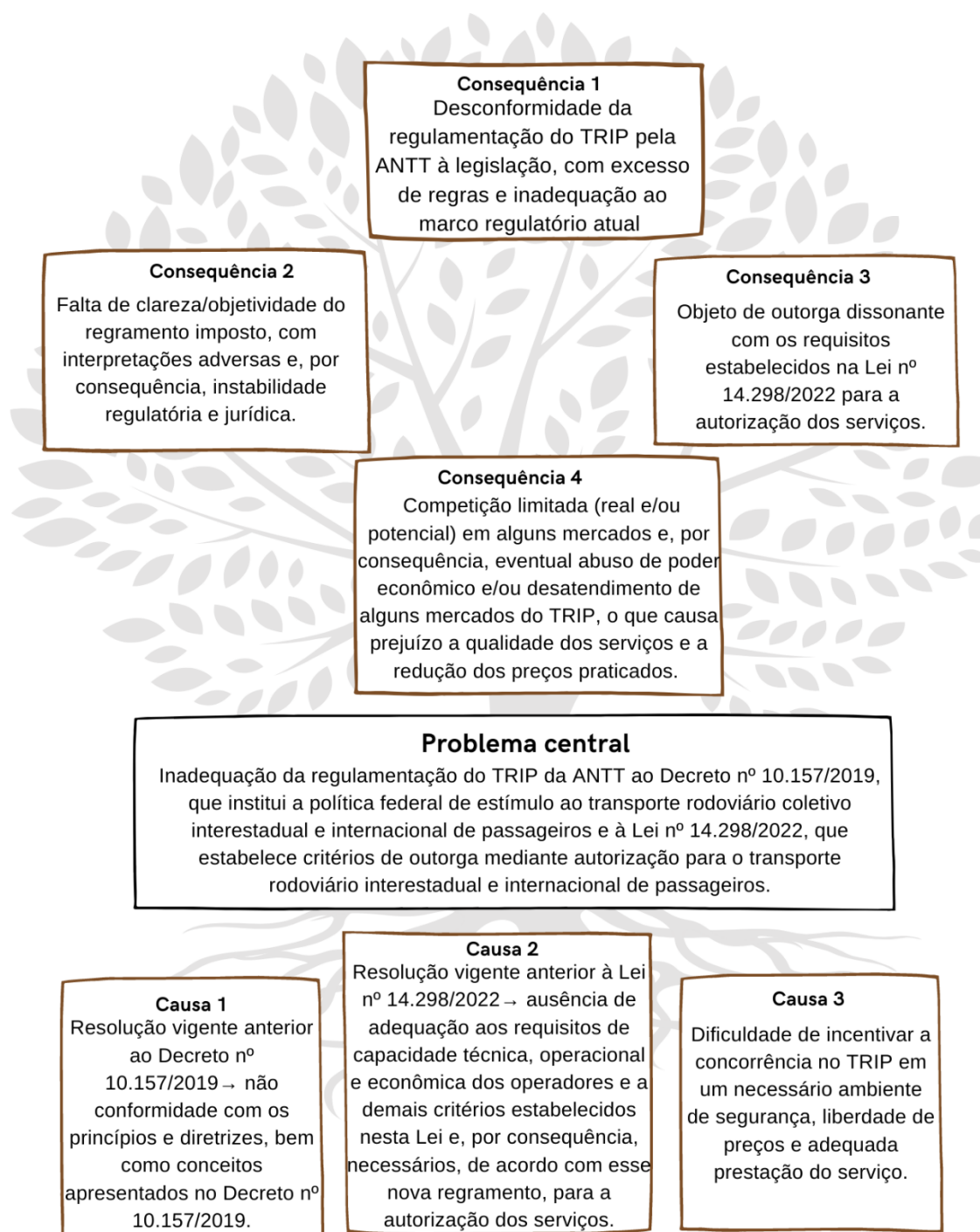
Ainda, recentemente, em 05 de janeiro de 2022, foi publicada a Lei nº 14.298/2022 que altera a Lei nº 10.233/2001 e apresenta critérios para a outorga, mediante autorização, para o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. Esse novo normativo, entre outros aspectos, estabeleceu a exigência de comprovação, por parte do operador, de requisitos relacionados à acessibilidade, à segurança e à capacidade técnica, operacional e econômica da empresa, de forma proporcional à especificação do serviço. Cenário que ampliou a necessidade de revisão e adequação do marco regulatório do TRIP à legislação vigente.

Feita essas considerações, o problema principal pode ser descrito da seguinte forma:

- Inadequação da regulamentação do TRIP da ANTT ao Decreto nº 10.157/2019, que institui a política federal de estímulo ao transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros e à Lei nº 14.298/2022, que estabelece critérios de outorga mediante autorização para o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

A partir desse problema principal, foram identificadas as suas causas e consequências, conforme demonstrado no Diagrama de Problema, Causas e Consequências, Figura 3.

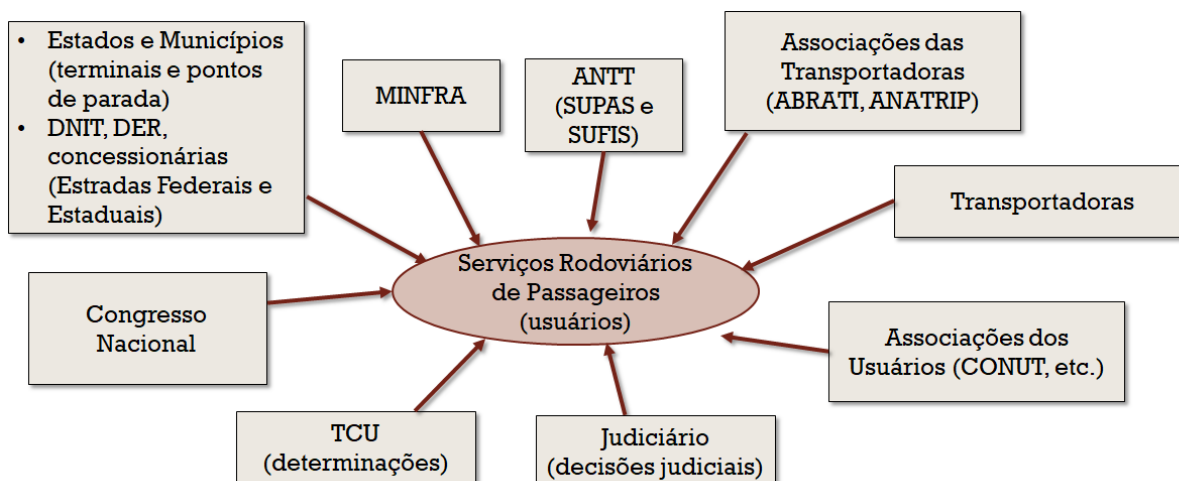
**Figura 3:** Diagrama de Problema, Causas e Conseqüências



## **6 IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES OU GRUPOS AFETADOS PELO PROBLEMA REGULATÓRIO**

Adota-se a identificação de atores proposta na AIR SEI nº 16/2019 (Documento SEI nº 2068876), que conclui que o problema afeta tanto a ANTT quanto diversos agentes externos (Figura 4):

- ANTT: Diretores, procuradores, gestores e colaboradores, os quais lidam direta e indiretamente na emissão e gestão das outorgas, na fiscalização dos serviços e eventuais demandas jurídicas a respeito da matéria.
- Governo, na esfera Federal, Estadual/Distrital ou Municipal:
  - No âmbito do poder legislativo, há uma série de demanda referentes às leis que eventualmente envolveriam o problema;
  - No âmbito do Poder judiciário, há uma série de demandas judiciais referentes às análises e decisões que envolveriam o problema.
  - No âmbito do poder executivo, há uma série de demandas de diversos órgão que envolveriam o problema, desde esforços estratégicos, táticos ou operacionais. Em níveis estratégicos e táticos, destacam-se participações diretas e indiretas do Ministério da Infraestrutura, enquanto em nível operacional, destacam-se operações de fiscalização policial e investigativa.
  - No âmbito da administração indireta, ou das autarquias públicas, é possível que haja impacto em outros órgãos, desde naqueles que demandam os serviços como naqueles que regulam outros serviços correlatos (ex. agências reguladoras estaduais).
- Gestores de terminais rodoviários, os quais são corresponsáveis pela prestação dos serviços.
- Usuários dos serviços do TRIP, bem como sociedade em geral que é impactada positiva e negativamente por esses serviços.
- Comunidades locais que demanda (ou são dependentes) dos serviços de TRIP.
- Financiadores intermediários, tais como bancos ou financeiras que proporcionam os recursos econômicos necessários para o funcionamento do mercado.
- Associações das transportadoras de TRIP, os quais representam as empresas prestadores de serviço.
- Empresas prestadoras dos serviços de transporte de passageiros, inclusive intermunicipais.
- Fornecedores das empresas de transporte de passageiros, tais como montadoras de carrocerias e chassis de ônibus, mercado de peças, lubrificante e combustíveis.

**Figura 4: Principais atores no TRIP**

Fonte: Lira, A. P. G (2020) Notas de Aula - Transporte Interestadual e Internacional de Passageiros.

No que se refere à estratégia de consulta a esses agentes, além de toma de subsídios e consulta interna já realizadas, está previsto Processo de Participação e Controle Social (PPCS) na modalidade de Audiência Pública.

## 7 IDENTIFICAÇÃO DA BASE LEGAL

A Competência legal da ANTT para regulamentar o assunto decorre dos seguintes dispositivos legais:

### Constituição Federal de 1988

Art. 21. Compete a União:

[...]

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

[...]

e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;

### Lei nº 10.233/2001

Art. 14 Ressalvado o disposto em legislação específica, o disposto no art. 13 aplica-se as seguintes diretrizes:

[...]

III – depende de autorização:

[...]

j) transporte rodoviário coletivo regular interestadual e internacional de passageiros, que terá regulamentação específica expedida pela ANTT;

[...]

Art. 22. Constituem a esfera de atuação da ANTT:

[...]

III – o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;

[...]

Art. 20. São objetivos das Agências Nacionais de Regulação dos Transportes Terrestre e Aquaviário:

[...]

II – regular ou supervisionar, em suas respectivas esferas e atribuições, as atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes, exercidas por terceiros, com vistas a:

a) garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas;

[...]

Art. 24. Cabe à ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais:

[...]

IV – elaborar e editar normas e regulamentos relativos à exploração de vias e terminais, garantindo isonomia no seu acesso e uso, bem como à prestação de serviços de transporte, mantendo os itinerários outorgados e fomentando a competição;

[...]

VIII – fiscalizar a prestação dos serviços e a manutenção dos bens arrendados, cumprindo e fazendo cumprir as cláusulas e condições avençadas nas outorgas e aplicando penalidades pelo seu descumprimento;

### **Decreto nº 4.130/2002 – Anexo 1**

Art. 3º À ANTT compete, em sua esfera de atuação

[...]

IV – exercer o poder normativo relativamente à exploração da infraestrutura ferroviária e à prestação de serviços de transporte terrestre, garantindo isonomia no seu acesso e uso, assegurando o direito dos usuários, fomentando a competição entre operadores e intensificando o aproveitamento da infraestrutura existente;



[...]

IX – fiscalizar a prestação dos serviços e a manutenção dos bens arrendados, cumprindo e fazendo cumprir as cláusulas e condições avençadas nas outorgas e aplicando penalidades pelo seu descumprimento;”

A leitura dos dispositivos supracitados releva que cabe a ANTT editar normas e fiscalizar o TRIP, de forma a garantir a prestação adequada de serviços, com eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidades nas tarifas.

## 8 DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS QUE SE PRETENDE ALCANÇAR

Tendo em vista o cenário especificado no Item 5 deste Relatório de AIR, tem-se como objetivo geral: **adequar a regulamentação do TRIP da ANTT ao Decreto nº 10.157/2019, que institui a política federal de estímulo ao transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros e à Lei nº 14.298/2022, que estabelece critérios de outorga mediante autorização para o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.**

Por se tratar de proposição de regulamentação da prestação dos serviços, na construção das alternativas de solução do problema apresentado, cabe avaliar opções no contexto dos principais tópicos a serem considerados no ato normativo a ser desenvolvido. Assim, tendo como referência os modelos de estudos já realizados sobre o tema (AIR nº 16/2019 – Documento SEI nº 2069976 e AIR nº 15/2020 – Documento SEI nº 4203416), foram identificados os seguintes objetivos específicos, cujas alternativas propostas dão suporte a construção do ato normativo com o intuito de adequar a regulamentação do TRIP da ANTT ao Decreto nº 10.157/2019 e Lei nº 14.298/2022 (objetivo geral):

- regular o objeto da outorga;
- incrementar critérios de segurança;
- desenvolver premissas de monitoramento e de controle;
- implementar cadastros operacionais eficientes;
- instituir regras operacionais convergentes com a legislação atual;
- dispor sobre critérios capacidade técnica, operacional e econômica;
- dispor sobre avaliação de desempenho, incentivos e sanções decorrentes; e
- dispor sobre atendimento em condições específicas.

A partir desses objetivos, os resultados esperados são:

- regulamentação do TRIP em conformidade com o Decreto nº 10.157/2019 e a Lei nº 14.298/2022;
- efetivação da abertura dos mercados;
- no que for possível pela atuação da ANTT, assegurar que os usuários recebam serviços de transporte adequados e, sobretudo, seguros;
- diminuição da assimetria de informação entre Regulador e Regulado, possibilitando que a ANTT tenha conhecimento de todos os serviços prestados;

- adequada prestação de serviços, inclusive com a exclusão de empresas que ofereçam serviços de má qualidade;
- maior eficiência na análise de solicitações de autorização e no monitoramento/fiscalização dos serviços prestados; e
- redução do transporte clandestino.

## 9 DESCRIÇÃO DAS POSSÍVEIS ALTERNATIVAS DE AÇÃO.

Para atingir cada objetivo específico citado no Item 8, foram consideradas opções regulatórias para cada objetivo específico, as quais tinham como consequência 3 grupos possíveis de alternativas, são elas:

- **Alternativa 1:** manter a situação atual, com a regulamentação do TRIP estabelecida por meio da Resolução ANTT nº 4.770/2015, sem necessidade de nenhuma alteração;
- **Alternativa 2:** editar resolução contendo alterações no normativo atual, Resolução ANTT nº 4.770/2015. Nesse caso, a proposta seria preservar a norma vigente, mantendo a sua estrutura, com alterações pontuais, desde que, para incluir as diretrizes apresentadas no Decreto nº 10.157/2019 e na Lei nº 14.298/2022, fosse possível criar processos e sistematizações menos complexos que levassem a poucas modificações na Resolução ANTT nº 4.770/2015; e
- **Alternativa 3:** nova resolução, apresentando total adequação ao Decreto nº 10.157/2019 e à Lei nº 14.298/2022 e, por consequência, revogação da Resolução ANTT nº 4.770/2015.

Com base nos impactos e comparação das alternativas para cada um dos objetivos específicos, conforme analisado no item 10 abaixo, a solução que se mostrou mais adequada à presente situação, diante da quantidade e complexibilidade das alterações sugeridas, é a alternativa 3: *nova resolução, com total adequação ao Decreto nº 10.157/2019 e à Lei nº 14.298/2022.*

## 10 POSSÍVEIS IMPACTOS E COMPARAÇÃO DAS ALTERNATIVAS DE AÇÃO CONSIDERADAS

De início, por sua relevância nas análises constantes deste documento, cabe apresentar o Decreto nº 10.157/2019, que institui a Política Federal de Estímulo ao Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual e Internacional de Passageiros e a Lei nº 14.298/2022, que estabelece critérios de outorga mediante autorização para o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

### DECRETO Nº 10.157, DE 4 DE DEZEMBRO DE 2019

Institui a Política Federal de Estímulo ao Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual e Internacional de Passageiros.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, caput, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o

disposto no art. 11, caput, inciso IX, no art. 13, caput, inciso V, alínea “e”, e no art. 47-B, da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e no art. 4º, caput, inciso I, da Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016,

DECRETA:

Art. 1º Fica instituída a Política Federal de Estímulo ao Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual e Internacional de Passageiros.

Art. 2º São princípios da Política Federal de Estímulo ao Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual e Internacional de Passageiros:

I - livre concorrência;

II - liberdade de preços, de itinerário e de frequência;

III - defesa do consumidor; e

IV - redução do custo regulatório.

Parágrafo único. A especificação de requisitos mínimos para a prestação dos serviços de transporte de que trata o caput deverá se guiar exclusivamente em razão da preservação da segurança dos passageiros, da segurança na via e nos terminais de passageiros.

Art. 3º São diretrizes da regulamentação do transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros:

I - inexistência de limite para o número de autorizações para o serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, exceto na hipótese de inviabilidade operacional;

II - definição dos serviços sujeitos à adoção de gratuidades instituídas por lei; e

III - vedação à instituição de reserva de mercado em prejuízo dos demais concorrentes e à imposição de barreiras que impeçam a entrada de novos competidores nacionais ou estrangeiros no mercado.

§ 1º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se inviabilidade operacional de que trata o inciso I do caput deste artigo e o art. 47-B da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, as limitações exclusivamente de caráter físico ou os impedimentos legais na utilização de espaços públicos ou de instalações destinadas à operação dos serviços de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros.

§ 2º Para a realização de processo seletivo, quando necessário, não será adotado critério capaz de configurar vantagem competitiva a operadores em razão de sua atuação prévia nos serviços de transporte interestadual ou internacional de passageiros.

Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

**LEI Nº 14.298, DE 5 DE JANEIRO DE 2022**

Altera a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, para estabelecer critérios de outorga mediante autorização para o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei modifica a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, para alterar regras relativas ao regime de outorga dos serviços de transporte rodoviário coletivo interestadual ou internacional de passageiros.

Art. 2º A Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 13.

.....

.....

.....

V -

.....

.....

a) prestação não regular de serviços de transporte terrestre coletivo de passageiros, vedada a venda de bilhete de passagem;

.....

.” (NR)

“Art. 47-B. Não haverá limite para o número de autorizações para o serviço regular de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, salvo no caso de inviabilidade técnica, operacional e econômica.

Parágrafo único. (Revogado).

§ 1º O Poder Executivo definirá os critérios de inviabilidade de que trata o caput deste artigo, que servirão de subsídio para estabelecer critérios objetivos para a autorização dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

§ 2º A ANTT poderá realizar processo seletivo público para outorga da autorização, observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, na forma do regulamento.

§ 3º A outorga de autorização deverá considerar, sem prejuízo dos demais requisitos estabelecidos em lei, a exigência de comprovação, por parte do operador de:

I - requisitos relacionados à acessibilidade, à segurança e à capacidade técnica, operacional e econômica da empresa, de forma proporcional à

especificação do serviço, conforme regulamentação do Poder Executivo;

II - capital social mínimo de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais).”  
(NR)

Art. 3º Os operadores deverão possuir inscrição estadual em todas as unidades da Federação em que pretendam operar, para fins de recolhimento do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS).

Art. 4º Fica revogado o § 3º do art. 77 da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001. (Promulgação partes vetadas)

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Da leitura destes normativos, embora a Lei nº 14.298/2022 altere artigo ressaltado no Decreto nº 10.157/2019 (art.47-B da Lei nº 10.233/2001), não se vislumbra incompatibilidade entre esses dois dispositivos legais; pelo contrário, entende-se que se completam para efetivar a abertura do mercado de transporte rodoviário coletivo regular interestadual de passageiros, permitindo a entrada de novos operadores em um necessário ambiente de segurança dos usuários, liberdade de preço e adequada prestação do serviço.

Feita esta consideração, passa-se ao exame de cada tópico relativo aos objetivos específicos que se pretende alcançar, os quais fundamentam a revisão do marco regulatório do TRIP em análise e, por consequência, a construção do ato normativo.

### 10.1 Objeto da Outorga

A respeito do objeto de outorga, para adequá-lo às previsões normativas supramencionadas (Lei 14.298/22 e Decreto 10.157/19), examinam-se 4 (quatro) opções, cujas características estão sintetizadas na Tabela 1.

**Tabela 1:** Opções de objeto de outorga

<b>Opção 1</b>	<b>Opção 2</b>	<b>Opção 3</b>	<b>Opção 4</b>
<b>Situação atual (Res. 4770/15)</b>	<b>Autorização por microrregiões</b>	<b>Autorização por empresa</b>	<b>Autorização por linha</b>
Termo de Autorização (TAR) + Licença Operacional (LOP)	Habilitação + Termo de Autorização (microrregiões)	Autorização + cadastro de linha	Habilitação + Termo de Autorização (linhas)
1- O ato de outorga é o	1- O ato de outorga é o	1- O ato de outorga é o Termo	1- O ato de outorga é o Termo de

<b>Opção 1</b> <b>Situação atual</b> <b>(Res. 4770/15)</b>	<b>Opção 2</b> <b>Autorização por</b> <b>microrregiões</b>	<b>Opção 3</b> <b>Autorização por</b> <b>empresa</b>	<b>Opção 4</b> <b>Autorização por</b> <b>linha</b>
Termo de Autorização (TAR) + Licença Operacional (LOP)	Habilitação + Termo de Autorização (microrregiões)	Autorização + cadastro de linha	Habilitação + Termo de Autorização (linhas)
conjunto TAR + LOP.	Termo de Autorização.	de Autorização.	Autorização.
2- O TAR habilita a transportadora a solicitar uma LOP.	2- A Habilitação habilita a transportadora a solicitar Termos de Autorização.	2- O Termo de Autorização autoriza a transportadora a cadastrar qualquer linha interestadual.	2- A Habilitação habilita a transportadora a solicitar Termos de Autorização.
3- Um único TAR por transportadora.	3- Uma autorizatária poderá ter várias autorizações.	3- Um único Termo de Autorização por transportadora.	3- Uma autorizatária poderá ter várias autorizações.
4- A LOP: conjunto de pares O/D (mercados) que uma autorizatária pode operar.	4- O Termo de Autorização é a ligação entre duas microrregiões fixas - pode conter microrregiões intermediárias.	4- A autorizatária só poderá operar as linhas previamente cadastradas.	4- O Termo de Autorização é a linha que irá ser operada.
5- Uma única LOP por autorizatária.	5- Microrregião = Região Geográfica Imediata, definida pelo IBGE.	5- Linha: conceito “clássico” (origem/destino, seções).	5- Linha: conceito “clássico” (origem/destino, seções).
6- A autorizatária só pode operar linhas cujos	6- As linhas devem ter início e fim em	6- Autorização = ato Diretoria; Linha	6- Habilitação = ato SUPAS; Autorização = ato

<b>Opção 1</b>	<b>Opção 2</b>	<b>Opção 3</b>	<b>Opção 4</b>
<b>Situação atual (Res. 4770/15)</b>	<b>Autorização por microrregiões</b>	<b>Autorização por empresa</b>	<b>Autorização por linha</b>
Termo de Autorização (TAR) + Licença Operacional (LOP)	Habilitação + Termo de Autorização (microrregiões)	Autorização + cadastro de linha	Habilitação + Termo de Autorização (linhas)
mercados (seções) constem de sua LOP.	qualquer município das microrregiões fixas.	(criação/exclusão, inclusive de seções) = ato SUPAS.	Diretoria.
7- TAR = ato Diretoria; LOP = ato SUPAS	7- Habilitação = ato SUPAS; Autorização = ato Diretoria		

Na sequência, apresenta-se uma análise técnica (análise multicritério) quanto às opções avaliadas.

As opções de outorga do TRIP são avaliadas considerando os seguintes atributos:

- aderência ao objeto da autorização;
- facilidade em acompanhar, monitorar e controlar os serviços;
- facilidade de identificar a inviabilidade técnica, operacional e econômica;
- facilidade da gestão do processo de delegação; e
- transição da norma atual.

A respeito do atributo aderência ao objeto da autorização, entende-se que a Opção 4, outorga por linha, possui maior aderência ao objeto autorizado, pois é o que representa o que será efetivamente prestado pela transportadora. A segunda, seria a Opção 1, situação atual (Res. 4770/15), pois, por ser delegado a transportadora um conjunto de pares origem/destino, em que a transportadora estabelece a forma de operação a posteriori, embora não se fixe as linhas no momento da outorga, sabe-se exatamente os mercados que a transportadora irá explorar. Já a Opção 2, microrregiões, pelo fato de não se saber quais as ligações (pares O/D) que efetivamente serão exploradas entres as microrregiões seria a terceira. A Opção 3, autorização por empresa, ficou na quarta posição, visto que é um espaço geográfico maior que as microrregiões (Opção 2), ampliando-se, assim, a indefinição do que será realmente explorado. Cabe ressaltar que esse atributo, aderência ao objeto da autorização, ganhou maior relevância com a edição da Lei nº 14.298/2022, que estabeleceu a exigência de comprovação por parte do operador de requisitos relacionados à acessibilidade, à segurança e à capacidade técnica,

operacional e econômica **de forma proporcional à especificação do serviço**. Fortalecendo, assim, a opção de outorga por linha, que reflete a efetiva prestação de serviços pela transportadora.

Em relação ao atributo facilidade em acompanhar, monitorar e controlar os serviços, a Opção 4, outorga por linha seria a mais favorável em razão do objeto estar claramente definido, sabe-se exatamente o que a transportadora deseja operar e as eventuais alterações que ela fizer. Além disso, os indicadores dos serviços têm como elementos de construção aspectos da linha, o que facilita o monitoramento. Essa opção permite escalas de acompanhamento, em que se somente uma linha estiver sendo operada com má qualidade, poderia-se cassar somente essa operação, por sua vez, se o problema for genérico da transportadora, cassam-se todos os seus serviços. A Opção 1 seria classificada em segundo lugar visto que, embora bem determinados os mercados, a transportadora tem uma maior flexibilidade de definir a sua rede de atendimento (mais ampla e ágil as alterações). Em terceiro lugar a Opção 2, porque não se tem clareza do que a transportadora efetivamente vai operar, ou seja, não se sabe exatamente os mercados atendidos, uma vez que uma microrregião pode ser composta por vários municípios. Por isso, nessa opção por outorga por microrregiões, não há controle efetivo dos serviços prestados, pois a transportadora pode alterar as linhas entre a microrregiões, a qualquer momento, conforme seu interesse. Pode por exemplo, atender a localidade 1 para a localidade 2, em uma semana, e, na outra semana, atender a localidade 3 para a localidade 4, desde que atendidas as microrregiões e, embora cause impacto relevante nos usuários, não tem reflexo nos critérios estabelecidos na norma proposta. Nesse contexto, pode-se afirmar que na opção de outorgas por microrregiões: a) não há controle da regularidade do serviço efetivamente prestado, visto que a frequência está atrelada as microrregiões, em que se pode alterar, a qualquer momento a linha de referência da frequência mínima (pontos terminais etc.); b) dificulta o controle das gratuidades e benefícios tarifários; e c) torna o controle e acompanhamento complexo. Por fim a Opção 3 seria uma ampliação da Opção 2, aumentando as possibilidades de alteração para o Brasil todo, e, por isso, a quarta posição em relação a este atributo.

Já sobre o atributo facilidade em identificar inviabilidade técnica, operacional e econômica, conforme alteração proposta pela Lei nº 14.298/2022, o art. 47-B da Lei nº 10.233/2001 estabelece que só se pode limitar o número de outorgas se houver inviabilidade técnica, operacional e econômica. Inviabilidade que deve ser analisada por meio da verificação da capacidade técnica, operacional e econômica do operador proporcional à especificação do serviço (§ 3º do mesmo art. 47-B da Lei nº 10.233/2001). Nesse cenário, torna-se extremamente difícil identificar a inviabilidade técnica, operacional e econômica tanto na outorga por microrregião (Opção 2) como na outorga por empresa (Opção 3), porque não se tem explicitado a prestação do serviço (objeto de outorga mais abrangente/geral). Esse problema reduz na outorga por mercado (Opção 1) porque tem-se os mercados a serem outorgados (pares O/D). Já na outorga por linha tem-se exatamente como a transportadora pretende operar e assim a ANTT consegue atuar pontualmente no objeto de outorga. Assim, com relação a esse atributo, a Opção 4 é a mais favorável, primeiro lugar, em segundo lugar a Opção 1, terceiro lugar Opção 2 e em quarto lugar a Opção 3.



Quanto ao atributo facilidade de gestão do processo de delegação, a mais favorável seria a Opção 3, pois possui um único objeto de outorga requerendo posteriormente somente o cadastro das linhas. O segundo lugar seria a Opção 4, isso porque, embora aumente o número de outorgas, essas já refletiriam a operação pretendida. No terceiro lugar ficou a Opção 3, pois teria um número elevado de outorgas (as microrregiões), bem como teria a etapa de cadastramento das linhas de cada outorga. Por último a Opção 1, a mais complexa, pois teríamos 3 etapas: outorga geral da transportadora; autorização de mercados; e o cadastramento das linhas.

Por fim, sobre a transição da norma atual para a nova norma, o mais fácil seria manter o que existe hoje, Opção 1. Em seguida, a Opção 4 pois seria, em síntese, transformar as linhas atuais na outorga futura. Em terceiro lugar a Opção 3, por ser uma única autorização, com as linhas já cadastradas na ANTT. Por fim, em quarto lugar a Opção 2 em razão da dificuldade de fazer a transição da outorga atual para microrregiões, com a necessidade de se criar essas camadas de microrregiões e adequando/separando as linhas nessas microrregiões, bem como novos módulos de sistema de informação da ANTT.

A Tabela 2 sintetiza as considerações apresentadas.

**Tabela 2:** Análise multicritério das opções de forma de objeto de outorga.

<b>ATRIBUTOS</b>	<b>Opção 1 Situação atual: Outorga por mercados</b>	<b>Opção 2 Outorga por microrregiões</b>	<b>Opção 3 Outorga por empresa</b>	<b>Opção 4 Outorga por linha</b>
Aderência ao objeto da autorização	2	3	4	1
Facilidade em acompanhar, monitorar e controlar os serviços	2	3	4	1
Facilidade em identificar inviabilidade operacional	2	3	4	1
Facilidade de gestão do processo de	4	3	1	2

ATRIBUTOS	Opção 1 Situação atual: Outorga por mercados	Opção 2 Outorga por microrregiões	Opção 3 Outorga por empresa	Opção 4 Outorga por linha
delegação				
Transição da norma atual para a nova norma	1	4	3	2
TOTAL	11	16	16	7

Pelo exposto, somando-se as classificações em cada atributo, partindo do mais adequado (nota 1) para o menos adequado (nota 4), a menor pontuação indica a Opção 4 (outorga por linha) como a melhor alternativa, seguida pela manutenção da situação atual (outorga por mercados) e, na sequência, a outorga por microrregiões e por empresa empatadas como as piores opções.

Isso posto, partindo da conclusão de que a melhor forma de outorga seria a que refletisse a efetiva prestação do serviço pretendida (a linha ou o mais próximo disso), visando melhor especificar o objeto e atender os princípios de liberdade de itinerário e redução do custo regulatório, sem que se descaracterize o objeto de outorga, entende-se que a alteração dos pontos terminais da ligação do transporte descaracterizaria o objeto de outorga. Já possíveis alterações ou até inclusões de itinerários, bem como implantação de seções interestaduais (exploração em trechos do itinerário), desde que coerentes com o itinerário das linhas, seriam possíveis e não descaracterizaria o objeto de outorga.

Assim, optou-se por detalhar melhor o objeto de outorga, ajustando a definição apresentada na Opção 4, com vistas a deixar claro os atributos que poderiam ser alterados sem descaracterizar o objeto da outorga. A autorização teria como objeto a oferta de serviços de transporte entre os pontos A e B (localidades terminais), conforme itinerários e seções cadastradas (Figura 5). Dito de outra forma, mantém-se a opção pela outorga relacionada à operação de fato, estabelecendo como objeto a ligação de transporte, ou seja, o **conjunto** de linhas com pontos terminais em A e B.

O modelo escolhido apresenta as seguintes características básicas:

- o objeto de outorga é a prestação do serviço de transporte entre dois pontos por meio de linhas cadastradas junto à ANTT;
- o ato de outorga é o Termo de Autorização;

- a Habilitação credencia a transportadora a solicitar Termos de Autorização;
- uma autorizatária poderá ser titular de várias autorizações;
- a habilitação se dá por meio de ato SUPAS, bem como ajustes, modificações operacionais e inclusão de itinerários; e
- o Termo de Autorização, ato de delegação, será expedido pela Diretoria, bem como alterações de pontos terminais, situação que caracteriza uma nova outorga.

Exemplificando um objeto de outorga: *prestação regular de serviços de transporte terrestre coletivo interestadual de passageiros executado na ligação Belo Horizonte/MG – Brasília/DF, nele incluídos quaisquer seccionamentos interestaduais das rodovias utilizadas no(s) itinerário(s) cadastrado(s).*

**Figura 5:** Objeto de outorga proposto.



Observações:

- A e B, pontos terminais. S1, S2, S3 e S4, pontos de seção.
- 2 linhas: linha 1 → A, S1, S2, S3, B; e linha 2 → A, S4, B.
- Nova outorga se ocorrer alteração de pontos terminais.
- Ajustes, modificações e novos itinerários não significam nova outorga, desde que mantidos os pontos terminais A e B.

## 10.2 Segurança

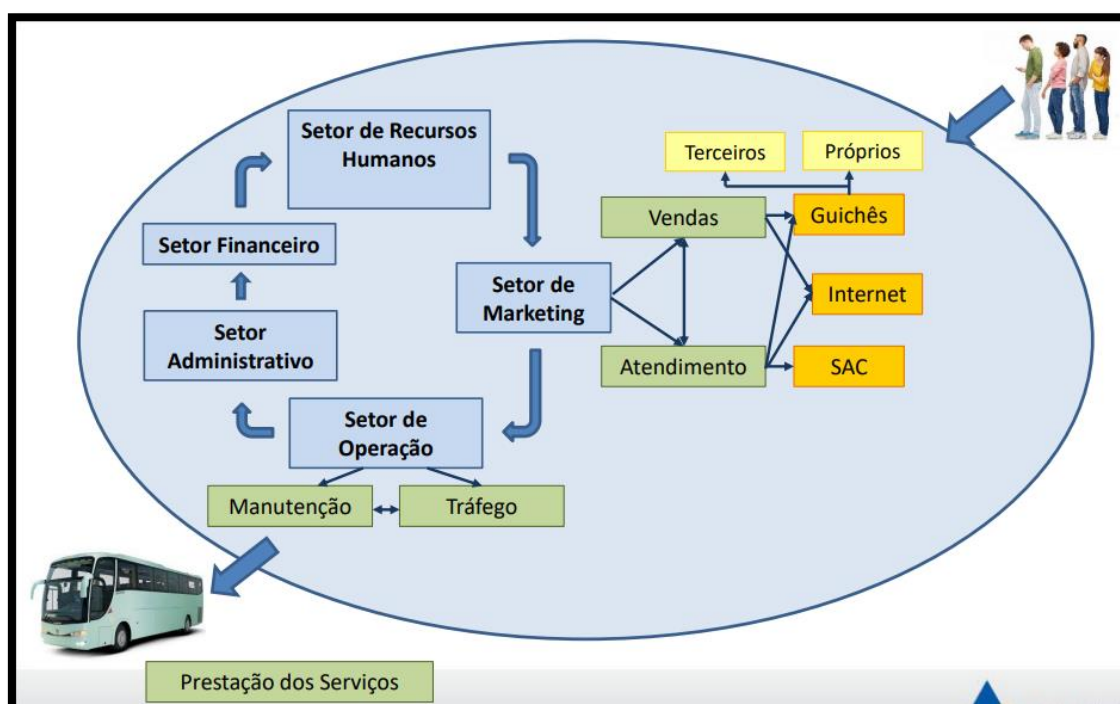
No TRIP, o atributo segurança não é facilmente observado pelo usuário, enquanto os demais atributos característicos do serviço adequado (eficiência, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nas tarifas) são percebidos de forma mais clara pelo próprio passageiro.

Nesse contexto, o papel da ANTT em relação à segurança no TRIP é, na medida do possível e na esfera de sua competência, buscar a preservação da ordem pública e da

incolumidade das pessoas e do patrimônio durante (ou em função de) uma operação de transporte rodoviário interestadual de passageiros.

Existem diversas atividades prévias, ao longo e posteriores à prestação do serviço que influenciam na qualidade do transporte e, por consequência, podem afetar a segurança da prestação dos serviços (Tabela 3). E, embora existam condições de operação que fogem do controle da transportadora, sabe-se, por exemplo, que a produção de transporte coletivo tem uma considerável participação da força de trabalho e o desempenho final depende em grande escala do desempenho individual das pessoas. Além disso, a produção desses serviços é organizada em dois ambientes: intra e extramuros (garagem e ambiente externo – ver Figura 6).

**Figura 6:** Ciclo do transporte, com as variáveis/atividades que estão relacionadas com a prestação do serviço.



**Tabela 3:** Atividades prévias, ao longo e posteriores à prestação do serviço no TRIP

Atividades Prévias	Prestação do Serviço	Atividades Posteriores
Atendimento aos clientes	Realização da Viagem	Desembarque dos passageiros
Venda de Passagens	Parada para descanso do motorista	Devolução de bagagens
Despacho de Bagagens	Embarque e Desembarque de Passageiros	Atendimento aos clientes
Embarque dos Passageiros	-	-

Dito isto, para a avaliação das alternativas, os fatores de produção relacionados às atividades foram classificados dos mais significativos (em vermelho - 1) para os menos significativos (em verde - 3) para garantia da segurança dos serviços (análise qualitativa), conforme mostrado na Tabela 4, a seguir.

**Tabela 4:** Análise qualitativa dos fatores de produção das atividades do TRIP para garantia da segurança dos serviços

Pessoal	Processos	Instalações
Bilheteiros (3)	Venda de passagens (3)	Local de Venda Físico (3)
Motoristas (1)	Despacho de Bagagens (2)	Local de Venda Virtual (3)
Despachantes (3)	Embarque de Passageiros (2)	Terminais (2)
Mecânicos/Eletricistas (2)	Manutenção dos Veículos (1)	Pontos de Embarque (2)
-	Planejamento da Operação (1)	Pontos de Apoio (2)
-	Condução do Veículo (1)	Garagem (2)

Concluída essa sistematização, em que se buscou detalhar e classificar por relevância os fatores de produção das atividades do TRIP que influenciam na questão de segurança, entendeu-se que, diante da importância do tema, na revisão do marco regulatório do TRIP, não se pode admitir a redução dos requisitos de segurança já existentes.

Adicionalmente, tem-se como objetivo identificar regras que possibilitem ampliar a segurança ao longo da operação dos serviços com foco, sobretudo, nos passageiros. Nesse contexto, serão priorizados os fatores de produção identificados como críticos para a garantia da segurança da operação, bem como os processos produtivos associados a tais elementos. Assim, a partir do disposto na Tabela 4, foram priorizados na proposta de regulamentação motorista, frota e operação, elementos críticos para a garantia da segurança nas operações de transporte.

Ressalte-se que as disposições de segurança não podem ser consideradas barreiras à entrada de novos competidores, mas sim uma certificação de capacidade das empresas operadoras para prestar serviços adequados aos usuários do TRIP.

Nesse contexto, entende-se que o vínculo empregatício é elemento fundamental para garantir o controle da jornada dos motoristas, de forma a permitir maior segurança das operações de transporte, uma vez que o fator humano é uma das principais causas de sinistros de trânsito. A utilização do vínculo empregatício aumenta a responsabilidade da transportadora com os treinamentos e saúde do motorista e auxilia no

acompanhamento adequado da jornada de trabalho. Assim, no TRIP, todos os motoristas deverão ter vínculo empregatício com uma única transportadora. Ainda, a empresa empregadora será responsável por acompanhar a jornada de trabalho do motorista e suas condições trabalho, mesmo quando cedidos a outras transportadoras.

Quanto aos veículos, todos deverão ser cadastrados na empresa que detém sua propriedade. A empresa proprietária do veículo será responsável por manter todo o controle de sua manutenção, mesmo quando cedidos a outras transportadoras.

A respeito da operação, entende-se necessário monitorar o cumprimento do esquema operacional, não só pensar no monitoramento via Monitriip, mas também por meio de informações cadastradas previamente pelas empresas, bem como por informações obtidas a posteriori, provenientes da ouvidoria e do consumidor.gov.

Sintetizando, com base na citada análise dos aspectos mais significativos para garantia da segurança dos serviços (motoristas, veículos, esquema operacional), identificou as possibilidades de melhorias no marco regulatório do TRIP apresentadas na Tabela 5.

**Tabela 5:** Acréscimos de disposições na norma visando ampliar a segurança dos passageiros

<b>Alternativas Tópicos</b>	<b>Como é (Res. 4770/15)</b>	<b>Como pode ser aperfeiçoado (incluir)</b>
<b>Motorista</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Declaração e cadastro básico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comprovação de vínculo empregatício (CAGED).</li> <li>• Base de dados RENACH.</li> <li>• Regras para cumprimento da jornada de trabalho dos motoristas estabelecidas na norma.</li> <li>• Treinamento periódico.</li> </ul>
<b>Veículo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apresentação de Plano de Manutenção.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plano de Manutenção – itens para capacidade de manutenção – registros fiscalizáveis – capacidade de ação preventiva.</li> </ul>
<b>Esquema Operacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Itinerário e serviços (localidades, paradas, indicação de pontos de apoio).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parada de Segurança – trava de sistema como mecanismo de controle/fiscalização.</li> <li>• Parada de Serviço – embarque/desembarque –</li> </ul>

Alternativas Tópicos	Como é (Res. 4770/15)	Como pode ser aperfeiçoado (incluir)
		<p>segurança do passageiro e da via.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cadastro de localidades, paradas, pontos de apoio, descanso ou troca de motoristas, com critérios de distância/tempo estabelecidos (parametrização).</li> <li>• Verificar a velocidade máxima de operação no esquema operacional e monitoramento pelo Monitriip.</li> </ul>

### 10.3 Monitoramento e Controle

O monitoramento e o controle dos serviços do TRIP pressupõem a identificação e a correção das falhas na prestação dos serviços.

Para tanto, é preciso conhecer bem os serviços prestados pelos agentes regulados: o que não é medido não pode ser regulado de forma apropriada.

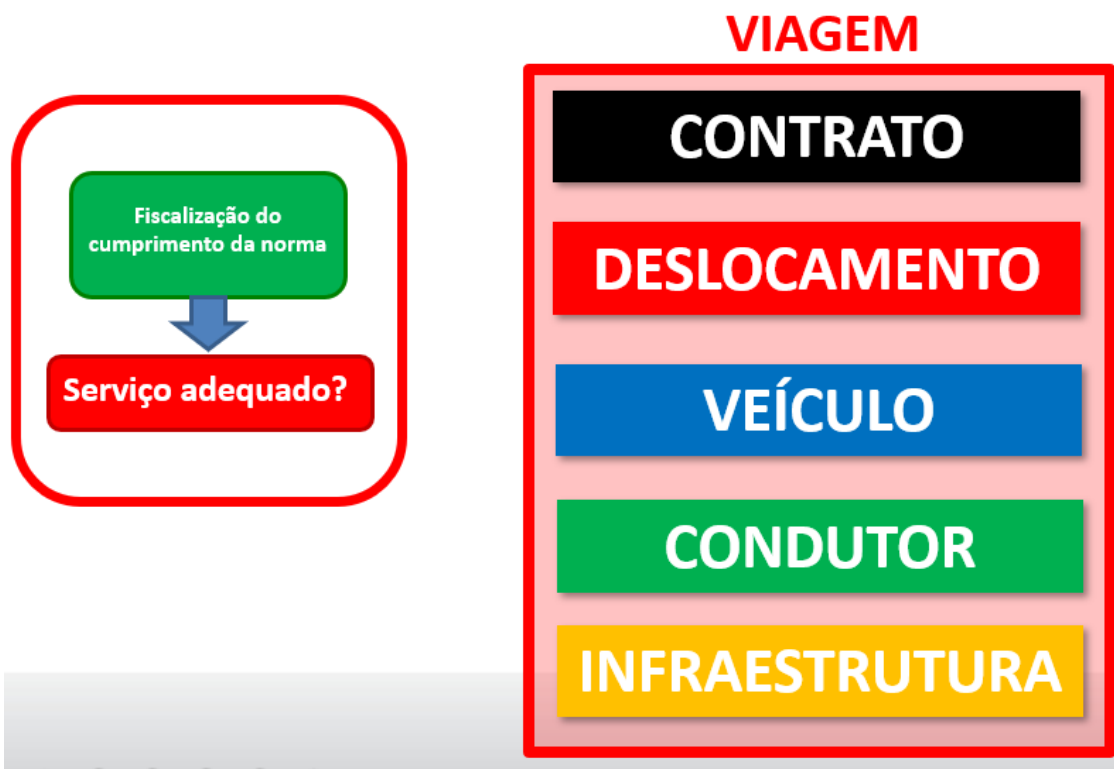
Além disso, uma atuação responsiva usa evidências em todas as etapas da regulação, visando previsão, avaliação e melhoria dos resultados.

Dito isto, o monitoramento e controle têm como foco os atributos do serviço adequado (Figura 7), são eles: segurança, generalidade, regularidade, conforto, atualidade, eficiência, cortesia e modicidade de preços. Isto em todos os elementos relativos à viagem (Figura 8), objeto do monitoramento: contrato, deslocamento, veículo, condutor e infraestrutura; e em todas as suas atividades (momentos de monitoramento), ou seja, prévias, ao longo e posteriores à prestação do serviço (Figura 9).

**Figura 7:** Atributos do serviço adequado no TRIP

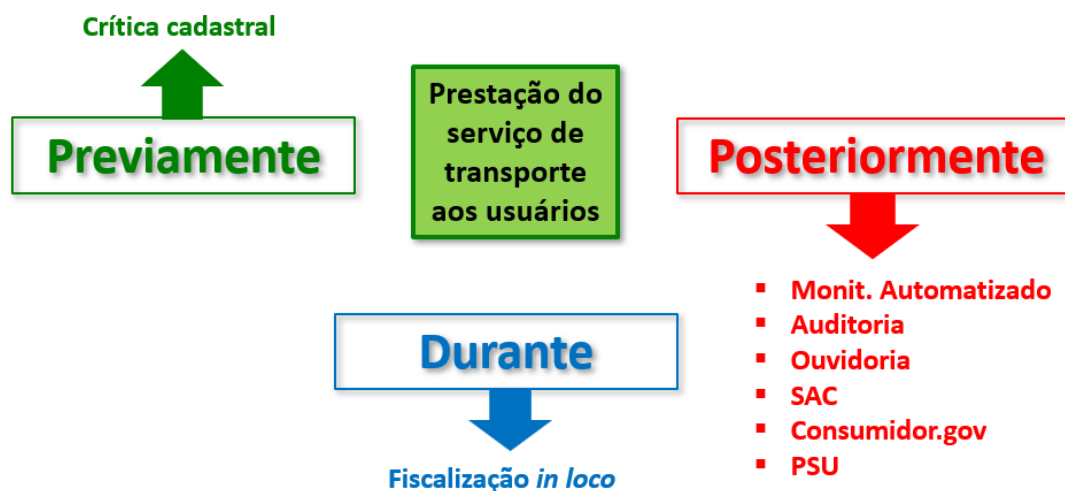


**Figura 8:** Elementos relativos à viagem do TRIP





**Figura 9:** Monitoramento e controle nas atividades prévias, ao longo e posteriores à prestação do serviço



Obs.: PSU – pesquisa de satisfação dos usuários; SAC – serviço de atendimento ao consumidor da transportadora.

O monitoramento e controle prévios têm como objetivos garantir que a autorização da operação de serviços observe as regras operacionais estabelecidas. Nessa etapa, verifica-se o que a transportadora pretende fazer e se tem capacidade para realização dos serviços, bem como o esquema operacional, buscando responder às questões abaixo:

- a programação de viagens proposta atende à regularidade mínima necessária?
- a programação de viagens do serviço convencional é suficiente para atender os beneficiários de gratuidades e de descontos tarifários?
- os veículos cadastrados atendem aos requisitos necessários à prestação dos serviços (Inspeção Técnica Veicular, Seguro de Resp. Civil, Licenciamento da Autoridade de Trânsito, tipo de acessibilidade, aferição do cronotacógrafo, idade)?
- os condutores cadastrados atendem aos requisitos necessários à condução segura dos ônibus (habilitação para condução de veículo de transporte coletivo ativa, capacitação necessária para a condução de veículo de transporte coletivo, ausência de antecedentes criminais)?
- é possível o cumprimento dos horários programados, considerando a velocidade máxima regulamentada para veículos pesados?
- os locais de embarque, desembarque e apoio previstos ao longo do itinerário da linha são cadastrados e são seguros para os usuários?
- no cadastro das viagens, há paradas previstas para o descanso do condutor que atenda ao limite máximo de tempo de direção?
- a transportadora possui frota cadastrada compatível com o volume de viagens autorizado? e
- a transportadora possui quantidade de condutores cadastrados compatível com o volume de viagens autorizado?

Já durante a prestação do serviço, o monitoramento e o controle (atividades de fiscalização em campo) têm como objetivos:

- avaliar a conformidade dos serviços prestados;
- identificar a prestação de serviços que tragam risco à segurança ou ao exercício de direitos dos usuários;
- identificar a prestação de serviços que tragam riscos ao sistema de transportes; e
- identificar a prestação de serviços que impeçam o acesso de usuários ao serviço.

Finalmente, com o monitoramento e controle após a prestação dos serviços busca-se:

- avaliar a conformidade dos serviços prestados;
- avaliar o desempenho das transportadoras;
- identificar transportadoras que não tenham ou que tenham perdido as condições de prestar o serviço de forma adequada;
- identificar situações de maior risco regulatório que demandem uma intervenção prioritária da Agência e produzir evidências para otimizar o trabalho de fiscalização *in loco*; e
- avaliar a efetividade da intervenção regulatória realizada.

Diante do apresentado, com vistas a atender ao objetivo específico de adequado controle e monitoramento, os seguintes dados básicos devem ser obtidos:

- placa do veículo que realizar cada viagem;
- velocidade instantânea/posição/horário do veículo, do início ao término da viagem (ex: a cada 180 segundos);
- paradas realizadas e o motivo em cada viagem;
- dados do motorista que realizar cada viagem;
- horários de início e término da atividade de condução do veículo exercida pelo motorista;
- informações dos bilhetes de passagem; e
- número de passageiros transportado ao longo da viagem.

Nesse contexto, a revisão das regras de monitoramento e controle do marco regulatório do TRIP deve ser pautada nos seguintes pressupostos:

- toda operação de transporte realizada pela transportadora deve ser previamente informada pela transportadora à ANTT (cadastrada e ativada);
- aderência entre o que for previamente informado (ativado) pela transportadora e o que for de fato realizado; e
- transparência é condição indispensável ao cumprimento do objeto da autorização.

A forma como essas premissas serão operacionalizadas está detalhada nos objetivos específicos apresentados a seguir, que tratam de questões mais pontuais da regulamentação proposta.

#### 10.4 Cadastros Operacionais

A respeito dos cadastros operacionais, tem-se que a habilitação da transportadora é requisito para o requerimento de autorização para a prestação de serviços no TRIP, bem como para o cadastro de veículos, motoristas, instalações, linhas e operações.

Assim, a habilitação e os demais cadastros de veículos, motoristas, instalações, linhas e operações são requisitos para a prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros (Figura 10).

**Figura 10:** Processo para prestação dos serviços no TRIP



Com base na premissa adotada de que todos os serviços prestados devem ser de conhecimento da ANTT, deliberou-se os aperfeiçoamentos apresentados nas Tabelas 6, 7, 8, 9, 10 e 11, relativas, respectivamente, a habilitação; cadastro de veículos; cadastro de motoristas; cadastro de instalações; cadastro de linhas; e cadastro de operações.

Tabela 6: Propostas de acréscimos na habilitação

Situação atual Res. 4770/15	Aperfeiçoamentos
Art. 8º Para a comprovação da regularidade jurídica, a transportadora deverá apresentar: I - prova de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ, devendo ter como atividade econômica principal o transporte coletivo de passageiros;	Para a comprovação da regularidade jurídica, alterar o CNAE de “ <i>devendo ter como atividade econômica principal ou secundária o transporte rodoviário coletivo de passageiros</i> ” para “ <i>devendo ter como atividade econômica principal ou secundária CNAE 49.22-1 Transporte rodoviário coletivo de passageiros, com itinerário fixo, intermunicipal, interestadual e internacional</i> ” Incluir na fase de habilitação as necessidades de: <ul style="list-style-type: none"> <li>adesão à plataforma consumidor.gov;</li> </ul>

Situação atual Res. 4770/15	Aperfeiçoamentos
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• declaração sobre disponibilização de SAC; e</li> <li>• autorização à ANTT para acesso às Receitas Estadual e Federal.</li> </ul>

Os aperfeiçoamentos apresentados na Tabela 6, de acréscimos na habilitação, permitem um melhor controle e monitoramento da capacidade técnica da transportadora.

**Tabela 7:** Propostas de acréscimos no cadastro de veículos.

Situação atual Res. 4770/15	Aperfeiçoamentos
<p>Art. 28. A transportadora deverá apresentar frota suficiente para o atendimento da frequência solicitada, mediante:</p> <p>I - cadastramento dos ônibus no sistema de cadastro de frota mantido pela ANTT</p>	<p>Para melhoria para do marco regulatório do TRIP, quanto ao cadastro de veículo, os seguintes acréscimos foram deliberados:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• obrigação de a empresa cessionária zelar pela manutenção do veículo que lhe for cedido;</li> <li>• definição do IPCA como referência para reajuste de valores referentes ao Seguro de Responsabilidade Civil;</li> <li>• obrigação de que não haja restrição judicial para uso do veículo a ser cadastrado, e a obrigação de descadastrar veículo que seja objeto de restrição judicial para uso;</li> <li>• frota mínima associada à proposta e expansão da operação mediante declaração (valorada) de disponibilidade de frota suficiente;</li> <li>• descadastramento automático do veículo que ultrapassar a idade limite e/ou deixar de atender requisitos outros;</li> <li>• definir de forma clara conceitos (cadastrado, cadastro ativo, inativo); e</li> <li>• fazer constar nas “condições indispensáveis”: manter frota compatível com operação.</li> </ul>

Os aperfeiçoamentos apresentados na Tabela 7 permitem um melhor monitoramento do cadastro do veículo e adequado controle da segurança dos serviços prestados, bem como avaliação da capacidade técnica da transportadora.

**Tabela 8:** Propostas de acréscimos no cadastro de motoristas.

Situação atual Res. 4770/15	Aperfeiçoamentos
<p>Art. 39. A transportadora deverá cadastrar os motoristas, conforme Resolução da ANTT.</p> <p>Parágrafo único. Todos os motoristas deverão estar capacitados em conformidade com os atos normativos do CONTRAN</p>	<p>Como melhoria no novo marco regulatório do TRIP, quanto ao cadastro de motoristas, tem-se a inclusão das seguintes exigências:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• vínculo empregatício;</li> <li>• obrigação de descadastramento do motorista quando do encerramento do vínculo empregatício; e</li> <li>• que em caso de veículo cedido, o motorista da cedente poderá conduzir veículo da cedente apenas; a cessionária pode usar motorista seu em seu veículo e no da cedente.</li> </ul>

Os aperfeiçoamentos apresentados na Tabela 8 permitem um melhor monitoramento dos motoristas, os quais têm papel de destaque na segurança do serviço prestado aos usuários.

**Tabela 9:** Propostas de acréscimos no cadastro de instalações.

Situação atual Res. 4770/15	Aperfeiçoamentos
<p>Art. 35. A ANTT somente permitirá a utilização de terminais e de pontos de parada que ofereçam requisitos mínimos de segurança, acessibilidade, higiene e conforto.</p> <p>Art. 36. A transportadora deverá informar a relação de terminais, pontos de apoio e pontos de parada, indicando seus endereços, coordenadas geográficas e telefones.</p> <p>Parágrafo único. O embarque e desembarque poderão ser realizados em outro local autorizado pela autoridade competente, desde que atenda aos requisitos estabelecidos pela</p>	<p>Como melhoria na proposta do novo marco regulatório do TRIP, apresenta-se os seguintes pontos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• especificar a relação Ponto de Apoio e Ponto de Parada, de modo a excluir a vedação de embarque e desembarque em Ponto de Apoio, e admitir a possibilidade de cadastrar um Ponto de Apoio como também de Parada;</li> <li>• substituir a autorização expedida pelo poder público local por declaração a ser feita por</li> </ul>

Situação atual Res. 4770/15	Aperfeiçoamentos
<p>ANTT.</p> <p>Art. 38. Nos casos em que o embarque ocorrer em terminais rodoviários, públicos ou privados, de municípios com população acima de 200.000 (duzentos mil) habitantes residentes, com base em dados atualizados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, a transportadora deverá apresentar declaração comprobatória nominal assinada pelo responsável pela gestão do terminal, permitindo que a empresa realize embarques e desembarques no local.</p> <p>§ 1º A ANTT poderá exigir a declaração de que trata o caput para municípios com menos de 200.000 (duzentos mil) habitantes</p>	<p>Responsável Técnico vinculado à empresa quanto à adequação das instalações em termos de segurança;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• realçar a figura do Responsável Técnico (Anotação de Responsabilidade Técnica, Registro de Classe) e utilizá-la como elemento fiador de aspectos de adequação dos pontos de embarque e desembarque e dos pontos de apoio.</li> </ul> <p>Incluir na minuta de resolução:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• obrigação de ter pontos de apoio, de forma a garantir a observância do estabelecido no art. 4º da Lei nº 11.975, de 2009, que estabelece que <i>“a empresa transportadora deverá organizar o sistema operacional de forma que, em caso de defeito, falha ou outro motivo de sua responsabilidade que interrompa ou atrase a viagem durante o seu curso, assegure continuidade à viagem num período máximo de 3 (três) horas após a interrupção”</i>; e</li> <li>• citação quanto à prerrogativa da ANTT para adoção de medida cautelar ante a constatação de declaração falsa, ante o risco iminente à segurança e à confiabilidade das relações, sem prejuízo de demais ações decorrentes das constatações feitas.</li> </ul>

Os aperfeiçoamentos apresentados na Tabela 9 permitem uma melhor avaliação da capacidade operacional da transportadora, compatível com os serviços por ela prestados.

**Tabela 10:** Propostas de acréscimos no cadastro de linhas.

Situação atual Res. 4770/15	Aperfeiçoamentos
<p>Art. 25. As transportadoras habilitadas nos termos do Capítulo I desta Resolução poderão requerer para cada serviço, Licença Operacional, desde que apresentem, na forma estabelecida pela ANTT:</p> <p>I - os mercados que pretende atender;</p> <p>II - relação das linhas pretendidas, contendo as seções e o itinerário;</p> <p>III - frequência da linha, respeitada a frequência mínima estabelecida no Art. 33 desta Resolução;</p> <p>IV - esquema operacional e quadro de horários da linha, observada a frequência proposta;</p> <p>V - serviços e horários de viagem que atenderão a frequência mínima da linha, estabelecida no Art. 33 desta Resolução;</p>	<p>A melhoria na proposta do novo marco regulatório do TRIP, quanto ao cadastro de linhas, inclui as seguintes determinações:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• indicação de troca de motorista;</li> <li>• indicação da utilização de dupla de motoristas e respectivas trocas limitadas;</li> <li>• indicação das instalações para manutenção preventiva e corretiva nos pontos inicial e final da linha; e</li> <li>• crítica do esquema operacional na fase cadastral para garantia de parâmetros de segurança preestabelecidos.</li> </ul> <p>Assim, a Transportadora ao cadastrar ponto de embarque (município e localidades) e demais ponto de parada no esquema operacional da linha, o sistema da ANTT fará a crítica se vai atender o tempo de direção do motorista, descanso e troca.</p>

Os aperfeiçoamentos apresentados na Tabela 10, como a explicitação e melhoria das informações apresentadas no esquema operacional, permitem um melhor monitoramento dos serviços e controle das regras operacionais estabelecida em norma.

**Tabela 11:** Propostas de acréscimos no cadastro de operações.

Situação atual Res. 4770/15	Aperfeiçoamentos GT
-	<p>Quanto ao cadastro das operações, a alternativa proposta segue a seguinte lógica: a habilitação da operação corresponde ao momento em que é aberta a venda de passagens; e, assim, a empresa cadastra a linha (e, se quiser, horários) e depois “ativa/habilita” a operação/viagem quanto disponibilizar esse horário para a compra (e gratuidades) pelos usuários do serviço.</p>

Os aperfeiçoamentos apresentados na Tabela 11 permite atender a premissa estabelecida de que toda operação de transporte realizada pela transportadora deve ser previamente informada pela transportadora à ANTT (cadastrada e ativada).

### 10.5 Regras Operacionais

A respeito das regras operacionais foram discutidos e propostos aprimoramento para os seguintes pontos:

- período mínimo de atendimento;
- regularidade mínima;
- gratuidade e benefícios tarifários;
- venda de bilhetes;
- cancelamento de viagem; e
- modificação operacional.
- 

#### Período Mínimo de Atendimento

As alternativas de período mínimo de atendimento avaliadas foram: período mínimo de 12 meses (situação atual); período mínimo de 3 meses; e período mínimo de 12 meses, flexível em função dos indicadores da autorizatária. A Tabela 12 apresenta as opções e suas características.

**Tabela 12:** Opções de período mínimo de atendimento

<b>Opção 1</b> <b>Situação atual</b> <b>(Res. 4770/15)</b>	<b>Opção 2</b>	<b>Opção 3</b>
Período mínimo de <b><u>12 meses</u></b>	Período mínimo de <b><u>3 meses</u></b>	Período mínimo de <b><u>12 meses</u></b> , flexível em função dos indicadores da autorizatária
Sem flexibilização do período	Não há flexibilização do período	Redução do período mínimo de atendimento em função dos resultados dos indicadores da autorizatária após determinado ciclo de avaliação  Empresa classe “A” = 3 meses  Empresa classe “B” = 6



Opção 1 Situação atual (Res. 4770/15)	Opção 2	Opção 3
Período mínimo de <u>12 meses</u>	Período mínimo de <u>3 meses</u>	Período mínimo de <u>12 meses</u> , flexível em função dos indicadores da autorizatária
		meses Empresa classe “C” = 12 meses Empresa classe “D” = não pode solicitar autorização
Não cumprido o período mínimo de atendimento, a autorizatária fica impedida de solicitar nova ligação no período de 3 (três) anos	<p>Não cumprido o período mínimo, o Termo de Autorização é extinto por plena eficácia.</p> <p>Não há impedimento para solicitação de nova autorização quando não cumprido o período mínimo de outra autorização</p>	Não cumprido o período mínimo de atendimento, a autorizatária fica impedida de solicitar nova autorização no período de 1 ano – em caso de reincidência, o período será de 2 anos

Na sequência, apresenta-se na Tabela 13 a análise técnica (análise multicritério) feita para as 3 opções, ordenando as alternativas de 1 – melhor opção a 3 – pior opção, considerando o ponto de vista de cada um dos principais atores envolvidos na prestação regular de serviços de transporte coletivo interestadual de passageiros (usuários, transportadoras e ANTT).

**Tabela 13:** Análise multicritério das alternativas de período mínimo de atendimento.

ATORES	Opção 1 Situação atual (Res. 4770/15)	Opção 2	Opção 3
	Período mínimo de <u>12 meses</u>	Período mínimo de <u>3 meses</u>	Período mínimo de <u>12 meses</u> , flexível em função dos indicadores da autorizatória
USUÁRIO	2	3	1
ENTE REGULADO (Transportadora)	3	2	1
ENTE REGULADOR (ANTT)	2	3	1
<b>TOTAL</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>3</b>

A opção 3, que estabelece um período mínimo de atendimento de 12 meses, passível de ser flexibilizado em função dos resultados alcançados pelas transportadoras nos indicadores de desempenho foi considerada a melhor alternativa para usuários, transportadoras e ANTT, tendo em vista garantir continuidade da prestação do serviços ao usuário, permitindo, todavia, flexibilidade para as empresas que obtiverem bons resultados nos indicadores de desempenho, bem como penalização para as empresas que obtiverem resultados ruins.

### Regularidade Mínima

A Tabela 14 apresenta as opções e suas características.

**Tabela 14:** Opções de regularidade mínima.

<b>Opção 1</b> <b>Situação atual</b> <b>(Res. 4770/15)</b>	<b>Opção 2</b> <b>Regularidade mínima de</b> <b>1 viagem semanal por</b> <b>pares de microrregiões</b>	<b>Opção 3</b>
<p>1. Maioria das ligações = 1 viagem semanal, por sentido, por empresa</p> <p>2. Algumas ligações específicas (88 ligações) = frequência superior a 1 viagem até 28 viagens por semana (São Paulo-Rio)</p>	<p>1. Regularidade mínima de 1 viagem semanal, por sentido, que atenda às microrregiões fixas (pontos terminais) da autorização</p>	<p>1. Regularidade mínima de 1 viagem semanal, por sentido - todos os pontos da linha deverão ser atendidos</p>
<p>3. A regularidade mínima será atualizada pela ANTT conforme a evolução do mercado, mediante aplicação da fórmula:</p> <p>Frequência mínima semanal por sentido = <math>D/2.425</math> onde:</p> <p>D - demanda do mês de menor movimento, considerando dados atualizados contabilizados pela ANTT.</p>	<p>2. Regularidade mínima de 1 viagem mensal, por sentido, que atenda a todas as microrregiões (terminais e intermediárias) da autorização</p>	

Na sequência, apresenta-se na Tabela 15 uma análise técnica (análise multicritério) do quanto às opções, ordenando as alternativas de 1 – melhor opção a 2 – pior opção, considerando o ponto de vista de cada um dos principais atores envolvidos na prestação regular de serviços de transporte terrestres coletivo interestadual de passageiros (usuários, transportadoras e ANTT).

**Tabela 15:** Análise multicritério das alternativas de regularidade mínima.

ATORES	Opção 1 Situação atual (Res. 4770/15)		Opção 2	Opção 3
	Variável, função demanda ligação	em da da	1 viagem/semana – microrregiões fixas 1 viagem/mês – demais microrregiões	1 viagem/semana – todos os pontos da linha
USUÁRIO	2		3	1
ENTE REGULADO (TRANSPORTADORAS)	2		1	3
ENTE REGULADOR (ANTT)	2		3	1
TOTAL	6		7	5

Na opção 1, a frequência mínima deve ser observada por ligação, o que na prática significa que tal obrigação poderá ser cumprida pela somatória dos atendimentos realizados nas seções que atendem a ligação em várias linhas, o que torna seu controle praticamente impossível. Na opção 2, a regularidade mínima deveria ser observada em pares de microrregiões. Considerando que cada microrregião é, em geral, composta por diversos municípios, a regularidade mínima poderia ser significativamente menor que 1 horário semanal por sentido para determinado par origem-destino. A opção 3 estabelece que a regularidade mínima deve ser observada em todas as linhas, o que aumenta significativamente sua oferta, bem como permite o controle e uma melhor gestão da oferta pela transportadora. Além disso, garante maior clareza no que se refere ao objeto da regularidade mínima.

### Gratuidades e Descontos

A proposta é que em 10% (dez por cento) de todas as partidas mensais deverão ser disponibilizado os benefícios tarifários legais a idosos, jovens e pessoas com deficiência, todos de baixa renda, sendo garantida essa oferta no mínimo 1 (uma) viagem semanal por sentido, regularidade mínima a ser observada em todas as linhas.

Para atender à legislação atual que indica o “serviço convencional” como aquele a ser objeto de gratuidades e descontos tarifários, esse percentual de 10% das viagens será considerado como convencional no contexto total de viagens oferecidas mensalmente pela transportadora em uma determinada linha.

Com isso, a expectativa é tornar mais clara a incidência dos benefícios tarifários, bem como ampliar a oferta em relação ao que ocorre atualmente sob a égide da Resolução nº 4770/2015, que vincula a oferta de serviços convencionais à ligação, o que dificulta o controle e potencialmente reduz sua oferta aos beneficiários, uma vez que um mercado pode ser atendido por diversos serviços distintos.

### Venda de bilhetes

Como proposta de melhoria, quanto à antecedência mínima para início da venda de bilhetes de passagem, foi deliberado o estabelecimento de antecedência mínima de:

- 30 (trinta) dias, para as viagens relativas à regularidade mínima, que obrigatoriamente deverá ser convencional.
- 72 (setenta e duas) horas para as viagens em que o serviço convencional será ofertado; e
- 6 (seis) horas nas demais viagens.

A proposta apresentada permite a gestão da oferta dos serviços pela transportadora, sobretudo em relação aos serviços com maior valor agregado (executivo, semileito e leito), que podem ter sua comercialização iniciada com menor antecedência, adaptando-se de forma ágil à demanda, enquanto nos serviços convencionais, sobre os quais incidem gratuidades e benefícios tarifários, devem ter sua programação e comercialização feita com maior antecedência, de forma a robustecer o caráter público do serviço de transporte.

### Cancelamento de viagens

Diante do cenário proposto, definiu-se que a viagem cadastrada e habilitada pode ser cancelada, com exceção das viagens convencionais, nos termos das seguintes regras:

- a autorizatária deve comunicar à ANTT, com 3 (três) horas de antecedência; e
- aos usuários devem também ser comunicados com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas, disponibilizando as seguintes opções, à escolha deles: a) substituição do bilhete de passagem para viagem em até 3 horas do programado, seja em linha da própria autorizatária ou de outra transportadora; ou restituição imediata e monetariamente atualizada do valor.

Como isso, permite-se a flexibilidade operacional às autorizatárias e garante-se ao usuário as garantias necessárias para que não seja prejudicado por cancelamento de viagens repentinos.

### Modificações operacionais

Diante da definição do objeto da autorização, oferecimento de serviços de transportes entre dois pontos terminais, com itinerários (s) e seções cadastrados, foram estabelecidas as diretrizes apresentadas a seguir.

**Ajustes operacionais** são alterações na forma de atendimento que não afetam diretamente atributo do serviço adequado, e, diante disso, podem ser comunicadas por meio de sistema. São eles:

- alteração do Quadro de Horários;
- viagem direta;
- viagem semidireta; e
- ajuste de itinerário e de instalações

**Modificações Operacionais** são alterações na forma de atendimento que podem afetar diretamente atributo do serviço adequado e, por isso, dependem de autorização da SUPAS. São elas:

- modificação de Esquema Operacional, incluindo instalações (segurança) – depende de avaliação prévia da SUPAS; e
- modificação de itinerário, inclusão e/ou exclusão de seções (regularidade e generalidade). Para exclusão de seção deve-se observar o período mínimo de atendimento e, no caso de inclusão de seção, a linha deve-se cumprir novo período mínimo de atendimento.

## **10.6 Inviabilidade técnica, operacional e econômica**

Inicialmente, cabe registrar que o Decreto nº 10.157/2019 excluiu a possibilidade de definição proposta atualmente pela Resolução nº 4770/2015, ao definir que inviabilidade operacional como limitações exclusivamente de caráter físico ou os impedimentos legais na utilização de espaços ou de instalações destinadas à operação dos serviços de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros.

Posteriormente, a Lei nº 14.298/2022 alterou significativamente o aspecto relativo à delegação de autorizações ao modificar o art. 47-B da Lei nº 10.233/2001, incluindo, além da inviabilidade operacional, a inviabilidade técnica e econômica, nos seguintes termos:

Art. 47-B. Não haverá limite para o número de autorizações para o serviço regular de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, salvo no caso de inviabilidade técnica, operacional e econômica.

Parágrafo único. (Revogado).

§ 1º O Poder Executivo definirá os critérios de inviabilidade de que trata o caput deste artigo, que servirão de subsídio para estabelecer critérios objetivos para a autorização dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

§ 2º A ANTT poderá realizar processo seletivo público para outorga da autorização, observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, na forma do regulamento.

§ 3º A outorga de autorização deverá considerar, sem prejuízo dos demais requisitos estabelecidos em lei, a exigência de comprovação, por parte do operador de:

I-requisitos relacionados à acessibilidade, à segurança e à capacidade técnica, operacional e econômica da empresa, de forma proporcional à especificação do serviço, conforme regulamentação do Poder Executivo;

II-capital social mínimo de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais).  
(NR)

A leitura da Lei nº 14.298/2022 mostra que caberá ao operador comprovar a capacidade técnica, operacional e econômica da autorização. Caso o operador não comprove capacidade para operar determinado serviço, estará caracterizada a inviabilidade técnica, operacional ou econômica, impedindo, dessa forma, que receba Autorização.

Assim, conclui-se que:

- capacidade técnica é a comprovação pela transportadora de possuir estrutura física, profissionais capacitados e insumos necessários a prestação de serviço proposta, conferindo viabilidade técnica à autorização a ser delegada;
- capacidade operacional é a comprovação, pela transportadora de dispor de espaços públicos ou de instalações necessárias à prestação de serviço proposta, conferindo, desta forma, viabilidade operacional à autorização a ser delegada; e
- capacidade econômica é a comprovação, pela transportadora de dispor de regularidade econômica, bem como de recursos financeiros e patrimoniais necessários à prestação de serviço, conferindo, desta forma, viabilidade econômica à autorização a ser delegada.

Nesse contexto, no processo de habilitação/autorização, após as discussões realizadas, decidiu-se em função da capacidade do transportador, conferida na análise do requerimento de autorização, identificar a viabilidade da autorização a ser delegada, ou seja, se a empresa tem capacidade técnica, operacional e econômica para prestar o serviço, a delegação será viável.

Nessa lógica, se a empresa não tem capacidade técnica para prestar o serviço, o requerimento será indeferido por inviabilidade técnica de se delegar a autorização. A inviabilidade técnica proposta pela empresa, diante dos fatores de produção e recursos apresentados, portanto, seria a motivação para “limitar o número de autorizações”. Tal

lógica é usada tanto para a inviabilidade técnica como para inviabilidade econômica e operacional.

#### Capacidade técnica → inviabilidade técnica

Especificamente quanto à capacidade técnica do transportador, entende-se que os requisitos necessários para atender à Lei já constam nos itens já apresentados neste documento, que trataram de motorista, veículos, esquema operacional e cadastro.

A inviabilidade técnica é configurada quando a transportadora não comprova possuir os fatores de produção necessários para executar a operação proposta, tais como motoristas, ônibus e esquema operacional adequados.

Os requisitos técnicos encontram-se distribuídos principalmente na fase de cadastro de motorista, de veículos e de instalações, mas também existem outros requisitos técnicos, na fase de habilitação e da autorização, propriamente dita.

#### Capacidade operacional → inviabilidade operacional

A respeito de inviabilidade operacional, partindo da concordância que a análise da inviabilidade operacional deve ser o município (é não ponto específico/terminal). Ainda, da constatação de que cada situação demandará análise específica dos aspectos concorrências do cenário apresentado, que respaldará a solução apresentada para cada caso em particular pela ANTT, deliberou-se o seguinte:

- Inviabilidade Operacional: Limitações exclusivamente de caráter físico ou os impedimentos legais na utilização de espaços públicos ou de instalações destinadas à operação dos serviços de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros.
- Objeto da inviabilidade operacional: Município.
- A declaração motivada de transportadora que queira operar no município, acompanhada de declaração do Poder Público local e do(s) Terminal(is) Rodoviário(s) Público(s) do município atestando que não há espaços públicos ou instalações disponíveis para atendimento aos serviços de TRIP no município, implica na abertura de processo administrativo na ANTT para a avaliação da ocorrência de inviabilidade operacional no município e avaliar o caso concreto, quando será analisada a estrutura concorrencial das transportadoras e os serviços que operam no município.
- Para fins de redução dos níveis de concentração e aumento da concorrência nos serviços do município, a ANTT poderá intervir na programação dos serviços já operados, por meio da redução da frequência de viagens autorizadas às transportadoras que atendem o município, dentre outras medidas legalmente cabíveis. A disponibilidade de atendimento para os serviços de TRIP no município resultante da redução da frequência de viagens das transportadoras que já operam no município será objeto de Processo Seletivo Público para novas transportadoras que tenham interesse em operar no município.



- Critérios mínimos de seleção deverão considerados no Processo Seletivo Público, são eles:
  - vedação da adoção de critério de seleção ou classificação de transportadoras capaz de configurar vantagem competitiva a operadores em razão de sua atuação prévia nos serviços de transporte interestadual ou internacional de passageiros;
  - os serviços de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros ofertados na localidade;
  - capacidade de atendimento disponível no município para os serviços de TRIP;
  - estrutura concorrencial das transportadoras que operam no município e das transportadoras participantes no processo seletivo; e
  - avaliação de desempenho das transportadoras.

#### Capacidade econômica → inviabilidade econômica

A introdução pela Lei nº 14.298/2022 da inviabilidade econômica trouxe novos elementos a serem observados quanto à política pública então em vigor, estabelecendo parâmetros potencialmente limitadores à livre competição no mercado. Este fato necessitou de uma avaliação cuidadosa por parte da ANTT, tendo em vista seu potencial impacto no TRIP. A seguir, são apresentadas as decisões alcançadas sobre esse tema.

Em um regime de autorização, a viabilidade e o risco do negócio são de responsabilidade das autorizatárias atuantes no mercado, que devem avaliá-lo na medida de seus planos de negócio, inexistindo qualquer garantia de rentabilidade ou de equilíbrio econômico-financeiro.

Salvo limitações específicas voltadas à segurança da operação ou de regulação técnica, sempre com vistas a assegurar a adequada prestação do serviço ao usuário, qualquer outro critério restritivo sob o ponto de vista concorrencial deve ser afastado por absoluta incompatibilidade com a natureza de um mercado regido sob o regime de autorização.

Assim, a avaliação da inviabilidade econômica com foco na demanda de passageiros poderia conduzir à alteração de uma das premissas do regime de autorização, a livre competição no mercado, uma vez que as operadoras já estabelecidas não teriam incentivos para tornarem suas operações mais eficientes em função da inexistência de concorrência (mesmo que somente potencial) que enfrentariam caso tal limitação não existisse.

Ademais, no regime de autorização, as empresas contam com uma liberdade significativa de gestão de seus serviços. Assim, a própria empresa define, e pode alterar, fatores de produção como frota, motoristas e instalações. Desta forma, o preço cobrado dos usuários, as características do serviço prestado, bem como o nicho em que a empresa pretende atuar variam, conforme sua própria estratégia operacional. Por fim, o prazo de operação não é contratualmente definido. Portanto, informações como investimentos, preços e prazo de operação, variáveis usualmente empregadas para

verificar a viabilidade de determinado projeto, não são conhecidos a priori, dependendo da estratégia de cada transportadora.

Outra questão a ser destacada é que a viabilidade econômica de uma empresa de transporte não está atrelada ao atendimento de determinado mercado ou linha, mas à rede de serviços que ela oferece, que usualmente envolve também serviços de transporte locais ou estaduais. A avaliação isolada de determinado mercado ou linha pode levar à conclusão de que o atendimento é inviável economicamente, porém quando considerado no contexto da empresa como um todo, faz sentido. A título de exemplo, o atendimento de um mercado de pequena monta em um corredor já operado por determinada empresa, analisado de forma isolada poderia ser considerado “inviável”, mas não o é, tendo em vista que não agrega custo adicional à operação, mas oferece a oportunidade de uma receita marginal na operação.

Por fim, não se pode perder de vista que a livre concorrência, resguardada a necessária regulação para evitar eventuais falhas de mercado, sobretudo no sentido de proteger o usuário, polo hipossuficiente na relação de consumo estabelecida com as empresas transportadoras, é um dos princípios constitucionais gerais da atividade econômica, gravada no art. 170, IV da Lei Fundamental. Tem, pois, força normativa cogente sobre a atuação estatal, seja no processo de formação das normas, seja na concepção de políticas públicas. Logo, sempre que a natureza de uma atividade possibilitar a competição entre os agentes econômicos no mercado, o Estado deve atuar para esse fim.

Dado o exposto, resta claro que a viabilidade econômica do serviço de TRIP deve ser avaliada como a capacidade econômica da transportadora em prestar os serviços objetos do pleito de autorização. Não devem ser estabelecidas barreiras artificiais à entrada de transportadoras **que demonstrem capacidade de prestar os serviços de TRIP solicitados à ANTT**, sob pena de ser criada uma grave falha de mercado.

Por sua vez, a capacidade econômica da transportadora corresponde à qualidade atribuída à empresa transportadora, que representa o atendimento a requisitos exigidos para comprovação de sua regularidade jurídico-econômica, bem como a disponibilidade de recursos financeiros e patrimoniais necessários à prestação dos serviços objetos do pleito de autorização, e que, por isso, expressa a viabilidade econômica da autorização a ser delegada.

A regularidade jurídico-econômica da transportadora pode ser avaliada por meio dos requisitos apresentados na Tabela 16.

**Tabela 16:** Requisitos de regularidade jurídico-econômica da transportadora.

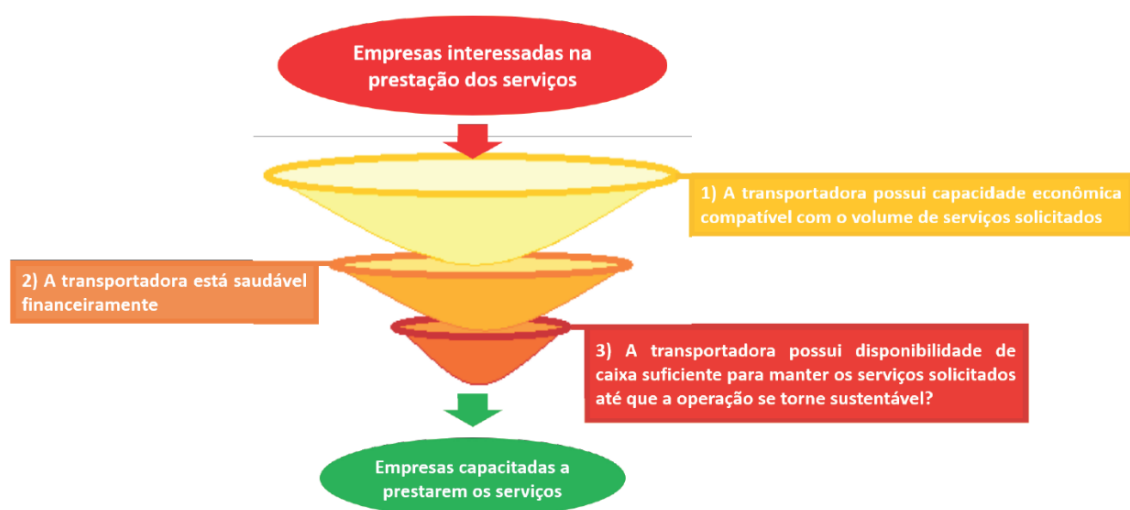
Critério de avaliação	Motivo da avaliação	Como avaliar
Aptidão ao exercício de atividade econômica.	Garantir a delegação da autorização para pessoas jurídicas que estejam aptas ao exercício da atividade econômica.	Apresentação de certidão negativa de falência, expedida pelo cartório distribuidor da sede da pessoa jurídica.
Capital social mínimo de R\$ 2.000.000,00.	Exigência legal.	Apresentação do ato constitutivo com esse valor mínimo de capital social.
Regularidade Fiscal	Garantir a delegação da	Apresentação de certidão

Critério de avaliação	Motivo da avaliação	Como avaliar
	<p>autorização para empresas que estejam adimplentes com as suas obrigações fiscais perante o Estado, o que indica capacidade econômica de cumprir com tais obrigações.</p>	<p>negativa de débitos ou certidão positiva com efeitos de negativa de débitos relativos aos créditos tributários federais e à Dívida Ativa da União, emitida, conjuntamente, pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), relativa à sede da pessoa jurídica.</p> <p>Apresentação de certidão negativa de débitos ou certidão positiva com efeitos de negativa de débitos com a Fazenda Estadual em que a pessoa jurídica for sediada, e nas Unidades da Federação onde a transportadora pretende operar, inclusive quanto à dívida ativa.</p> <p>Apresentação de certidão negativa de débitos ou certidão positiva com efeitos de negativa de débitos com a Fazenda Municipal em que a pessoa jurídica for sediada, inclusive quanto à dívida ativa.</p> <p>Apresentação de certidão negativa de dívida ativa ou certidão positiva com efeitos de negativa de débitos emitida pela Procuradoria Federal junto à ANTT, que comprove a inexistência de débitos inscritos na dívida ativa da ANTT.</p>
Regularidade trabalhista	Garantir a delegação da autorização para empresas que estejam adimplentes	Apresentação de certidão de regularidade do Fundo de Garantia por Tempo de

Critério de avaliação	Motivo da avaliação	Como avaliar
	com as suas obrigações trabalhistas perante o Estado, o que indica capacidade econômica de cumprir com tais obrigações.	Serviço (FGTS), relativa à sede da pessoa jurídica.  Apresentação de certidão negativa ou certidão positiva com efeitos de negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis de Trabalho (CLT), que comprove a inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho.

Já a disponibilidade de recursos financeiros e patrimoniais necessários à prestação dos serviços objeto do pleito de autorização pode ser avaliada por camadas que separarão as transportadoras que possuem capacidade econômica de prestar os serviços daqueles que não possuem, com vistas à preservação da regularidade, da continuidade e da qualidade dos serviços, e, por consequência, a segurança dos serviços prestados aos usuários<sup>2</sup>, tal qual ilustrado na Figura 11.

**Figura 11:** Ilustração do mecanismo de avaliação da capacidade econômica da transportadora por camadas.



<sup>2</sup> Operações não sustentáveis tende a resultar na degradação dos serviços, em decorrência da redução de custos com atividades internas fundamentais para a segurança da operação, como a manutenção da frota, ou de jornadas de trabalho excessivas de motoristas por exemplo, colocando em risco a segurança das viagens.

### Compatibilidade do capital social com a frota

Considerando que a Lei nº 10.233/2001 estabelece que a avaliação dos requisitos relacionados à capacidade econômica da empresa devem ser proporcionais à especificação do serviço, pode-se avaliar a compatibilidade do capital social com a frota como a primeira camada, ou peneira, da avaliação da capacidade econômica da transportadora, no que se refere à disponibilidade de recursos financeiros e patrimoniais necessários à prestação dos serviços.

O capital social constitui um indicativo, uma referência da capacidade econômica da transportadora. Já a frota necessária à operação dos serviços é um *proxy* adequado para indicar a dimensão bem como a complexidade da operação proposta, que tendem crescer na mesma proporção da frota. Por exemplo, quanto maior for a frequência de viagens a ser operada e quanto maiores forem as extensões das linhas a serem operadas, maior tende a ser a frota necessária para a operação dos serviços. Esse critério de avaliação observa o Princípio da Congruência, de acordo com o qual o capital social deve ter uma correspondência com a atividade explorada pela sociedade<sup>3</sup>.

Para tanto, buscou-se estabelecer um veículo de referência a partir de dados de mercado de venda de ônibus. Neste sentido, identificou-se o modelo Mercedes-Benz Marcopolo Paradiso R como veículo referencial, uma vez que a Mercedes-Benz e a Marcopolo são as líderes de mercado respectivamente na venda de chassis e carroceria de ônibus. A partir da identificação do ônibus mais vendido no mercado, selecionou-se, o modelo Paradiso, carroceria indicada pela fabricante para viagens de médio e longo percurso<sup>4</sup>.

Para definir o valor do veículo, tomou-se como referência um ônibus desse modelo fabricado em 2006, veículo mais módico passível de ser utilizado, tendo em vista que a proposta de regulamento ora em discussão admite o uso de veículos com até 15 anos na operação dos serviços. Esse veículo possui o valor de mercado de aproximadamente R\$ 148.000,00 (cento e quarenta e oito mil reais), conforme valor venal disponível na tabela de valores venais para cálculo do IPVA 2022 do Estado de São Paulo, anexa à Resolução SFP-63, de 21 de dezembro de 2021.

Contudo, admite-se na operação a utilização de ônibus locados de terceiros, não existindo a obrigação das transportadoras adquirirem frota própria para operarem os serviços. Como não foi identificado um mercado consolidado de locação de ônibus, tal como existe no setor de transporte rodoviário de cargas, com planos de assinatura de operação de caminhões locados, utilizou-se o mercado de locação de caminhões pesados com referência.

---

<sup>3</sup> Hübert, I.H. O capital social e suas funções na sociedade empresária. São Paulo, 2007. Dissertação de Mestrado em Direito. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

<sup>4</sup> A Mercedes-Benz é a fabricante de chassis de ônibus com maior volume de vendas no país (vide <https://www.truckandbusbuilder.com.br/vendas-de-onibus-tem-queda-de-25-em-2021-e-mercedes-benz-detem-500-das-vendas/#:~:text=Nos%20dois%20%C3%BAltimos%20meses%20de,%2D%C3%B4nibus%20da%20marca%20Volare>) e o Marcopolo é a encarroçadora com o maior volume de vendas de carrocerias rodoviárias (vide <https://www.fabus.com.br/pdfs/2021-03A.pdf>). Os modelos Paradiso da Marcopolo correspondem à maioria dos seu modelos de ônibus fabricados (vide <https://www.marcopolo.com.br/marcopolo>). Desse modo, infere-se que a maior parte dos ônibus rodoviários em circulação no país são do modelo Mercedes-Benz Marcopolo Paradiso e, por isso, o valor venal referente a esse modelo foi tomado como referência.

Embora sejam destinados a operações distintas, trata-se de veículos comerciais de grande porte utilizados para operação comercial rodoviária, produzidos pelas mesmas montadoras dos ônibus (montadoras dos chassis). Buscou-se os valores aproximados de locação para um período de 12 meses (período mínimo referencial de operação dos serviços, conforme proposto), no plano mais barato de locação, de uma das locadoras de caminhões identificadas<sup>5</sup>. Identificou-se que a locação de um caminhão unitário pesado por 12 meses equivale a, aproximadamente, 20% do valor de mercado do caminhão.

Assim, considerando o valor do ônibus referencial com 15 anos de idade e que atualmente, aproximadamente 80% da frota em operação no setor é própria, enquanto 20% é terceirizada, de acordo com os dados cadastrais disponíveis no sistema de Habilitação da ANTT - SISHAB<sup>6</sup>, tem-se o valor de um ônibus referencial para avaliação da compatibilidade com o capital social da transportadora em aproximadamente R\$ 125.000,00 (cento e vinte e cinco mil reais). Esse valor resulta do produto de veículos próprios no setor (80%), somado ao produto do valor aproximado estimado de locação desse modelo de ônibus por um período de 12 meses (R\$ 30.000,00) pela atual proporção de veículos terceirizados no setor (20%).

Assim, para cada ônibus necessário à operação dos serviços objetos do pleito de autorização, somados aos necessários para a operação dos serviços que já tiverem sido objeto de autorização à transportadora, tem-se a necessidade de um capital social marginal de R\$ 125.000,00 (cento e vinte e cinco mil reais). Considerando esse valor referencial e o valor do capital social mínimo estabelecido pela Lei nº 10.233/2001 de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), tem-se que uma transportadora que precisar de até 16 (dezesesseis) ônibus para a operação dos serviços poderá obter autorização para a operação dos serviços com o capital social mínimo estabelecido pela Lei. As transportadoras que precisarem de mais de 16 ônibus necessitarão comprovar, quando do pedido de autorização, para cada ônibus adicional necessário, um acréscimo de R\$ 125.000,00 em seu capital social.

Como exemplo, uma transportadora que precisar de 20 ônibus para operar os serviços para os quais estiver solicitando autorização e de outros 130 para os serviços que ela já estiver autorizada a operar, precisará comprovar, quando do pedido de autorização dos novos serviços, um capital social mínimo de R\$ 18.750.000,00 (dezoito milhões setecentos e cinquenta mil reais), valor correspondente aos 150 (cento e cinquenta) ônibus necessários à operação dos serviços.

Todavia, entende-se que essa é apenas a primeira camada de avaliação da capacidade econômica da transportadora, no que se refere à disponibilidade de recursos financeiros e patrimoniais necessários à operação dos serviços. O fato de uma transportadora ter um elevado capital social não representa que, necessariamente, ela terá boa saúde financeira para manter a operação dos serviços.

---

<sup>5</sup> Foi utilizada com referência os valores de locação de um caminhão modelo Volkswagen Costellation 17.190 pela Locadora LM Frotas, conforme simulação disponível no sítio eletrônico <https://www.lmfrotas.com.br/>, que possui valor mensal de locação de R\$ 7.7733,00 no plano mais básico, para uma quilometragem programada de 10.000 km. O valor de mercado desse veículo, de acordo com a Tabela Fipe é de R\$ 459.673,00, conforme consulta realizada em 11 de abril de 2022.

<sup>6</sup> Dados de consulta realizada em 28 de março de 2022.

### Indicadores econômico-financeiros

Com o objetivo de aferir se a transportadora está saudável financeiramente, é preciso refinar um pouco mais a avaliação. Busca-se com essa etapa proteger o setor da entrada de empresas que estejam em situação de insolvência, o que pode comprometer a continuidade e a capacidade de prestar serviços adequados à população a curto e médio prazo e, até mesmo, a segurança da operação, tendo em vista que a insuficiência de recursos pode afetar a execução de atividades fundamentais à produção do serviço de transporte, como a manutenção da frota.

A avaliação da situação econômica e financeira das transportadoras pode ser realizada por meio de dois indicativos: 1) existência de patrimônio líquido positivo; e 2) índice de liquidez corrente maior que 1 (um).

O patrimônio líquido, ou situação líquida, representa a riqueza líquida da entidade que, em última análise, pertence aos sócios ou acionistas, e indica a diferença entre o valor dos bens e direitos (Ativo) e o valor das obrigações com terceiros (Passivo)<sup>7</sup>. Permite, desse modo, a avaliação da situação ou condição econômica e financeira da entidade.

Contudo a existência de patrimônio líquido não implica, necessariamente, que a transportadora tenha liquidez necessária para honrar seus compromissos no curto prazo. A empresa pode ter, de modo geral, boa saúde financeira, mas estar, no curto prazo, com a sua capacidade de honrar suas obrigações financeiras, o que pode inviabilizar a continuidade da prestação dos serviços no início da operação.

A liquidez indica a capacidade de pagamento da empresa, ou seja, refere-se à possibilidade de utilizar o valor do ativo circulante para quitar obrigações do passivo circulante<sup>8</sup>. O ativo circulante são os ativos que podem ser convertidos em caixa no prazo de um ano, enquanto o passivo circulante são as obrigações que a empresa tem que pagar durante o ano contábil, tais como salários dos funcionários, fornecedores, impostos etc.<sup>9</sup>

Assim, o índice de liquidez corrente, representado pela razão entre o ativo circulante e o passivo circulante, indica a liquidez da transportadora, ou seja, a sua capacidade de honrar as suas obrigações financeiras a curto prazo. O parâmetro aceitável para esse indicador, de acordo com Padoveze (2012)<sup>10</sup>, é um valor maior que 1 (um). Uma transportadora com o índice de liquidez superior a 1 (um) demonstra ter boa liquidez, ou seja, ela tem recursos suficientes para arcar com suas obrigações no curto prazo.

### Adoção de Seguro Garantia em substituição Índice de Liquidez Corrente - ILC

Considerando, porém, que eventualmente as transportadoras adotem uma estratégia financeira com uma maior alavancagem, conduzindo a um ILC inferior a 1 (um), incluiu-se na minuta de Resolução a possibilidade da utilização de seguro garantia, constando como beneficiária a ANTT, visando assegurar o ressarcimento aos usuários

<sup>7</sup> Visconti, P; Neves, S. Contabilidade básica. São Paulo: Saraiva, 2017

<sup>8</sup> Padoveze, C. L. Contabilidade gerencial. Curitiba: IESDE S.A., 2012.

<sup>9</sup> Castro, et all. Capital de giro e sua importância para as empresas. Revista Eletrônica de Ciências Empresariais, v. 10, n.14, 2018. Disponível em: <http://periodicos.unifil.br/index.php/revista-empresarial/article/view/1195>

<sup>10</sup> Padoveze, C. L. Contabilidade gerencial. Curitiba: IESDE S.A., 2012.

no caso da interrupção da prestação regular dos serviços de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros.

Com isso, permite-se que um número maior de incumbentes viabilizem sua entrada no mercado, mas minimiza-se concomitantemente o risco de a interrupção dos usuários serem prejudicados em decorrência da insuficiência de recursos por parte da autorizatária.

#### Compatibilidade do capital de giro com os custos de operação iniciais

Por fim, como última camada da avaliação da capacidade econômica da transportadora, tem-se a avaliação da compatibilidade do seu capital circulante (ou capital de giro) com os custos que a transportadora deverá incorrer para iniciar a prestação dos serviços. O capital circulante corresponde aos ativos que a empresa necessita para manter seu processo produtivo em funcionamento e que gera os recursos necessários para cobrir o investimento, constituindo-se numa medida da solidez financeira da empresa e da sua eficiência operacional, e é o resultado da diferença entre o ativo circulante e o passivo circulante<sup>11</sup>.

A transportadora pode possuir um capital social elevado, boa saúde financeira, mostrada por meio da disponibilidade de patrimônio líquido positivo e índice de liquidez corrente maior que 1 (um), mas não ter capital circulante suficiente para suportar os custos iniciais incorridos para a operação do volume de serviços pleiteado. Há que se considerar que as transportadoras precisam de um fôlego financeiro inicial para conseguirem manter as operações solicitadas até que elas consigam gerar caixa suficiente para tornar sua operação sustentável. Busca-se, com essa etapa, impedir que empresas solicitem serviços que estejam além de suas capacidades de viabilização inicial, o que poderia comprometer a continuidade e a regularidade dos serviços logo no início da operação.

Para tanto, com o uso da planilha tarifária utilizada como referência para o cálculo dos custos de operação dos serviços do TRIP até o início do regime de liberdade tarifária (Anexo I – planilha utilizada para o cálculo do coeficiente tarifário de 2006, disposto na Resolução nº 1.509/2006, que serviu de referência para o cálculo dos reajustes tarifários com a fórmula paramétrica a partir de 2007), foi identificado que os custos diretos variáveis com a quilometragem, com a frota e com a administração (custos diretos incorridos pelas transportadoras para a operação dos serviços<sup>12</sup>), reajustado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), é de, aproximadamente, R\$ 4,60/km (quatro reais e sessenta centavos por quilômetro rodado)<sup>13</sup>.

Adotou-se como período referencial para a avaliação da compatibilidade do valor do capital circulante (capital de giro) com o custo operacional por quilometragem programada o período de 3 (três) meses. Entende-se que esse período representa um intervalo de tempo suficiente para que a transportadora possa consolidar a sua operação

---

<sup>11</sup> Castro, et all. Capital de giro e sua importância para as empresas. Revista Eletrônica de Ciências Empresariais, v. 10, n.14, 2018. Disponível em: <http://periodicos.unifil.br/index.php/revista-empresarial/article/view/1195>

<sup>12</sup> Não foram considerados os custos de capital (depreciação e remuneração) porque tais custos não representam dispêndios diretos a serem incorridos pelas transportadoras, indispensáveis ao início da operação dos serviços até que eles comecem a gerar caixa.

<sup>13</sup> O custo estimado em 2006 foi de R\$1,8768/km.



na ligação, sendo o período no qual o transportadora dispenderá maior montante de capital de giro para a sustentação inicial da operação dos serviços.

Assim, para cada quilômetro programado inerente à programação de viagens apresentada pela transportadora quando do pleito de autorização, somados à quilometragem programada dos serviços já lhe autorizados e que estejam ainda nos 3 (três) primeiros meses de operação, a transportadora deverá ter R\$ 4,60 (quatro reais e sessenta centavos) de capital circulante.

Por exemplo, uma transportadora que solicitar a operação de um serviço em uma ligação A-B com distância de 500 km e regularidade mínima de 1 horário semanal por sentido precisará comprovar que possui um capital circulante mínimo de R\$ 59.754,00 (cinquenta e nove mil, setecentos e cinquenta e quatro reais), caso não tenha algum serviço autorizado nos últimos 3 (três) meses. Caso tenha, entretanto, o serviço autorizado C-D nos últimos 3 (três) meses com distância entre os pontos de origem e destino de 1.000 km, também observada uma regularidade de 1 horário semanal por sentido, a transportadora deverá comprovar um capital de giro de R\$ 179.262,00 (cento e setenta e nove mil, duzentos e sessenta e dois reais), correspondente à somatória do capital de giro necessário para operar as ligações A-B e C-D.

Assim, com tais parâmetros de aferição da capacidade econômica da transportadora, atende-se à disposição legal relativa à avaliação da viabilidade econômica do pleito de autorização e minimiza-se o risco de descontinuidade e precarização dos serviços por transportadoras que não possuem capacidade econômica de prestarem os serviços objetos do pleito de autorização pelo período mínimo de atendimento inicial. As transportadoras que atenderem aos critérios estabelecidos de capacidade econômica, nas 3 (três) camadas de avaliação, respeitados os demais requisitos estabelecidos para a adequada prestação dos serviços, terão direito a obterem a autorização para a prestação dos serviços.

Por fim, cabe ressaltar que com a proposta apresentada, busca-se permitir que o mercado permaneça contestável a longo prazo, garantindo-se a participação de empresas saudáveis e equilibradas do ponto de vista econômico-financeiro, em conformidade com os recursos e fatores de produção apresentados que, por sua vez, devem ser suficientes para manter a operação solicitada à ANTT. Com isso, intenta-se minimizar os custos de prestação dos serviços e maximizar a qualidade e a segurança dos serviços prestados pelas transportadoras aos usuários, com a decorrente maximização do bem-estar social.

## **10.7 Avaliação de Desempenho, Incentivos e Sanções**

Embora na Resolução ANTT nº 4.770/15 exista a previsão de Sistema de Avaliação de Desempenho (art.48) para incentivos e aplicação de penalidades, inclusive revogação da autorização, verificou-se a necessidade de se desenvolver uma nova proposta quanto ao tema, com maior facilidade de implantação, compreensão e acompanhamento.

A opção de Indicadores de Desempenho inclui os seguintes índices:

- **ÍNDICE DE CUMPRIMENTO DE VIAGENS (ICV):**

*número de viagens transmitidas e consideradas válidas / número de viagens cadastradas e habilitadas no período.*

- **ÍNDICE DE TRANSMISSÃO DE BILHETES (ITB):**

*(número de registros válidos de embarque + número de registros válidos de não embarque) / (número de registros válidos de bilhetes – número de registros válidos de cancelamento de bilhetes).*

- **ÍNDICE DE PONTUALIDADE (IPO):**

*número de viagens transmitidas e consideradas válidas com atraso inferior a 10 minutos no ponto inicial da linha / número de viagens transmitidas e consideradas válidas no período.*

- **ÍNDICE DE GENERALIDADE (IGE):**

*número de viagens transmitidas e consideradas válidas, em que o serviço convencional foi ofertado / número de viagens cadastradas e habilitadas no período.*

- **ÍNDICE DE SEGURANÇA OPERACIONAL (ISO):**

*número de viagens transmitidas e consideradas válidas, em que foi observada a velocidade máxima admissível / número de viagens transmitidas e consideradas válidas*

O Índice de Cumprimento de Viagens (ICV) tem como finalidade:

- garantir a transparência no envio das informações da viagem, possibilitando o monitoramento e controle efetivo dos serviços prestados, bem como o acompanhamento do mercado;
- garantir a operação racional do TRIIP por meio da confiabilidade do transporte; e
- monitorar o cumprimento da regularidade mínima estabelecida.

O Índice de Transmissão de Bilhetes (ITB) tem como finalidade:

- garantir a transparência no envio das informações de venda de bilhetes de passagem e de registros de embarques numa mesma viagem;
- possibilitar o acompanhamento do mercado, quanto à movimentação de passageiros, desde a compra do bilhete até o embarque; e
- possibilitar o monitoramento dos preços praticados no setor do TRIP – atributo modicidade do serviço adequado - de forma que a ANTT possa identificar eventuais casos de abuso do poder econômico ou concorrência desleal.

O Índice de Pontualidade (IPO) tem como finalidade:

- garantir a transparência no envio das informações da viagem, de forma que a ANTT tenha uma visão geral do cumprimento da pontualidade dos serviços cadastrados e habilitados – Lei 10.233, art. 20, II, “a”;

- garantir a operação racional do TRIIP por meio da confiabilidade do transporte; e
- atributos “regularidade” e “eficiência” do serviço adequado.

O Índice de Generalidade (IGE) tem como finalidade:

- monitorar a oferta de serviços em que as gratuidades e descontos prévios em Lei devem ser concedidas;
- monitorar o cumprimento da regularidade mínima; e
- atributos “regularidade” e “generalidade” do serviço adequado.

O Índice de Segurança Operacional (ISO) tem como finalidade:

- monitorar a prática de condução perigosa por meio do excesso de velocidade;
- evitar a prática do uso do excesso de velocidade como vantagem competitiva pela redução do tempo de viagem;
- prevenção de acidentes causados por excesso de velocidade; e
- atributo “segurança” do serviço adequado.

Destaca-se que os indicadores devem ser avaliados para cada Termo de Autorização. As autorizatárias também podem ser avaliadas pelos mesmos indicadores, incluindo uma avaliação geral, calculada pela média aritmética simples dos resultados dos indicadores da autorizatária, conforme fórmula abaixo:

$$IQT = \frac{ICV_a + ITB_a + IPO_a + IGR_a + ISO_a}{5}$$

Com base nesse índice geral, IQT, a autorizatária será alocada para fins de obtenção de incentivos ou aplicação de penalidades. As autorizatárias serão alocadas em quatro classes: A, B, C e D, sendo A a melhor classe e D a pior.

O ciclo de avaliação será anual, ressalte-se, no entanto, que a ANTT monitorará continuamente os resultados dos Termos de Autorização e da autorizatária.

Como incentivo decorrente da avaliação dos indicadores, propõe-se flexibilizar o período mínimo de atendimento para novas autorizações ou quando decorrente de inclusão de novo atendimento em Termo de Autorização já existente, conforme Tabela 17.

**Tabela 17:** Período mínimo de atendimento para novos serviços de acordo com a classificação da Autorizatória

Classe	Período mínimo de atendimento
A	3 meses
B	6 meses
C e D	Não serão admitidos novos requerimentos de autorização pela transportadora.

Por sua vez, a Tabela 18 sintetiza a proposta de consequências para o caso de resultados insatisfatórios dos indicadores ao final de cada ciclo.

**Tabela 18:** Consequências da avaliação do termo de autorização

<b><u>AVALIAÇÃO DO TERMO DE AUTORIZAÇÃO</u></b>		
<b><u>RESULTADO</u></b>	<b><u>AÇÃO DA ANTT</u></b>	<b><u>AÇÃO DA AUTORIZATÁRIA</u></b>
Em 3 meses consecutivos ou alternados dentro do ciclo de avaliação, <b><u>Nível 3</u></b> em <b><u>mais de dois</u></b> indicadores ou <b><u>Nível 4</u></b> em qualquer indicador .	Propor à autorizatória que apresente Termo de Ajuste de Conduta (TAC).	Visando evitar dano irreparável ou de difícil reparação, a ANTT poderá aplicar medidas acauteladoras quando a autorizatória não manifestar interesse em celebrar o TAC ou identificado o não cumprimento das obrigações estabelecidas no TAC.

### **10.8 Atendimento em Condições Específicas**

No contexto das opções já deliberadas, a Tabela 19 apresenta as características das condições específicas hoje existentes na Resolução ANTT 4.770/2015 e na proposta de melhoria em razão do objeto de delegação escolhido e demais características já discutidas.

**Tabela 19:** Proposta de melhorias para as condições especiais.

<p style="text-align: center;"><b>Opção 1</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Situação atual (Res. 4770/15)</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Opção 2</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Proposta de Melhorias</b></p>
<p><u>Característica</u></p> <p>- Objeto: mercado (ligação – par de origem/destino)</p> <p>Art. 46. É facultado à autorizatária solicitar o atendimento temporário de mercado, observadas as seguintes condições:</p> <p>I - se o mercado não for atendido; e</p> <p>II - se o mercado estiver localizado em um raio superior a 50 (cinquenta) quilômetros de distância de um mercado já atendido.</p> <p>§ 1º A operação poderá ocorrer por até 90 (noventa) dias consecutivos, contados do início da operação, podendo ser prorrogada uma única vez pelo mesmo prazo.</p> <p>§ 2º Caso o mercado atendido temporariamente seja autorizado nos termos do Art. 45, a autorização para atendimento temporário não será prorrogada.</p> <p>§ 3º Caso a autorizatária não informe expressamente o prazo de atendimento, será considerado, para deferimento do pleito, o prazo limite constante no § 1º.</p> <p>§ 4º A prorrogação da Licença Operacional de um mercado temporário deverá ser solicitada à ANTT com antecedência mínima de 15 (quinze) dias</p>	<p><u>Característica</u></p> <p>- Objeto: linha</p> <p>- Ligação de transporte (linha) que, concomitantemente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• atenda unidades da federação contíguas;</li> <li>• tenha, no máximo, uma localidade, a extremidade de origem ou a de destino, atendida por serviço em condição regular; e</li> <li>• que contenha apenas seccionamentos não atendidos por serviços em condição regular.</li> </ul>

<p style="text-align: center;"><b>Opção 1</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Situação atual (Res. 4770/15)</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Opção 2</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Proposta de Melhorias</b></p>
<p>de seu vencimento</p>	
<p><u>Condições específicas</u></p> <p>Prazo de atendimento de 90 dias.</p>	<p><u>Condições específicas</u></p> <p>- Uso de micro-ônibus M3 com idade máxima de 15 (quinze) anos;</p> <p><i>8 a 20 lug., pbt +5.000kg: bagagem, benefícios</i></p> <p>- Período mínimo de atendimento ao objeto da autorização de 30 (trinta) dias; e</p> <p>- Regularidade mínima de uma viagem mensal.</p>
<p><u>Prazo das condições específicas</u></p> <p>90 dias prorrogáveis, até que alguém opere em condição regular.</p>	<p><u>Prazo das condições específicas</u></p> <p>Sem período máximo, valendo a condição específica até que alguém opere em condição regular, sendo que o operador em condições específicas poderá optar por continuar, mas sob condição regular.</p> <p>Outra empresa pode operar em condição específica também. Poderá existir concorrência.</p>

## **11 ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO**

Para implantação da proposta apresentada nesta AIR, destaca-se a necessidade de adequação de sistemas da ANTT (melhoria e desenvolvimento de software). Todavia, merece registro que a necessidade de desenvolvimento desses sistemas já existe desde a publicação da Resolução ANTT nº 4.770/15, atual regulamentação do TRIP.

Trata-se, assim, de sistemas em implantação e em constante evolução, que estão sendo desenvolvidos para tornar mais eficientes alguns serviços prestados pela ANTT às empresas do TRIP e facilitar as análises da SUPAS, a partir de três módulos principais

necessários ao adequado funcionamento do setor. Destaca-se, assim, a necessidade de um módulo de cadastro geral, responsável pela habilitação de empresas, motoristas e veículos; um módulo de operações, referente às informações de linhas, esquemas operacionais e programações de viagens; e um módulo de monitoramento, responsável pela coleta e tratamento das informações geradas pelas autorizatárias e utilizados para acompanhamento dos índices de desempenho.

Nesse contexto, a proposta apresentada nesta AIR depende, na maior parte dos casos, de readequação de processos e, em análise preliminar, não se identificou alterações significativas nas demandas, atividades e cronograma do projeto em comparação aos anteriormente previstos para os sistemas.

O citado módulo de cadastro geral se utilizará de sistema que já se encontra em produção, com evoluções pontuais para inclusão de informações que serão acrescentadas ao cadastro das empresas, além de registrar com maior efetividade os históricos dos dados para propiciar os estudos sobre a evolução dos serviços e prestação de informações aos diversos *stakeholders* (usuários, órgãos de controles, governo, judiciário).

O módulo de operações implicará na redução de etapas do processo de análise, tanto do ponto de vista de protocolos, quanto de tempo de análise das solicitações das transportadoras, uma vez que irá combinar as análises referentes às instalações, mercados e esquema operacional em um único sistema e transfere às autorizatárias a obrigação do cadastro dos serviços. Como por exemplo, ao invés da elaboração do esquema operacional da linha ser efetuada pelo analista no sistema da ANTT, realizada atualmente com base em documentos apresentados pela transportadora, a própria transportadora irá realizar esse cadastro diretamente no novo sistema disponibilizado pela ANTT.

A empresa também será beneficiada, pois não será necessária elaboração dos documentos em formulários padronizados, impressão dos mesmos e protocolo de documentação pelo Sistema SEI para que o pedido entre em uma fila de requerimentos. A própria autorizatária utilizará o sistema, que filtrará se o pedido atende os requisitos mínimos para análise.

O módulo de monitoramento utilizará a mesma plataforma existente, com pequena alteração de dados necessários para elaboração dos índices de desempenho, implicando em ampliação da infraestrutura necessária para recebimento dos dados por parte da ANTT. Destacamos que o módulo de monitoramento já estava previsto na Resolução nº 4.499/2014 e já é utilizado para análise das solicitações de mercados conforme estabelecido pela Deliberação nº 134/2018.

O monitoramento *online* dos serviços outorgados fornecerá instrumentos que poderão fortalecer a fiscalização, que poderá utilizar os indicadores para nortear suas operações com maior efetividade.

Como resultado, além da adequação dos sistemas à nova realidade imposta pelo ajuste da regulamentação do TRIP da ANTT ao Decreto nº 10.157/19 e Lei nº 14.298/22, espera-se a melhoria na eficiência de análise por parte da SUPAS/ANTT, por meio de desburocratização e de simplificação dos processos, que poderão ser

avaliados oportunamente por meio de indicadores de quantidade de análise realizadas e de prazos médios de análise para basear suas conclusões, após a implantação do novo marco regulatório e da atualização dos sistemas.

Brasília, 18 de maio de 2022





## RELATÓRIO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO (FINAL)

SEI Nº 17598188

**Interessado:** Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros

**Referência:** 50500.048993/2022-51

**Processos Relacionados:** 50500.111797/2021-40, 50500.007765/2022-21 e 50500.033635/2022-44

**Assunto:** Relatório de AIR

**Ementa:** Análise de Impacto Regulatório – AIR. Revisão do Marco Regulatório do Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual de Passageiros – TRIP

**Palavras-chaves:** Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros - Marco Regulatório.

**Versão:** 1.1

### 1. INTRODUÇÃO

Este documento tem por objetivo apresentar o processo de Análise de Impacto Regulatório - AIR, realizado durante as discussões promovidas pela Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros - Supas, após o retorno do processo que trata da regulamentação dos serviços regulares de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros – TRIP, sujeitos ao regime de autorização, para a Superintendência (Supas). As novas análises são baseadas no disposto no Parecer nº 00358/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (16006726), exarado Procuradoria Federal junto à ANTT e no Despacho DG nº 16301625.

Por meio do Parecer nº 00358/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (16006726), a PF/ANTT sugeriu ajustes na minuta de Resolução fruto da Audiência Pública 06/2022, com destaque para os critérios de inviabilidade operacional, técnica e econômica:

[...]

50. É preciso ter em mente, contudo, que a natureza da autorização não foi afastada pela recente alteração legislativa; a lógica sobre a qual se impôs que os serviços regulares de transporte interestadual rodoviário de passageiros dependem de prévia autorização (e não mais permissão) permanece sendo a mesma, no sentido de que é exercida em ambiente de livre e aberta competição, com liberdade de preços, sem prazo de vigência. Independe de licitação exatamente porque não há - e nem pode haver - um número limitado de operadores admitidos.

[...]

57. A leitura do art. 47-B, portanto, deve se dar de forma harmônica ao contexto em que inserido. Nesse cenário, como bem destaca a SUPAS na NOTA TÉCNICA SEI Nº 2887/2022/COARP/GEEST/SUPAS/DIR, em um regime de autorização, a viabilidade e o risco do negócio são de inteira responsabilidade das autorizatárias atuantes no mercado, que devem avaliá-lo na medida de seus planos de negócio, inexistindo qualquer garantia de rentabilidade ou de equilíbrio econômico-financeiro.

58. Reforça a SUPAS que, salvo limitações específicas voltadas à segurança da operação ou de regulação técnica, sempre com vistas a assegurar a adequada prestação do serviço ao usuário, qualquer outro critério restritivo sob o ponto de vista concorrencial deve ser afastado por absoluta incompatibilidade com a natureza de um mercado regido sob o regime de autorização.

59. É verdade. Ninguém duvida que, de regra, tanto maior o número de operadores, maior a concorrência, menores serão as tarifas cobradas, e melhor será o serviço prestado, tudo revertendo em proveito do usuário do transporte.

60. Sem prejuízo dessa constatação - premissa, aliás, a partir da qual os demais contornos normativos deverão ser elaborados, cogitou o legislador da possibilidade de que, ainda que excepcionalmente, se constate um cenário de inviabilidade econômica ou técnica que imponha ao regulador - ANTT uma limitação ao deferimento de novas autorizações.

61. É preciso ter em mente que uma possível inviabilidade, condição excepcional, não tem o condão de impedir novos entrantes, mas apenas de limitar a quantidade deles. Nessa ordem de ideias, não se exige da ANTT o dever de estabelecer o número máximo de empresas autorizadas a prestar serviços em uma determinada linha; menos ainda poderia reconhecer suposto "monopólio natural" de um operador em um determinado serviço, como sustentado em contribuição na Audiência Pública.

[...]

67. Quis, no entanto, o art. 47-B que a ANTT tivesse meios de limitar o número de novas autorizações, se excepcionalmente se defrontasse com um cenário de inviabilidade, ainda que todos os requerentes atendessem por completo aos requisitos de capacidade técnica, operacional e econômica.

68. Para isso, a lei impôs a obrigatoriedade de definição de critérios que norteiem e balizem o que deve ser considerado inviável a ponto de limitar o número de novos operadores.

69. Dessa forma, seja pela determinação do TCU, seja pela própria iminência de aprovação do novo marco regulatório, esse parece ser o momento em que a Agência deve se desincumbir desse ônus de se debruçar a delinear sob que condições e segundo quais parâmetros seria legítimo restringir a quantidade de entrantes, autorizando um número limitado de autorizações apenas àqueles escolhidos em processo seletivo público.

[...]

78. Outra não pode ser nossa conclusão senão a de que compete à ANTT, nesse momento, se desincumbir de estabelecer, no exercício de seu papel regulatório, critérios capazes de aferir eventual inviabilidade econômica e técnica que, de fato, justifique limitar o número de novas autorizações a serem outorgadas.

[...]

87. Tendo isso em conta, parece-nos indiscutível que a aferição de inviabilidade não deve ter o operador – ou seu faturamento - como medida, mas sim a adequada prestação do serviço do ponto de vista do usuário, ou seja, levando em consideração as condições com que estão sendo prestados os serviços.

[...]

Por meio do Despacho DG nº 16301625, o Diretor-Geral, por sua vez, determinou à SUPAS que, no prazo de 10 dias, atendesse as determinações constantes da Ata da 35ª Reunião de Diretoria Administrativa (16288180), destacadamente:

[...]

- a análise do pedido de reconsideração das autorizações objeto das decisões SUPAS nº 153 de 17/03/2023, nº 154 de 17/03/2023, nº 155 de 17 de março de 2023, nº 181 de 28 de março de e nº 180 de 28/03/2023, e proceda a reanálise nos termos do art. 47-B da Lei nº 10.233/2001, alterado pela Lei nº 14.298/2022.

- a apresentação de novo cronograma para a conclusão do novo marco regulatório do transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, na modalidade regular, considerando a incorporação das recomendações contidas no parecer da Procuradoria Federal (SEI 16006717);

- a elaboração de proposta de resolução com normas transitórias, que permitam a análise dos pleitos de novas autorizações pendentes de decisão, em complemento à Resolução nº 4.770/15 e com observância do art. 47-B da Lei nº 10.233/2010.

(grifos nossos)

A partir das considerações jurídicas elencadas pela Procuradoria-Federal junto à ANTT, e da determinação do Diretor Geral de incorporação das recomendações contidas no parecer da Procuradoria Federal (SEI 16006717), a equipe técnica da SUPAS aperfeiçoou a minuta de Resolução resultante da Audiência Pública nº 06/2022 e construiu nova proposta com critérios para a avaliação da ocorrência de situação de inviabilidade econômica e técnica relativa à prestação dos serviços regulares de TRIP.

Na análise dos impactos para fins de comparação entre as alternativas regulatórias utilizou-se a metodologia multicritério, pois trata-se de avaliação de alternativa mais adequada para alcançar o objetivo principal, que é aduzir coerência entre o marco regulatório dos transportes terrestres infralegal, instituído

pela ANTT, e a legislação específica do setor, consubstanciada pela Lei nº 14.298/2022 e pelo Decreto nº 10.157/2019. Ressalte-se que a metodologia escolhida de análise multicritérios, estabelecida no inciso I, do artigo 7º, do Decreto nº 10.411/2020, é aplicada de acordo com as recomendações apresentadas no Manual de Análise de Impacto Regulatório (AIR) e de Avaliação do Resultado Regulatório (ARR) da ANTT (ANTT, 2020) e suficiente para fundamentar a tomada de decisão. Ainda, cabe destacar que análise multicritério consiste numa metodologia que permite a análise sistemática dos objetivos e critérios da política regulatória quando é de elevada complexidade quantificar todos os resultados regulatórios esperados, método classificado como quali-quantitativo, uma alternativa aos métodos plenamente quantitativos, que permite ordenação de dados qualitativos para a tomada de decisão em ambientes com uma grande quantidade de informações de difícil mensuração (ANVISA, 2011), situação objeto desse estudo.

Assim, o presente Relatório de Análise de Impacto Regulatório atende ao disposto no Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, em especial quanto aos artigos 6º e 7º, que apresentam o seguinte:

Art. 6º A AIR será concluída por meio de relatório que contenha:

- I - sumário executivo objetivo e conciso, que deverá empregar linguagem simples e acessível ao público em geral;
- II - identificação do problema regulatório que se pretende solucionar, com a apresentação de suas causas e sua extensão;
- III - identificação dos agentes econômicos, dos usuários dos serviços prestados e dos demais afetados pelo problema regulatório identificado;
- IV - identificação da fundamentação legal que ampara a ação do órgão ou da entidade quanto ao problema regulatório identificado;
- V - definição dos objetivos a serem alcançados;
- VI - descrição das alternativas possíveis ao enfrentamento do problema regulatório identificado, consideradas as opções de não ação, de soluções normativas e de, sempre que possível, soluções não normativas;
- VII - exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas, inclusive quanto aos seus custos regulatórios;
- VIII - considerações referentes às informações e às manifestações recebidas para a AIR em eventuais processos de participação social ou de outros processos de recebimento de subsídios de interessados na matéria em análise;
- IX - mapeamento da experiência internacional quanto às medidas adotadas para a resolução do problema regulatório identificado;
- X - identificação e definição dos efeitos e riscos decorrentes da edição, da alteração ou da revogação do ato normativo;
- XI - comparação das alternativas consideradas para a resolução do problema regulatório identificado, acompanhada de análise fundamentada que contenha a metodologia específica escolhida para o caso concreto e a alternativa ou a combinação de alternativas sugerida, considerada mais adequada à resolução do problema regulatório e ao alcance dos objetivos pretendidos; e
- XII - descrição da estratégia para implementação da alternativa sugerida, acompanhada das formas de monitoramento e de avaliação a serem adotadas e, quando couber, avaliação quanto à necessidade de alteração ou de revogação de normas vigentes.

Art. 7º Na elaboração da AIR, será adotada uma das seguintes metodologias específicas para aferição da razoabilidade do impacto econômico, de que trata o [art. 5º da Lei nº 13.874, de 2019](#):

- I - análise multicritério;
- II - análise de custo-benefício;
- III - análise de custo-efetividade;
- IV - análise de custo;
- V - análise de risco; ou
- VI - análise risco-risco.

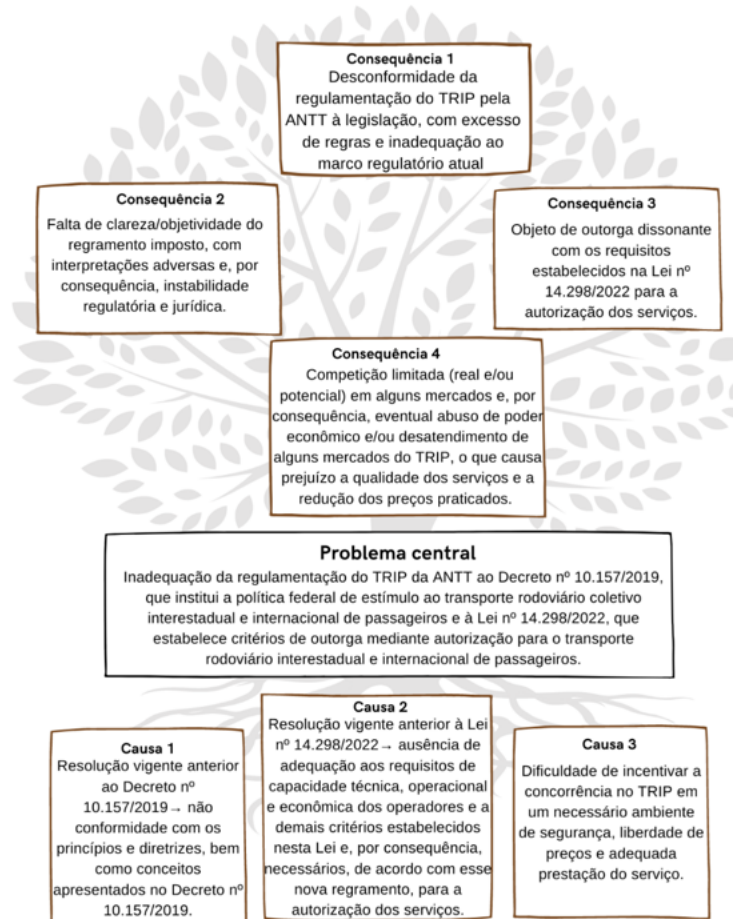
## 2. SUMÁRIO EXECUTIVO

Este Relatório de Análise de Impacto Regulatório – AIR visou complementar os documentos já elaborados na proposição do novo marco regulatório do Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual de Passageiros -TRIP, submetido à Audiência Pública 6/2022, após a manifestação da Procuradoria Federal junto à ANTT, contida no Parecer nº 00358/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (16006726).

Inicialmente, identificou-se como problema central a inadequação da regulamentação do TRIP ao Decreto 10.157/2019, que institui a política federal de estímulo ao transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros e à Lei 14.298/2022, que estabelece critérios de outorga mediante autorização para o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

Após, foram identificadas, por meio de Diagrama de Problema, três causas para o problema e quatro consequências, conforme figura abaixo:

**Figura 5:** Diagrama de Problema, Causas e Consequências



A partir daí, foram apontados os diversos atores e grupos afetos ao problema regulatório, conforme Figura abaixo:

Figura 6: Principais atores no TRIP



Logo em seguida, foi apresentada a base legal para atuação da ANTT, em especial a Constituição Federal, a Lei 10.233/2001 e o Regimento Interno da Agência. Com base legal explicitada e levando em consideração as considerações feitas pela Procuradoria Federal junto à ANTT no citado Parecer, foram identificados os seguintes objetivos e resultados almejados:

Objetivos:

- Dispor de modelo para a avaliação de ocorrência de inviabilidade econômica; e
- Adequar o objeto da outorga;

Resultados almejados:

- regulamentação do TRIP em conformidade com o Decreto nº 10.157/2019 e a Lei nº 14.298/2022;
- efetivação da abertura dos mercados;
- no que for possível pela atuação da ANTT, assegurar que os usuários recebam serviços de transporte adequados e, sobretudo, seguros;
- diminuição da assimetria de informação entre Regulador e Regulado, possibilitando que a ANTT tenha conhecimento de todos os serviços prestados;
- adequada prestação de serviços, inclusive com a exclusão de empresas que ofereçam serviços de má qualidade;
- maior eficiência na análise de solicitações de autorização e no monitoramento/fiscalização dos serviços prestados; e
- redução do transporte não autorizado.

Para cada um dos objetivos descritos acima foram propostas alternativas, possíveis impactos de cada uma delas, as quais foram avaliadas por meio de análise multicritério. As alternativas foram as seguintes:

- Objetivo 1 (“dispor de modelo para a avaliação de ocorrência de inviabilidade econômica”):

- o Alternativa 1: Análise por linha;
- o Alternativa 2: Análise por par O/D objeto da autorização;
- o Alternativa 3: Análise por mercado; e
- o Alternativa 4: Análise por mercado principal.
- Objetivo 2 (“Adequar o objeto da outorga”):
  - o Alternativa 1: Outorga por linha;
  - o Alternativa 2: Outorga de conjunto de mercados;
  - o Alternativa 3: Outorga por ligação entre dois municípios; e
  - o Alternativa 4: Outorga por áreas.

Para o primeiro objetivo, optou-se pela alternativa 4 (“análise por mercado principal”). Já para o segundo objetivo, entendeu-se que a melhor seria a alternativa 1 (“outorga de linha”).

A seguir foram apresentadas as estratégias de implementação, monitoramento e fiscalização relacionada a proposta de ato normativo. Em síntese, foi mencionada a necessidade de adequação de sistemas da ANTT para que isso seja possível.

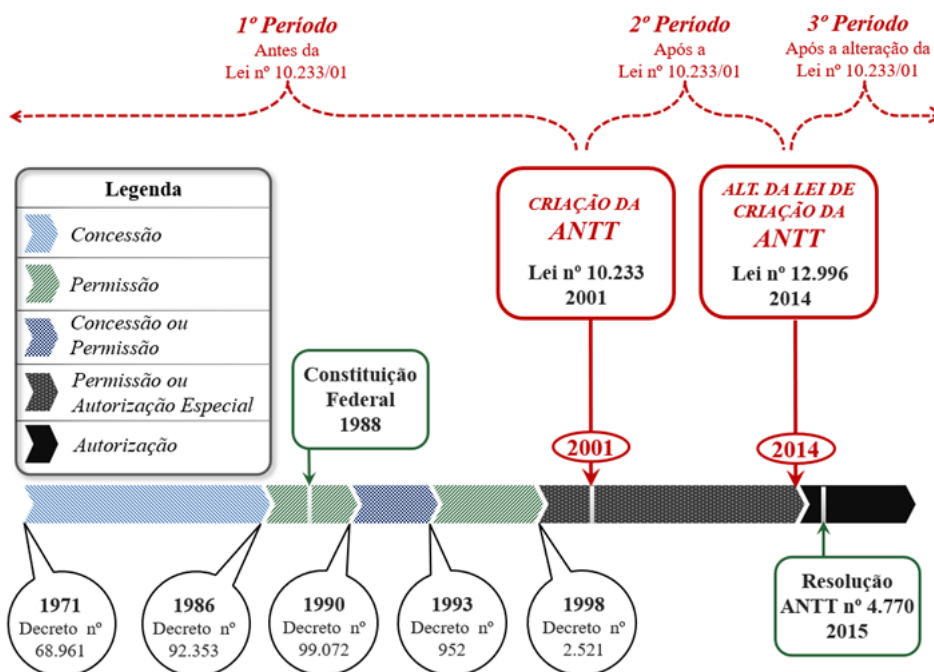
Por fim, por meio de uma matriz de riscos, foram identificados os efeitos e riscos decorrentes implementação da nova regulamentação do TRIP. Em síntese, foram avaliados como possíveis eventos os seguintes:

- Demandas judiciais contra a regulação estabelecida pela ANTT e contestação de órgãos de controle (TCU, SEAE, etc.).
- Dificuldade na articulação política do setor.
- Instabilidade da qualidade do serviço.
- Aumento da tarifa.
- Impacto nos serviços intermunicipais.
- Desinteresse no atendimento de ligações secundárias.

### 3. IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA REGULATÓRIO

De forma resumida, em junho de 2014, a Lei nº 12.996/2014 alterou significativamente o marco regulatório do TRIP, modificando a forma de delegação dos serviços de permissão para autorização (Figura 1), com consequente liberdade de preços e livre concorrência nos mercados.

Figura 3: Formas de delegação do TRIP - período 1971 a 2021



Fonte: Ribeiro, H. A. S e Peixoto, N. E. S. (2017), Outorgas dos serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros: os caminhos até a autorização.

Em particular, a redação dada pela Lei nº 12.996/2014 ao inciso III, letra j, do artigo 14 da Lei nº 10.233/2001, apresenta o seguinte:

Art. 14 Ressalvado o disposto em legislação específica, o disposto no art. 13 aplica-se as seguintes diretrizes:

[...]

III – depende de autorização:

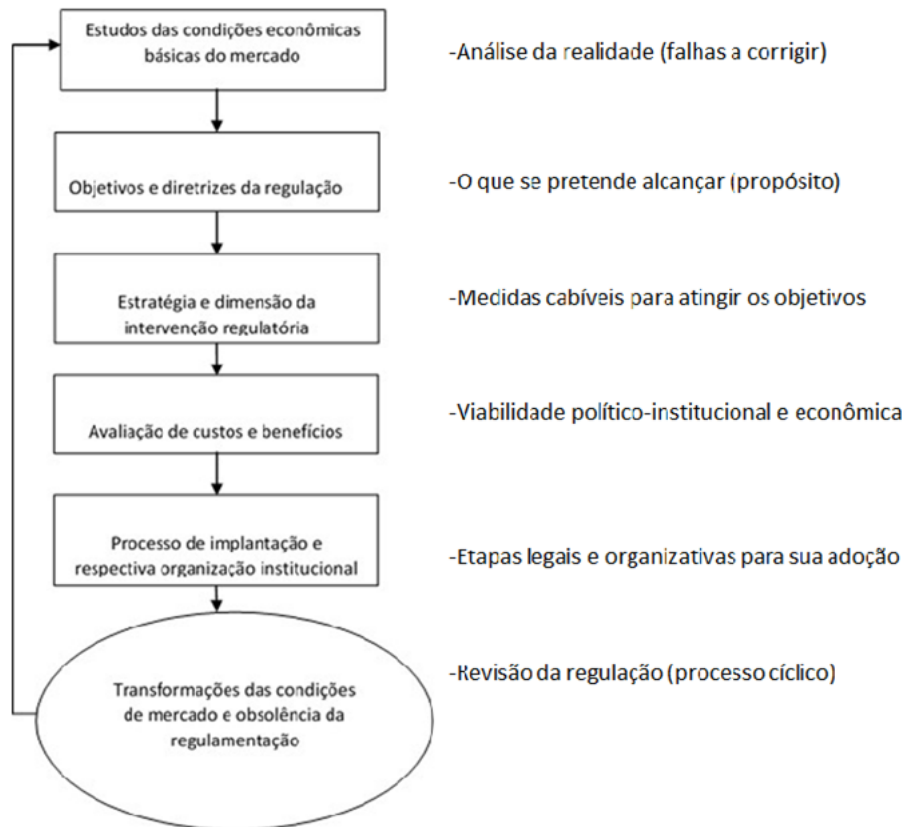
[...]

j) transporte rodoviário coletivo regular interestadual e internacional de passageiros, **que terá regulamentação específica expedida pela ANTT**; “(grifo nosso)”

Então, para dar efetividade à previsão legal citada, em junho de 2015, a ANTT editou a Resolução nº 4.770/2015, que dispõe sobre a regulamentação da prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, sob o regime de autorização.

Acontece que, não obstante a emissão da referida norma, sabe-se que o desenho regulatório (mecanismo de regulação - Figura 2) “é um processo cíclico, uma vez que a regulação, ao impor ao mercado uma nova realidade, transforma-o, cria novas situações e outras situações são criadas independentemente da regulação, assim, após algum tempo, a regulamentação haverá de ser revista”<sup>[1]</sup>. A Resolução nº 4.770/2015 é um exemplo dessa realidade.

Figura 4: Regulação (Desenho Regulatório)



Fonte: Modificado - Aragão J., Brasileiro, A. Santos, E., Orrico Filho, R. (2000), *Sacudindo a poeira e construindo o novo ciclo de desenvolvimento do transporte público por ônibus em: Transporte em tempos de reforma.*

Nesse sentido, fatos relevantes, como a ambiente de liberdade tarifária instituído em junho de 2019, e o árduo processo de entrada de novos operadores, motivaram, em dezembro de 2019, a publicação do Decreto nº 10.157/2019, que institui a política federal de estímulo ao transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, dispondo a respeito de princípios e diretrizes da regulamentação desse mercado. Situação que impulsionou o projeto de revisão do atual marco regulatório do TRIP estabelecido pela ANTT em 2015.

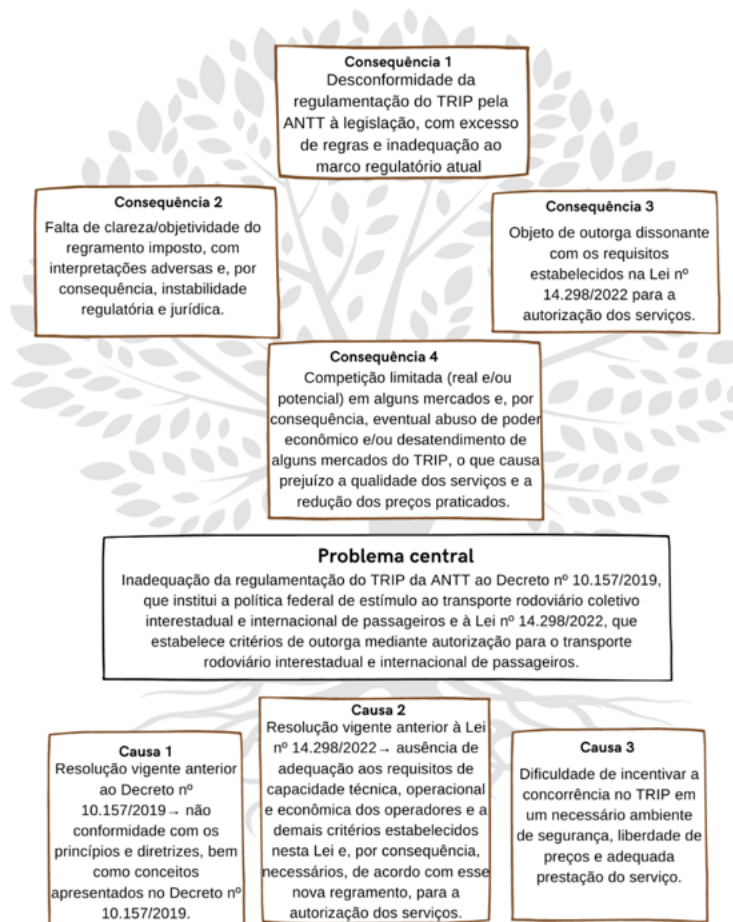
Ainda, recentemente, em 05 de janeiro de 2022, foi publicada a Lei nº 14.298/2022 que altera a Lei nº 10.233/2001 e apresenta critérios para a outorga, mediante autorização, para o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. Esse novo normativo, entre outros aspectos, estabeleceu a exigência de comprovação, por parte do operador, de requisitos relacionados à acessibilidade, à segurança e à capacidade técnica, operacional e econômica da empresa, de forma proporcional à especificação do serviço. Cenário que ampliou a necessidade de revisão e adequação do marco regulatório do TRIP à legislação vigente.

Feita essas considerações, o problema principal pode ser descrito da seguinte forma:

- Inadequação da regulamentação do TRIP da ANTT ao Decreto nº 10.157/2019, que institui a política federal de estímulo ao transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros e à Lei nº 14.298/2022, que estabelece critérios de outorga mediante autorização para o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

A partir desse problema principal, foram identificadas as suas causas e consequências, conforme demonstrado no Diagrama de Problema, Causas e Consequências, Figura 5.

**Figura 5:** Diagrama de Problema, Causas e Consequências

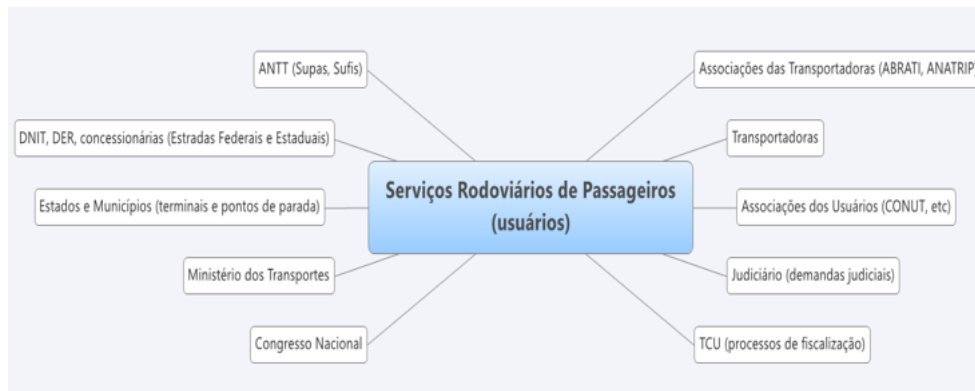


#### 4. IDENTIFICAÇÃO DOS AGENTES ECONÔMICOS, DOS USUÁRIOS DOS SERVIÇOS PRESTADOS E DOS DEMAIS AFETADOS PELO PROBLEMA REGULATÓRIO IDENTIFICADO

Adota-se a identificação de atores proposta na AIR SEI nº 16/2019 (Documento SEI nº 2068876), que conclui que o problema afeta tanto a ANTT quanto diversos agentes externos (Figura 6):

- ANTT: Diretores, procuradores, gestores e colaboradores, os quais lidam direta e indiretamente na emissão e gestão das outorgas, na fiscalização dos serviços e eventuais demandas jurídicas a respeito da matéria.
- Governo, na esfera Federal, Estadual/Distrital ou Municipal:
  - No âmbito do Poder Legislativo, há uma série de demandas referentes às leis que eventualmente envolveriam o problema;
  - No âmbito do Poder Judiciário, há uma série de demandas judiciais referentes às análises e decisões que envolveriam o problema.
  - No âmbito do Poder Executivo, há uma série de demandas de diversos órgãos que envolveriam o problema, desde esforços estratégicos, táticos ou operacionais. Em níveis estratégicos e táticos, destacam-se participações diretas e indiretas do Ministério dos Transportes, enquanto em nível operacional, destacam-se operações de fiscalização policial e investigativa.
  - No âmbito da administração indireta, ou das autarquias públicas, é possível que haja impacto em outros órgãos, desde naqueles que demandam os serviços como naqueles que regulam outros serviços correlatos (ex. agências reguladoras estaduais).
- Gestores de terminais rodoviários, os quais são corresponsáveis pela prestação dos serviços.
- Usuários dos serviços do TRIP, bem como sociedade em geral que é impactada positiva e negativamente por esses serviços.
- Comunidades locais que demanda (ou são dependentes) dos serviços de TRIP.
- Financiadores intermediários, tais como bancos ou financeiras que proporcionam os recursos econômicos necessários para o funcionamento do mercado.
- Associações das transportadoras de TRIP, os quais representam as empresas prestadoras de serviço.
- Empresas prestadoras dos serviços de transporte de passageiros, inclusive intermunicipais.
- Fornecedores das empresas de transporte de passageiros, tais como montadoras de carrocerias e chassis de ônibus, mercado de peças, lubrificante e combustíveis.

Figura 6: Principais atores no TRIP



No que se refere à estratégia de consulta a esses agentes, além de tomada de subsídios e consulta interna já realizadas, está previsto Processo de Participação e Controle Social (PPCS) na modalidade de Audiência Pública.

## 5. IDENTIFICAÇÃO DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL QUE AMPARA A AÇÃO DO ÓRGÃO OU DA ENTIDADE QUANTO AO PROBLEMA REGULATÓRIO IDENTIFICADO

A Competência legal da ANTT para regulamentar o assunto decorre dos seguintes dispositivos legais:

### Constituição Federal de 1988

Art. 21. Compete a União:

[...]

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

[...]

e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;

### Lei nº 10.233/2001

Art. 14 Ressalvado o disposto em legislação específica, o disposto no art. 13 aplica-se as seguintes diretrizes:

[...]

III – depende de autorização:

[...]

j) transporte rodoviário coletivo regular interestadual e internacional de passageiros, que terá regulamentação específica expedida pela ANTT;

[...]

Art. 22. Constituem a esfera de atuação da ANTT:

[...]

III – o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;

[...]

Art. 20. São objetivos das Agências Nacionais de Regulação dos Transportes Terrestre e Aquaviário:

[...]

II – regular ou supervisionar, em suas respectivas esferas e atribuições, as atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes, exercidas por terceiros, com vistas a:

a) garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas;

[...]

Art. 24. Cabe à ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais:

[...]

IV – elaborar e editar normas e regulamentos relativos à exploração de vias e terminais, garantindo isonomia no seu acesso e uso, bem como à prestação de serviços de transporte, mantendo os itinerários outorgados e fomentando a competição;

[...]

VIII – fiscalizar a prestação dos serviços e a manutenção dos bens arrendados, cumprindo e fazendo cumprir as cláusulas e condições avençadas nas outorgas e aplicando penalidades pelo seu descumprimento;

### Decreto nº 4.130/2002 – Anexo 1

Art. 3º À ANTT compete, em sua esfera de atuação

[...]

IV – exercer o poder normativo relativamente à exploração da infraestrutura ferroviária e à prestação de serviços de transporte terrestre, garantindo isonomia no seu acesso e uso, assegurando o direito dos usuários, fomentando a competição entre operadores e intensificando o aproveitamento da infraestrutura existente;

[...]

IX – fiscalizar a prestação dos serviços e a manutenção dos bens arrendados, cumprindo e fazendo cumprir as cláusulas e condições avençadas nas outorgas e aplicando penalidades pelo seu descumprimento;”

A leitura dos dispositivos supracitados revela que cabe a ANTT editar normas e fiscalizar o TRIP, de forma a garantir a prestação adequada de serviços, com eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidades nas tarifas.

Nesse contexto, a Resolução nº 5.976/2022, que aprova o Regimento Interno da ANTT, estabelece que compete a Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros (SUPAS) propor regulamentação para os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. Por sua vez, no âmbito da SUPAS, conforme Resolução nº 5.977/2022, que dispõe sobre a estrutura organizacional da ANTT, cabe a Gerência de Estudos e Regulação do Transporte de Passageiros (GEEST) essa atividade, ou seja, apresentar proposta de normativos para os serviços de transporte rodoviário de passageiros.

## 6. DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS QUE SE PRETENDE ALCANÇAR

Tendo em vista o cenário especificado no Item 5 deste Relatório de AIR, tem-se como objetivo geral: **adequar as normas da Resolução 4.770/2015 e outras conexas ao Decreto nº 10.157/2019, que institui a política federal de estímulo ao transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros e à Lei nº 14.298/2022, que estabelece critérios de outorga mediante autorização para o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.**

Por se tratar de proposição de regulamentação da prestação dos serviços, na construção das alternativas de solução do problema apresentado, considerando os diversos estudos já elaborados ao longo do projeto em pauta e o Parecer nº 00358/2022/PF-ANTT/PGF/AGU, identificamos os seguintes objetivos específicos,

cujas alternativas propostas dão suporte a construção do ato normativo com o intuito de adequar a regulamentação do TRIP da ANTT ao Decreto nº 10.157/2019, à Lei nº 14.298/2022 e ao Parecer nº 00358/2022/PF-ANTT/PGF/AGU :

- Dispor de modelo para a avaliação de ocorrência de inviabilidade econômica; e
- Adequar o objeto da outorga;

A partir desses objetivos, os resultados esperados são:

- regulamentação do TRIP em conformidade com o Decreto nº 10.157/2019 e a Lei nº 14.298/2022;
- efetivação da abertura dos mercados;
- no que for possível pela atuação da ANTT, assegurar que os usuários recebam serviços de transporte adequados e, sobretudo, seguros;
- diminuição da assimetria de informação entre Regulador e Regulado, possibilitando que a ANTT tenha conhecimento de todos os serviços prestados;
- adequada prestação de serviços, inclusive com a exclusão de empresas que ofereçam serviços de má qualidade;
- maior eficiência na análise de solicitações de autorização e no monitoramento/fiscalização dos serviços prestados; e
- redução do transporte não autorizado.

## 7. DESCRIÇÃO DAS ALTERNATIVAS POSSÍVEIS AO ENFRENTAMENTO DO PROBLEMA REGULATÓRIO IDENTIFICADO

Para atingir cada objetivo específico citado no Item 8, foram consideradas opções regulatórias para cada objetivo específico, as quais tinham como consequência 3 grupos possíveis de alternativas, são elas:

- Alternativa 1: manter a situação atual, com a regulamentação do TRIP estabelecida por meio da Resolução ANTT nº 4.770/2015, sem necessidade de nenhuma alteração;
- Alternativa 2: editar resolução contendo alterações no normativo atual, Resolução ANTT nº 4.770/2015. Nesse caso, a proposta seria preservar a norma vigente, mantendo a sua estrutura, com alterações pontuais, desde que, para incluir as diretrizes apresentadas no Decreto nº 10.157/2019 e na Lei nº 14.298/2022, fosse possível criar processos e sistematizações menos complexos que levassem a poucas modificações na Resolução ANTT nº 4.770/2015; e
- Alternativa 3: nova resolução, apresentando total adequação ao Decreto nº 10.157/2019 e à Lei nº 14.298/2022 e, por consequência, revogação da Resolução ANTT nº 4.770/2015.

Com base nos impactos e comparação das alternativas para cada um dos objetivos específicos, conforme analisado no item 10 abaixo, a solução que se mostrou mais adequada à presente situação, diante da quantidade e complexibilidade das alterações sugeridas, é a alternativa 3: *nova resolução, com total adequação ao Decreto nº 10.157/2019 e à Lei nº 14.298/2022.*

## 8. EXPOSIÇÃO DOS POSSÍVEIS IMPACTOS DAS ALTERNATIVAS IDENTIFICADAS E COMPARAÇÃO DAS ALTERNATIVAS CONSIDERADAS

De início, por sua relevância nas análises constantes deste documento, cabe apresentar o Decreto nº 10.157/2019, que institui a Política Federal de Estímulo ao Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual e Internacional de Passageiros e a Lei nº 14.298/2022, que estabelece critérios de outorga mediante autorização para o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

### DECRETO Nº 10.157, DE 4 DE DEZEMBRO DE 2019

Institui a Política Federal de Estímulo ao Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual e Internacional de Passageiros.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, caput, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 11, caput, inciso IX, no art. 13, caput, inciso V, alínea "e", e no art. 47-B, da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e no art. 4º, caput, inciso I, da Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016,

DECRETA:

Art. 1º Fica instituída a Política Federal de Estímulo ao Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual e Internacional de Passageiros.

Art. 2º São princípios da Política Federal de Estímulo ao Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual e Internacional de Passageiros:

I - livre concorrência;

II - liberdade de preços, de itinerário e de frequência;

III - defesa do consumidor; e

IV - redução do custo regulatório.

Parágrafo único. A especificação de requisitos mínimos para a prestação dos serviços de transporte de que trata o caput deverá se guiar exclusivamente em razão da preservação da segurança dos passageiros, da segurança na via e nos terminais de passageiros.

Art. 3º São diretrizes da regulamentação do transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros:

I - inexistência de limite para o número de autorizações para o serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, exceto na hipótese de inviabilidade operacional;

II - definição dos serviços sujeitos à adoção de gratuidades instituídas por lei; e

III - vedação à instituição de reserva de mercado em prejuízo dos demais concorrentes e à imposição de barreiras que impeçam a entrada de novos competidores nacionais ou estrangeiros no mercado.

§ 1º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se inviabilidade operacional de que trata o inciso I do caput deste artigo e o [art. 47-B da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001](#), as limitações exclusivamente de caráter físico ou os impedimentos legais na utilização de espaços públicos ou de instalações destinadas à operação dos serviços de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros.

§ 2º Para a realização de processo seletivo, quando necessário, não será adotado critério capaz de configurar vantagem competitiva a operadores em razão de sua atuação prévia nos serviços de transporte interestadual ou internacional de passageiros.

Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

### LEI Nº 14.298, DE 5 DE JANEIRO DE 2022

Altera a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, para estabelecer critérios de outorga mediante autorização para o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faça saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei modifica a [Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001](#), para alterar regras relativas ao regime de outorga dos serviços de transporte rodoviário coletivo interestadual ou internacional de passageiros.

Art. 2º A [Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001](#), passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 13. ....

.....

V - .....



a) prestação não regular de serviços de transporte terrestre coletivo de passageiros, vedada a venda de bilhete de passagem;

.....” (NR)

“Art. 47-B. Não haverá limite para o número de autorizações para o serviço regular de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, salvo no caso de inviabilidade técnica, operacional e econômica.

Parágrafo único. (Revogado).

§ 1º O Poder Executivo definirá os critérios de inviabilidade de que trata o caput deste artigo, que servirão de subsídio para estabelecer critérios objetivos para a autorização dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

§ 2º A ANTT poderá realizar processo seletivo público para outorga da autorização, observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, na forma do regulamento.

§ 3º A outorga de autorização deverá considerar, sem prejuízo dos demais requisitos estabelecidos em lei, a exigência de comprovação, por parte do operador de:

I - requisitos relacionados à acessibilidade, à segurança e à capacidade técnica, operacional e econômica da empresa, de forma proporcional à especificação do serviço, conforme regulamentação do Poder Executivo;

II - capital social mínimo de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais).” (NR)

Art. 3º Os operadores deverão possuir inscrição estadual em todas as unidades da Federação em que pretendam operar, para fins de recolhimento do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS).

Art. 4º Fica revogado o § 3º do art. 77 da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001. (Promulgação partes vetadas)

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Da leitura destes normativos, embora a Lei nº 14.298/2022 altere artigo ressaltado no Decreto nº 10.157/2019 (art.47-B da Lei nº 10.233/2001), não se vislumbra incompatibilidade entre esses dois dispositivos legais; pelo contrário, entende-se que se completam para efetivar a abertura do mercado de transporte rodoviário coletivo regular interestadual de passageiros, permitindo a entrada de novos operadores em um necessário ambiente de segurança dos usuários, liberdade de preço e adequada prestação do serviço público.

Feita esta consideração, passa-se ao exame de cada tópico relativo aos objetivos específicos que se pretende alcançar nesta fase das análises, os quais fundamentam a revisão do marco regulatório do TRIP tendo em vista as considerações exaradas no Parecer nº 00358/2022/PF-ANTT/PGF/AGU.

### 8.1 Inviabilidade Econômica

A inviabilidade econômica no âmbito dos serviços regulares de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros (TRIP) foi introduzida pela Lei nº 14.298, de 5 de janeiro de 2022, que alterou o art. 47-B da Lei nº 10.233, de 2001:

LEI nº 10.233, de 2001

“Art. 47-B. Não haverá limite para o número de autorizações para o serviço regular de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, salvo no caso de inviabilidade técnica, operacional e econômica. (Redação dada pela Lei nº 14.298, de 2022)

Parágrafo único. (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 14.298, de 2022)

§ 1º O Poder Executivo definirá os critérios de inviabilidade de que trata o caput deste artigo, que servirão de subsídio para estabelecer critérios objetivos para a autorização dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. (Incluído pela Lei nº 14.298, de 2022)”

Como se verifica no texto extraído da Lei, a inviabilidade econômica é um critério de limitação do número de autorizações dos serviços do TRIP e cabe ao Poder Executivo (ANTT) estabelecer os critérios de inviabilidade econômica.

A partir da análise do texto da Lei, a equipe técnica concluiu que a viabilidade econômica de que tratava a Lei estava atrelada à capacidade econômica da transportadora pleiteante da autorização, conforme disposto na Análise de Impacto Regulatório que acompanhou a documentação da Audiência Pública nº 06, de 2022 (Documento SEI nº 11375074):

“Dado o exposto, resta claro que a viabilidade econômica do serviço de TRIP deve ser avaliada como a capacidade econômica da transportadora em prestar os serviços objetos do pleito de autorização. (...)”

Por sua vez, a capacidade econômica da transportadora corresponde à qualidade atribuída à empresa transportadora, que representa o atendimento a requisitos exigidos para comprovação de sua regularidade jurídico-econômica, bem como a disponibilidade de recursos financeiros e patrimoniais necessários à prestação dos serviços objetos do pleito de autorização, e que, por isso, expressa a viabilidade econômica da autorização a ser delegada.”

Assim, tal proposta foi submetida à Audiência Pública nº 06, de 2022, conforme disposto na minuta de Resolução, no capítulo que versa sobre as definições:

“Art. 2º Para fins desta Resolução, considera-se:

(...)

XXXII - inviabilidade econômica: condição caracterizada pela identificação de indisponibilidade de recursos financeiros e patrimoniais necessários à prestação dos serviços objeto do pleito de autorização da transportadora requerente ou pelo não atendimento aos requisitos necessários à comprovação de sua regularidade jurídico-econômica;”

Encerrado o prazo para recebimento das contribuições, a equipe técnica procedeu à análise das contribuições enviadas pela sociedade e, no que se refere à inviabilidade econômica, concluiu por manter a proposta e submeter a minuta de Resolução à Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT), conforme procedimento estabelecido pela Resolução nº 5.624, de 21 de dezembro de 2017, que dispõe sobre os meios do Processo de Participação e Controle Social no âmbito da ANTT.

#### 8.1.1 Da análise jurídica pela PF-ANTT

A análise da proposta pela PF-ANTT se deu por meio do Parecer nº 00358/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 16006717), constante no Processo 50500.048993/2022-51 referente à Audiência Pública nº 06/2022.

Conforme ressaltado pela PF-ANTT em seu Parecer, a “análise restringe-se a aspectos eminentemente jurídicos que envolvem o processo de controle e participação social encabeçado pela SUPAS e a juridicidade da nova proposta de resolução para disciplinar a prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros sob o regime de autorização.”

Dessa forma, a PF-ANTT procedeu à análise eminentemente jurídica das conclusões da equipe técnica sobre o conceito de inviabilidade econômica presente no art. 47-B da Lei nº 10.233, de 2001.

De início, a PF-ANTT destacou o entendimento adotado pela equipe técnica:

“63. (...) Para a SUPAS, e segundo constou da minuta de resolução, a análise de viabilidade é decorrência da aferição do atendimento às exigências de capacidade técnica, operacional e econômica pelo transportador pleiteante a autorização. Em outras palavras, o preenchimento - ou não - dos requisitos específicos, de natureza técnica, operacional e econômica pelo operador, é que permitirá identificar a viabilidade, ou não, da autorização a ser delegada.

64. Ou seja, construiu-se na SUPAS a lógica segundo a qual se a requerente deixa de atender às condições de capacidade técnica para prestar o serviço, o requerimento será indeferido por inviabilidade técnica de se delegar a autorização. A inviabilidade da operação proposta pela empresa, diante do desatendimento das exigências mínimas de capacidade técnica, importaria no indeferimento de seu pleito e isso representaria limitar o número de autorizações. O mesmo raciocínio foi usado para as três hipóteses de inviabilidade técnica, econômica e operacional. (grifo nosso)”

A partir desse destaque, a PF-ANTT procedeu à análise do dispositivo da Lei e das contribuições recebidas e concluiu que o entendimento adotado pela equipe técnica não atendia, não âmbito de análise de competência da PF – ANTT (análise de aspectos eminentemente jurídicos), ao que se propunha a Lei:

“65. Ocorre que a Lei tratou separadamente, porque distintas, as análises de inviabilidade, cujos critérios devem ser definidos conforme o § 1º art. 47-B, dos requisitos de acessibilidade, segurança e capacidade técnica, operacional e econômica a serem comprovados pela empresa requerente, cuja regulamentação é mencionada no §

3º do mesmo artigo.

(...)

67. Quis, no entanto, o art. 47-B que a ANTT tivesse meios de limitar o número de novas autorizações, se excepcionalmente se defrontasse com um cenário de inviabilidade, ainda que todos os requerentes atendessem por completo aos requisitos de capacidade técnica, operacional e econômica.

68. Para isso, a lei impôs a obrigatoriedade de definição de critérios que norteiem e balizem o que deve ser considerado inviável a ponto de limitar o número de novos operadores.”

Assim, após a análise supracitada, os autos retornaram a esta SUPAS e, de forma a atender às recomendações da PF-ANTT, os estudos foram retomados a fim de adequar o conceito de inviabilidade econômica ao disposto na Lei segundo as diretrizes apresentadas pela PF-ANTT e, por consequência, definir os critérios de avaliação da ocorrência de inviabilidade econômica dos serviços.

### 8.1.2 Das premissas dos estudos

Antes de promover à análise das alternativas estudadas, cumpre destacar os seguintes trechos do Parecer da PF-ANTT:

“6. A lei, ao decretar não haver limite ao número de autorizações, parte da presunção de que, de regra, há viabilidade econômica, técnica e operacional. A viabilidade deve ser, portanto, presumida, e a inviabilidade, cabalmente demonstrada.

(...)

8. a Lei não avançou, a nosso ver propositalmente, em dizer qual inviabilidade deve ser aferida, se inviabilidade da linha, de um conjunto de linhas ou de um mercado específico ou de um cenário de exploração do serviço visto de forma abrangente. E não o fez porque o legislador sabe que tão somente o regulador (ANTT) tem autoridade, conhecimento e experiência suficientes para conceituar, definir e delimitar sobre o que merece ser aferido.

9. Parece indiscutível que a aferição de inviabilidade não deve ter o operador - ou seu faturamento - como medida, mas sim a adequada prestação do serviço do ponto de vista do usuário. A Lei não exige da ANTT o estabelecimento de número de "vagas" a serem observadas em determinada linha de transporte rodoviário de passageiros, mas lhe impôs definir critérios ou indicadores técnicos e econômicos que identifiquem uma exploração da atividade de transporte a tal ponto ineficiente que possa colocar em risco a adequada prestação dos serviços, sobretudo se isso puder refletir na segurança dos passageiros.”

Assim, os estudos partiram de 7 (sete) premissas, advindas principalmente das recomendações da PF-ANTT e das decisões do TCU, no bojo do TC 033.359/2020-2 - Acórdão 230/2023 – TCU – Plenário, e do STF, nas ADI 5549 e 6270:

Premissas	Justificativa
Os serviços de TRIP têm natureza de serviço público.	A regulação no Trip se impõe em razão ordenamento constitucional, que, no seu art. 21, inciso XII, alínea “e”, estabelece que compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. Assim, por se tratar de um serviço público, que deve ser prestado pelo Estado, de maneira direta ou indireta, a autorização ganha contornos jurídicos próprios, como é o caso da necessidade de assegurar a adequada prestação do serviço (art. 20, inciso II, “a”, da Lei 10.233/2001), positividade da inviabilidade técnica, econômica e operacional (art. 47-B da Lei 10.233/2001), a realização de processo seletivo público (art. 47-B, § 2º, da Lei 10.233/2001), a necessidade de comprovação de capacidade técnica, operacional e econômica da empresa (art. 47-B, § 3º, da Lei 10.233/2001), a possibilidade na intervenção no mercado (art. 47-C da Lei 10.233/2001) e a definição de características específicas para o objeto (art. 47-A da Lei 10.233/2001). Por isso, mesmo que a prestação dos serviços seja realizada por particular, esta sujeita-se a restrições impostas pelo Poder Público, pois a titularidade desses serviços pertence ao Estado. Assim, independentemente de qualquer alteração do marco regulatório, essa deve sempre observar como limite mínimo a garantia de manutenção da prestação adequada ao usuário. No caso específico do TRIP, o papel do Poder Público está respaldado basicamente em motivos sociais, oferta adequada e universalidade dos serviços.
Como regra, não haverá limite de autorizações. A restrição ao número de autorizações é situação excepcional.	A premissa atende ao disposto no art. 47-B da Lei nº 10.233, de 2001, segundo o qual “não haverá limite para o número de autorizações para o serviço regular de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, salvo no caso de inviabilidade técnica, operacional e econômica.”
A ANTT não preestabelecerá o número de vagas por mercado.	Ao preestabelecer o número de vagas, a ANTT estaria “desenhando” o sistema, o que seria uma característica do regime de permissão e não de autorização. No regime autorizativo cabe a cada operador definir a melhor estratégia econômica, técnica e operacional para um determinado serviço.
A viabilidade deve ser presumida e a inviabilidade, demonstrada	Em conformidade com o disposto no art. 47-B da Lei nº 10.233, de 2001, que trata a restrição ao número de autorizações como algo excepcional, a inviabilidade deve ser demonstrada com dados claros e objetivos, ou seja, avaliada <i>a posteriori</i> , a partir de resultados da efetiva operação (prestação dos serviços) – para tanto, os estudos concluíram pelo uso de indicadores para fins de aferição da inviabilidade econômica (conforme detalhado na Nota Técnica 3990/2023/COARP/GEEST/SUPAS/DIR/ANTT (SEI 17596641).
Análise do mercado e não das empresas que operam este mercado	O foco da análise é prevenir que uma exploração da atividade de transporte seja a tal ponto ineficiente que possa colocar em risco a adequada prestação dos serviços. Não deve ser objetivo da análise a garantia do faturamento de uma empresa, sobretudo as incumbentes – novamente, tal lógica iria contra a natureza do regime autorizativo, onde a viabilidade e o risco do negócio são de

Premissas	Justificativa
A prestação inadequada do serviço pela transportadora não pode ser admitida, não pode representar um custo atribuído ao usuário	inteira responsabilidade do operador, que deve avaliá-lo na medida de seus planos de negócio, inexistindo qualquer garantia de rentabilidade ou de equilíbrio econômico-financeiro.  O foco da análise é prevenir que uma exploração da atividade de transporte seja a tal ponto ineficiente que possa colocar em risco a adequada prestação dos serviços. Não deve ser objetivo da análise a garantia do faturamento de uma empresa, sobretudo as incumbentes – novamente, tal lógica iria contra a natureza do regime autorizativo, onde a viabilidade e o risco do negócio são de inteira responsabilidade do operador, que deve avaliá-lo na medida de seus planos de negócio, inexistindo qualquer garantia de rentabilidade ou de equilíbrio econômico-financeiro.
Garantia de uma concorrência mínima nos mercados	De forma a garantir minimamente a concorrência nos serviços do TRIP, somente serão objeto de análise da ocorrência de inviabilidade econômica os mercados atendidos por empresas de, no mínimo, dois grupos econômicos distintos. Assim, da mesma forma que apresentado no item acima, mercado que operado por uma única empresa, ou por mais de uma empresa de um único grupo econômico, deve ter a contestabilidade garantida.

Partindo dessas premissas e do parecer da PF-ANTT, apresenta-se uma análise das alternativas avaliadas quanto ao objeto da avaliação econômica.

8.1.3 Alternativas analisadas

Alternativa 1

A primeira alternativa apresentada propõe analisar a ocorrência de inviabilidade da linha, incluindo a seção principal e seções intermediárias, se houver. Toma-se como exemplo uma ligação São Paulo/SP-Brasília/DF:

A empresa “A” opera a ligação atendendo aos pontos terminais e aos municípios de Campinas/SP, Ribeirão Preto/SP, Uberlândia/MG e Catalão/GO, percorrendo as vias SP-330, BR-050 e BR-040.

Já a empresa “B” solicita autorização para também operar uma ligação São Paulo/SP-Brasília/DF, atendendo aos municípios Campinas/SP, Ribeirão Preto/SP, Uberlândia/MG e Pires do Rio/GO, percorrendo as vias SP-330, BR-050, BR-352, GO-010 e BR-040.

Figura 7: Ilustração do itinerário de cada serviço



Nessa alternativa, não há análise de inviabilidade econômica da solicitação feita pela empresa “B”, uma vez que a linha São Paulo/SP-Brasília/DF por ela proposta não é igual à linha São Paulo/SP-Brasília/DF operada pela empresa “A”, ainda que as linhas tenham a maioria das seções e itinerários coincidentes – a única diferença reside no trecho compreendido entre Uberlândia/MG e Brasília/DF.

Como vantagem, a metodologia de avaliação da eficiência da operação passaria a ser aplicada a todo um conjunto de mercados inseridos em uma linha, o que poderia trazer uma análise mais completa possível da eficiência da operação de um serviço.

Já a desvantagem se apresenta no próprio conceito da linha: ela não é uma mera ligação entre dois pontos terminais, ela inclui também os pontos intermediários e o itinerário percorrido.

A análise de inviabilidade econômica neste cenário somente é possível comparando duas linhas de mesmas características (seção principal, seções intermediárias e itinerário). Qualquer tentativa de se analisar duas linhas com características distintas (ainda que mínimas) pode gerar resultados inconsistentes e altamente questionáveis.

A ANTT não pode pré-estabelecer as linhas do TRIP, ou seja, a forma de prestação dos serviços pelas operadoras (linha). Trata-se de uma prerrogativa da transportadora em um regime de autorização, que é caracterizado pela livre competição, em que cabe a cada operador definir a melhor estratégia econômica, técnica e operacional para um determinado serviço – nisso inclusas a escolha do itinerário e da forma de atendimento dos mercados.

**Alternativa 2**

Na proposta do novo marco regulatório do TRIP apresentada na Audiência Pública nº 06, de 2022, o objeto do Termo de Autorização é a “prestação de serviços regulares de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros, sem caráter de exclusividade, entre dois municípios de Unidades da Federação (UF) distintas, onde serão iniciadas e finalizadas todas as operações de transporte a serem executadas pela autorizatária.

A segunda alternativa apresentada propõe analisar a ocorrência de inviabilidade dos Termos de Autorização apresentados originalmente na Audiência Pública nº 06, de 2022.

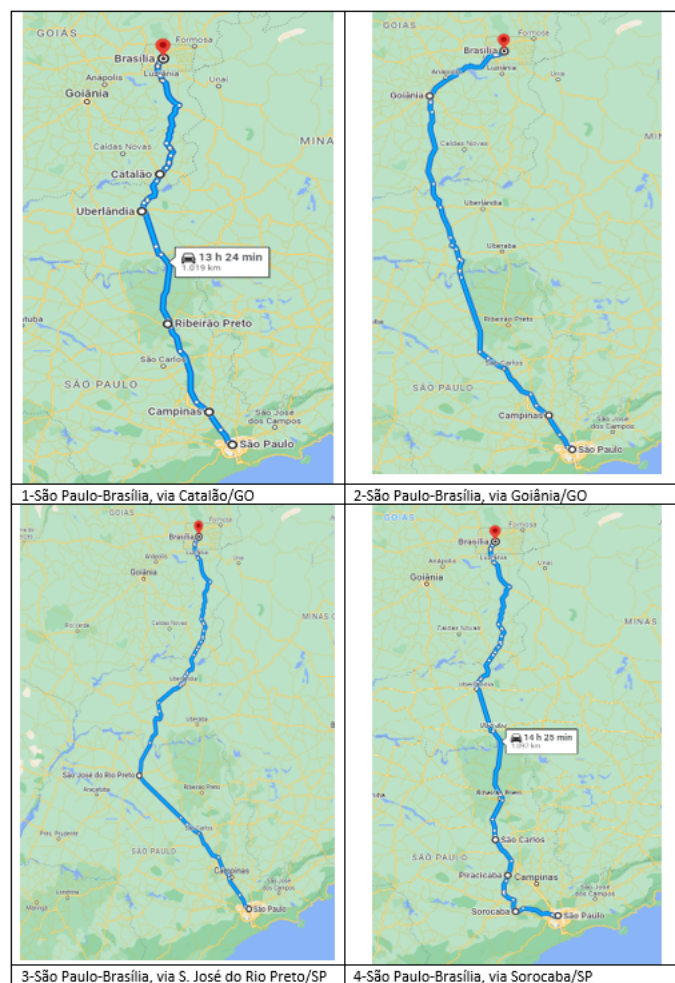
Toma-se como exemplo a ligação São Paulo/SP-Brasília/DF como objeto do Termo de Autorização da empresa “A”. Com esse ato de outorga, a empresa pode executar linhas diversas (com itinerários e seções intermediárias distintas), desde que todas as linhas tenham como seção principal a ligação São Paulo/SP-Brasília/DF. Supõe-se que essa empresa opere três linhas no âmbito deste Termo de Autorização:

1. São Paulo/SP-Brasília via Catalão/GO
2. São Paulo/SP-Brasília via Goiânia/GO
3. São Paulo/SP-Brasília via São José do Rio Preto/SP

Já a empresa “B” solicita autorização para operar a ligação São Paulo/SP-Brasília/DF e, inicialmente pretende operar três linhas, sendo duas delas idênticas às operadas pela empresa “A” e uma distinta:

1. São Paulo/SP-Brasília via Catalão/GO
2. São Paulo/SP-Brasília via Goiânia/GO
3. São Paulo/SP-Brasília via Sorocaba/SP

**Figura 8:** Linhas operadas por “A”: 1, 2 e 3 e Linhas pretendidas por “B”: 1, 2 e 4



Nesta alternativa, a avaliação da inviabilidade econômica fica restrita ao mercado São Paulo/SP-Brasília/DF, que é o objeto de outorga. Como vantagem, há uma simplificação da análise – somente as seções principais seriam avaliadas que são, na maioria das situações, os de maior relevância econômica e, portanto, objeto de maior concorrência.

No entanto, a alternativa apresenta as seguintes desvantagens:

- Desconsidera as seções intermediárias: nem toda seção intermediária é irrelevante do ponto de vista econômico. Como se observa no exemplo, o mercado São Paulo/SP-Goiânia/GO, um dos mercados de maior movimentação de passageiros (e, portanto, de maior atratividade econômica), é seção intermediária de uma das linhas São Paulo/SP-Brasília/DF.
- As restrições impostas à entrada de novos operadores em uma ligação existente podem resultar em desatendimento de mercado. Como se observa no exemplo, se houver restrição à entrada da empresa “B” na ligação São Paulo/SP-Brasília/DF, poderá não haver atendimento aos mercados de uma das linhas propostas (São Paulo/SP-Brasília/DF via Sorocaba/SP), que não são atendidos pela empresa “A”.
- Um mercado atendido como seção intermediária de uma linha vinculada a determinado Termo de Autorização pode ser atendido como seção principal de uma linha vinculada a outro Termo de Autorização. No exemplo, o mercado São Paulo/SP-Goiânia/GO, atendido como seção intermediária de uma das linhas do Termo de Autorização da ligação São Paulo/SP-Brasília/DF, pode ser o próprio objeto de Termo de Autorização. Portanto, esta alternativa não considera esses impactos cruzados entre Termos de Autorização distintos, comprometendo o resultado da análise.

**Alternativa 3**

A terceira alternativa apresentada propõe analisar a ocorrência de inviabilidade econômica dos mercados (pares origem-destino) do TRIP.

A alternativa apresenta como vantagem uma análise completa de todos os mercados do TRIP, independentemente do tamanho do mercado e de como ele é operado – não se analisa a linha em que esse mercado é atendido, nem se é seção principal ou secundária.

Essa alternativa, contudo, significaria a análise de cerca de 19 mil mercados em números atuais (mercados em que houve registro de demanda de mar/22 a mar/23). Considerando que, de um universo de 19 mil mercados, poucos são aqueles considerados atrativos economicamente (capaz de gerar demanda autônoma) e grande parte tem como característica um mero aproveitamento operacional (o mercado não é capaz de gerar demanda autônoma – a ineficiência é intrínseca ao mercado, decorrendo de fatores como pequena população atendida ou grandes distâncias entre os núcleos populacionais), têm-se um dispêndio de recursos financeiros, humanos e tecnológicos na análise de mercados secundários do ponto de vista econômico, constituindo um mero fardo regulatório. Também não se vê sentido em restringir a entrada nesses mercados dito secundários e, pior, de se realizar inúmeros processos seletivos para esses mercados.

Além disso, nesta alternativa, mercados de características distintas seriam objeto da mesma avaliação de eficiência da operação. Como exemplo, o mercado Jaguariá/PR-Capão Bonito/SP, que teve movimentação de 127 passageiros no período de março/22 a março/23, seria objeto da mesma avaliação que o mercado São Paulo/SP-Rio de Janeiro, que teve movimentação de 2.314.796 passageiros no mesmo período, segundo dados do MONITRIIP.

#### **Alternativa 4**

Assim como na alternativa anterior, a quarta alternativa tem os mercados como o objeto de análise. No entanto, nesta alternativa nem todos os mercados seriam objeto de avaliação.

Para que isso fosse possível, seria necessário segregar os mercados em duas categorias: a) MERCADOS PRINCIPAIS: aqueles cujos pares de municípios de Unidades da Federação distintas onde há potencial de passageiros capaz de gerar demanda para a exploração econômica autônoma de uma ligação; e b) MERCADOS SUBSIDIÁRIOS: aqueles cujos pares de municípios apresentam pequeno potencial de geração de demanda para exploração econômica autônoma de uma ligação.

Como não há diferenciação clara na legislação sobre esses dois tipos de mercado, a proposta teria que ter uma metodologia para fazer essa diferenciação. Para facilitar essa tarefa, o ideal seria a utilização de parâmetros já definidos nas normas da Agência. Partindo disso, como será detalhado abaixo, todos os mercados seriam classificados em função da movimentação de passageiros em determinado período, dividido pelo Índice de Aproveitamento Padrão (IAP) de um veículo, que é equivalente a 61% da lotação de um veículo padrão de 46 poltronas, ou 28 poltronas<sup>[1]</sup>.

Somente seriam objeto de análise da ocorrência de inviabilidade econômica os mercados classificados como principais. Já os mercados subsidiários não entrariam na avaliação.

Como vantagem, a alternativa diminui o tamanho da análise em relação à alternativa 3. Se na alternativa anterior se avaliava a viabilidade econômica de cerca de 19 mil mercados, na alternativa 4 o número de mercados avaliados cai drasticamente para aproximadamente 1 mil, visto que apenas 5% dos mercados, em dados atuais, estariam classificados como mercados principais. E são justamente esses mercados, os de maior atratividade econômica, que dão principalmente sustentação econômica aos mercados subsidiários e, em última análise, à rede de transportes.

Uma possível desvantagem seria quanto às mudanças que podem ocorrer ao longo do tempo e, em determinado período, um mercado subsidiário se comportar como mercado principal e vice-versa. De forma a mitigar esse problema, propõe-se que a classificação seja atualizada anualmente, de forma a acompanhar as variações da demanda.

#### **8.1.4 Análise das alternativas propostas**

Na sequência, apresenta-se uma análise técnica (análise multicritério) quanto às opções avaliadas.

As opções quanto ao objeto da análise da ocorrência de inviabilidade econômica são avaliadas considerando os seguintes atributos:

- Grau de abertura a novos operadores;
- Facilidade de identificação da inviabilidade econômica;
- Facilidade de gestão do processo de análise de inviabilidade econômica;
- Confiabilidade da análise; e
- Facilidade em monitorar a ocorrência ou não de inviabilidade econômica

#### **Atributo 1: Grau de Abertura a novos operadores**

Entende-se que alternativa 1 é a menos restritiva para esse atributo, visto que, para fins de análise, é necessário comparar linhas idênticas – basta uma pequena diferença no itinerário de uma linha proposta em comparação com uma linha existente, que ela não será objeto de análise. Na prática, haveria uma abertura sem nenhuma restrição.

A alternativa 4 é a segunda melhor alternativa para esse atributo, uma vez que ela mantém uma abertura irrestrita a mercados subsidiários, aplicando restrição somente aos mercados principais, o que hoje representa cerca de 5% do total de mercados.

A alternativa 3 é a terceira melhor alternativa para esse atributo, por restringir todos os mercados.

Já a alternativa 2 se apresenta como a pior para esse atributo porque ela limita exponencialmente o acesso aos principais mercados e impacta consideravelmente os mercados secundários, com grande risco de desatendimento desses mercados.

#### **Atributo 2: Facilidade de identificação da inviabilidade econômica**

Entende-se que alternativa 4 é a melhor alternativa para esse atributo, visto que são analisados apenas pares origem-destino.

A alternativa 3 também analisa somente pares origem-destino, no entanto, ela considera a análise de mercados que, por sua natureza, já não são atrativos economicamente, o que acaba se tornando um fardo regulatório.

A alternativa 1 é a terceira melhor para esse atributo, uma vez que a análise é mais ampla que as anteriores: os mercados principais e secundários de uma linha serão objetos de uma mesma análise.

Já a alternativa 2 se apresenta como a pior para esse atributo, já que serão objeto de uma mesma análise um conjunto de linhas, em que cada uma delas haverá um conjunto de mercados principais e secundários.

#### **Atributo 3: Facilidade de gestão do processo de análise de inviabilidade econômica**

Entende-se que alternativa 4 é a melhor alternativa para esse atributo, visto que o tamanho da análise é o menor entre todas as alternativas, o que torna a alternativa a de melhor gestão – considerando os serviços atualmente prestados, em torno de 1 mil mercados estariam classificados como principais.

A alternativa 2 se apresenta como a segunda melhor alternativa para esse atributo – considerando os serviços atualmente prestados, se convertidos para Termos de Autorização na forma proposta nesta alternativa, a estimativa do tamanho da análise seria em torno de 1.800.

A alternativa 1 apresenta o segundo menor tamanho de análise, sendo, portanto, a terceira melhor alternativa para esse atributo – considerando os serviços prestados atualmente, a estimativa seria em torno de 2.300 linhas.

Já a alternativa 3 se apresenta como a pior alternativa para esse atributo, uma vez que o tamanho da análise é o maior de todos – considerando os serviços prestados atualmente, a estimativa seria em torno de 19 mil mercados.

#### **Atributo 4: Confiabilidade da análise**

Entende-se que alternativa 4 é a melhor alternativa para esse atributo, visto que a análise fica restrita a mercados relevantes.

A alternativa 3 é a segunda melhor alternativa para esse atributo, se diferenciando da alternativa 4 somente em função do tamanho da análise – ela considera, desnecessariamente, os mercados cuja não atratividade econômica já é inerente a eles.

A alternativa 1 se mostra como a terceira melhor alternativa para esse atributo, visto que desconsidera os impactos que uma linha provoca em outra linha.

Já alternativa 2 se mostra como a pior alternativa para esse atributo, por desconsiderar os impactos de um Termo de Autorização em outros Termos de Autorização, ainda que distintos, mas que possuam uma ou mais linhas que podem ser impactadas pelo novo Termo de Autorização.

#### Atributo 5: Facilidade em monitorar a ocorrência ou não de inviabilidade econômica

Entende-se que alternativa 4 é a melhor alternativa para esse atributo, visto que o objeto de monitoramento será o mercado, independentemente das linhas em que ele é atendido. Então, não há risco de o monitoramento ser comprometido por outros fatores.

A alternativa 3 é a segunda melhor alternativa para esse atributo, se diferenciando da alternativa 4 somente em função do número de mercados a serem monitorados – ela considera, desnecessariamente, os mercados cuja não atratividade econômica já é inerente a eles.

A alternativa 2 é a terceira melhor alternativa para esse atributo, uma vez que o monitoramento se restringiria ao par origem-destino objeto do Termo de Autorização. No entanto, a alternativa não monitora o impacto que um Termo de Autorização, cujo par origem-destino seja, por exemplo, São Paulo/SP-Goiânia/GO, possa sofrer pelo Termo de Autorização com par origem destino Curitiba/PR-Brasília/DF, se ele operar uma linha Curitiba/PR-Brasília/DF com seção em São Paulo/SP-Goiânia/GO – o que, nessa hipótese, seria permitido sem prévia análise da ocorrência de inviabilidade econômica.

A alternativa 1 pode ser considerada a pior alternativa para esse atributo, uma vez que o monitoramento se restringiria à linha. Neste cenário, se desconsidera, por exemplo, o impacto que uma linha São Paulo/SP-Goiânia/GO sem seções intermediárias possa sofrer pelas linhas São Paulo/SP-Goiânia/GO via Ribeirão Preto/SP, São Paulo/SP-Goiânia/GO via Barretos/SP, Curitiba/PR-Brasília/DF e até por uma hipotética linha Pelotas/RS-Fortaleza/CE via São Paulo/SP e Goiânia/GO.

A tabela 1 sintetiza as considerações apresentadas:

**Tabela 1:** Análise multicritério das opções de objeto de inviabilidade econômica

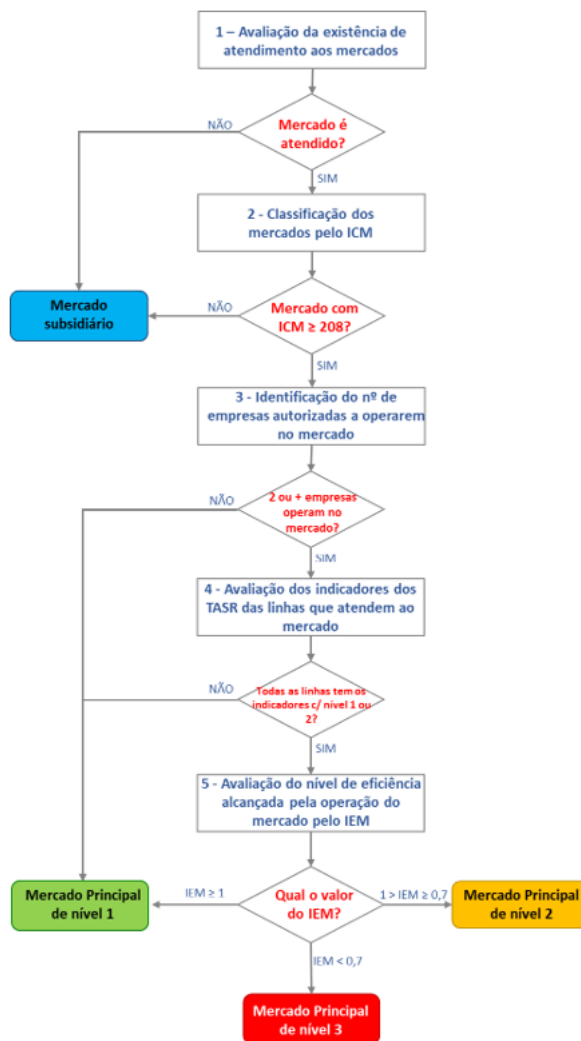
ATRIBUTOS	<u>Alternativa 1</u> Análise por linha	<u>Alternativa 2</u> Análise por par O/D objeto da autorização	<u>Alternativa 3</u> Análise por mercado	<u>Alternativa 4</u> Análise por mercado principal
Grau de abertura a novos operadores	1	4	3	2
Facilidade de identificação da inviabilidade econômica	3	4	2	1
Facilidade de gestão do processo de análise de inviabilidade econômica	3	2	4	1
Confiabilidade da análise	3	4	2	1
Facilidade em monitorar a ocorrência ou não de inviabilidade econômica	4	3	2	1
TOTAL	14	17	13	6

Pelo exposto, somando-se as classificações em cada atributo analisado acima, partindo do mais adequado (nota 1) para o menos adequado (nota 4), **a menor pontuação indica a Alternativa 4 (análise dos mercados principais) como a melhor alternativa.**

#### 8.1.5 Modelo proposto

Tendo como base as premissas apresentadas no tópico alhures e a escolha do mercado principal como objeto da análise da inviabilidade econômica, foram estabelecidos critérios objetivos para avaliar o alcance de uma situação próxima a de equilíbrio no mercado, com a maximização de qualidade e da eficiência na prestação dos serviços. Para tanto, desenvolveu-se o seguinte método de avaliação:

**Figura 9:** Método de avaliação da inviabilidade econômica dos mercados do TRIP



O método apresentado pelo fluxograma da Figura 8 considera cinco etapas. A primeira delas é a avaliação da existência de atendimento por serviços de TRIP no mercado. Caso seja um mercado desatendido, ele não passará inicialmente pelo crivo da avaliação de viabilidade econômica, haja vista que, como não há empresa explorando o serviço, presume-se a sua viabilidade. Assim, tão logo entre em vigor a norma, as empresas habilitadas poderão requerer autorização para sua exploração, observada a prioridade de análise de migração das linhas exploradas por meio de TAR/LOP para o novo Termo de Autorização – TARS. Caso seja atendido, passar-se-á para a próxima etapa, a classificação do mercado.

Seguindo a lógica prevista no Decreto nº 2.521, de 20 de março, de 1998, diferenciou-se dois tipos de mercados, classificados como mercados principais e mercados subsidiários<sup>[2]</sup>. Um mercado principal corresponde ao par de municípios de Unidades da Federação distintas, onde há potencial de passageiros capaz de gerar demanda para a exploração econômica autônoma de uma ligação. Já um mercado subsidiário representa o par de municípios de Unidades da Federação distintas que apresenta pequeno potencial de geração de demanda para exploração econômica autônoma de uma ligação. São mercados cuja exploração comercial só tende a ser atrativa, financeiramente, quando inseridos em uma linha juntamente com outro(s) mercado(s) principal(is).

Desse modo, só serão objetos de avaliação de viabilidade econômica os mercados principais. Isso se deve ao fato de que os mercados subsidiários não apresentam demanda suficiente para viabilizar, por si só, a operação de um serviço de transporte. Então, não faz sentido avaliar a viabilidade econômica deles. São mercados acessórios, que geram demanda marginal para a operação de um serviço de transporte.

Para considerar um mercado como principal, ou seja, aquele com potencial de passageiros capaz de viabilizar a exploração econômica autônoma de uma ligação, foram estabelecidas as seguintes premissas:

- Para o atendimento da demanda de passageiros, desse mercado, ao longo do período de um ano<sup>[3]</sup>, forem necessárias, pelo menos, 208 (duzentas e oito) viagens. Esse mínimo de 208 viagens corresponde à quantidade de viagens para atender à regularidade mínima estabelecida na proposta de regulamentação (1 viagem semanal por sentido – aproximadamente 104 viagens/ano) por duas empresas (resultando em 208 viagens/ano);
- A operação desse mínimo de 208 (duzentas e oito) viagens deverá ocorrer em regime de eficiência, considerada como a operação em que for alcançado um Índice de Aproveitamento Padrão – IAP de 61% (sessenta e um por cento), padrão de eficiência a ser alcançado conforme planilha tarifária utilizada para a estimativa de custo médio por quilometragem percorrida dos serviços de TRIP, estabelecida na Resolução 1.508, de 05 de julho de 2006, e usada até o início da vigência do regime de liberdade tarifária no setor, em 2019; e
- Para o cálculo da operação em regime de eficiência serão considerados veículos de 46 lugares<sup>[4]</sup>.

Assim, será considerado um mercado principal aquele que necessitar de, pelo menos, 208 (duzentas e oito) viagens/ano para atender à sua demanda observada ao longo de um ano, a partir de viagens realizadas com 61% de ocupação do veículo, considerando um veículo com 46 lugares.

Aqui, cumpre-nos ressaltar que o Índice de Aproveitamento Padrão, principal parâmetro de eficiência para serviços de transporte de passageiros, mede o nível de adequação da oferta de serviços à demanda da linha, da empresa ou do sistema<sup>[5]</sup>. Corresponde à relação de poltronas ocupadas por poltronas ofertadas, considerando a ocupação relativa do serviço, em todas as suas seções, calculado como a divisão do total do produto "passageiros x km" pelo produto do total de "lugares ofertados x km", expresso em % (porcentagem)<sup>[6]</sup>.

Tais critérios podem ser sintetizados pelo Indicador de Classificação de Mercado - ICM, conforme equação a seguir:

$$ICM = \frac{PAX}{28}$$

em que:

ICM = Indicador de Classificação de Mercado;

PAX = Movimentação de passageiros nos últimos 12 (doze) meses, contados a partir da data de início da apuração, obtida a partir da diferença do número de registros de bilhetes válidos da viagem e o número de registro de cancelamento de bilhetes recebidos válidos da viagem, não consideradas as gratuidades.

O denominador do índice (28) corresponde à ocupação de um veículo padrão considerado (46 lugares) com um IAP de 61% (sessenta e um por cento).

Anualmente, a ANTT fará a classificação dos mercados com base no ICM. Assim, serão considerados como mercados principais aqueles cujo ICM resultar em um valor igual ou maior que 208 (duzentos e oito). Os demais, cujo ICM resultar em um valor menor, serão considerados mercados subsidiários.

A terceira etapa é a identificação do número de empresas autorizadas a operarem em cada mercado principal identificado. Os mercados que estejam sendo atendidos por, no mínimo, duas autorizatárias de grupos econômicos distintos ao longo dos últimos 12 meses, contados do início da apuração do ICM, serão avaliados nas próximas etapas quanto ao nível de eficiência alcançado na operação do mercado, em termos de qualidade e eficiência relacionada à modicidade nos preços.

Já os mercados principais operados por uma única empresa, ou por mais de uma empresa de um único grupo econômico, serão classificados como mercados principais de nível 1, nível com menor restrição à entrada de novas empresas habilitadas. Isso ocorre porque tais mercados não apresentam situação de concorrência e, a regra, é a promoção da competição. Portanto, é salutar que seja permitida a ampliação do nível de concorrência nesses mercados.

A quarta etapa é a avaliação do nível de qualidade com que os serviços são prestados em cada mercado principal operado por, pelo menos, duas empresas de grupos econômicos distintos. Conforme premissa adotada, a restrição ao número de autorizações é situação excepcional, que ocorrerá somente quando (e enquanto) o mercado atingir a situação de equilíbrio, com maximização de eficiência e de qualidade na prestação dos serviços.

Assim, considerando que a maximização da qualidade é parâmetro que precisa ser considerado para que ocorra a situação de equilíbrio e que a sua avaliação precisa se dar por meio de critérios objetivos, usar-se-á os indicadores dos Termos de Autorização como meios de avaliação. Para que ocorra a situação de inviabilidade econômica, os termos de autorização das linhas que atendem ao mercado em análise deverão ter, em todos os indicadores considerados, resultados de níveis 1 ou 2.

Além de medirem a qualidade do serviço ao usuário, em termos de regularidade, confiabilidade, generalidade de acesso e pontualidade, os indicadores refletem o nível de transparência das transportadoras para com a ANTT, em relação aos serviços prestados. Para a avaliação da ocorrência de inviabilidade econômica dos serviços, conforme proposta elaborada, serão necessários, por exemplo, dados de demanda e dos bilhetes de passagem, que precisam ser representativos da realidade para que se possa avaliar e demonstrar eventual situação de inviabilidade.

Para tanto, é preciso que todos os termos de autorizações que atendam a um dado mercado estejam com resultado satisfatório no índice de transmissão de bilhetes, por exemplo. Caso contrário, não se terão dados suficientes para que se possa avaliar e demonstrar eventual situação de inviabilidade econômica. Se as autorizatárias não enviarem os dados que alimentarão os indicadores, o modelo presume que elas não estão prestando o serviço de maneira adequada, o que enseja a contestabilidade do mercado, de modo a restabelecer e, até mesmo, otimizar a qualidade do serviço e de seu preço.

Nessa etapa de avaliação qualitativa, serão considerados os indicadores de cumprimento de viagens, de pontualidade, de transmissão de bilhetes, de generalidade e de confiabilidade. As equações relativas a cada um desses indicadores são apresentadas a seguir:

#### Índice de Cumprimento de Viagens - ICV:

$$ICV = \frac{n_{vv}}{n_{vh}} * 100$$

em que,

ICV – índice de cumprimento de viagens, em valor percentual (%);

$n_{vv}$  – número de viagens transmitidas e consideradas válidas; e

$n_{vh}$  – número de viagens cadastradas e habilitadas no período.

Os resultados do indicador serão enquadrados como:

- nível 1: para ICV igual ou superior a 95% (noventa e cinco por cento);
- nível 2: para ICV igual ou superior 85% (oitenta e cinco por cento) e inferior a 95% (noventa e cinco por cento);
- nível 3: para ICV igual ou superior a 75% (setenta e cinco por cento) e inferior a 85% (oitenta e cinco por cento); e
- nível 4: para ICV inferior a 75% (setenta e cinco por cento) ou indefinido.

#### 2. Índice de Transmissão de Bilhetes de Passagem - ITB:

$$ITB = \left( \frac{1}{n_{vh}} \sum_{i=1}^n PTB_i \right) * 100, \text{ em que } PTB_i = \frac{(RE_i + RN_i)}{(BP_i - BC_i)}$$

em que,

ITB – índice de transmissão de bilhetes de passagem, em valor percentual (%);

$n_{vh}$  – número de viagens cadastradas e habilitadas no período;

$PTB_i$  – percentual de transmissão de bilhetes de passagem da viagem  $i$ ;

$RE_i$  – registros de embarque (*check-in*) recebidos válidos da viagem  $i$ ;

$RN_i$  – registros de não embarque (*no-show*) recebidos válidos da viagem  $i$ ;

$BP_i$  – número de registros de bilhetes de passagem recebidos válidos da viagem  $i$ ; e

$BC_i$  – número de registros de cancelamento de bilhetes de passagem recebidos válidos da viagem  $i$ .



O percentual de transmissão da viagem  $i$  (PTBi) será considerado nulo quando:

- o denominador do PTBi resultar em valor igual a zero ou a número negativo ou quando não houver registros de bilhetes recebidos válidos da viagem  $i$ ;
- o somatório dos registros de embarque e de não embarque na viagem  $i$  for superior à subtração dos registros de bilhetes emitidos pelos registros de bilhetes cancelados.

Os resultados do indicador serão enquadrados como:

- nível 1: para ITB igual ou superior a 95% (noventa e cinco por cento);
- nível 2: para ITB igual ou superior a 85% (oitenta e cinco por cento) e inferior a 95% (noventa e cinco por cento);
- nível 3: para ITB igual ou superior 75% (setenta e cinco por cento) e inferior a 85% (oitenta e cinco por cento); e
- nível 4: para ITB inferior a 75% (cinquenta por cento) ou indefinido.

### 3. Índice de Pontualidade - IPO:

$$IPO = \frac{n_{va}}{n_{vv}} * 100$$

em que,

IPO – índice de pontualidade, em valor percentual (%); e  
 $n_{va}$  – número de viagens transmitidas e consideradas válidas iniciadas com atraso inferior a 10 (dez) minutos no ponto inicial da linha, em relação ao horário cadastrado e habilitado no sistema; e  
 $n_{vv}$  – número de viagens transmitidas e consideradas válidas.

Os resultados do indicador serão enquadrados como:

- nível 1: para IPO igual ou superior a 95% (noventa e cinco por cento);
- nível 2: para IPO igual ou superior 85% (oitenta e cinco por cento) e inferior a 95% (noventa e cinco por cento);
- nível 3: para IPO igual ou superior a 75% (setenta e cinco por cento) e inferior a 85% (oitenta e cinco por cento); e
- nível 4: para IPO inferior a 75% (setenta e cinco por cento) ou indefinido.

### 4. Índice de Generalidade - IGE:

$$IGE = \frac{n_{vc}}{n_{vh}} * 100$$

em que,

IGE – indicador de generalidade, em valor percentual (%);  
 $n_{vc}$  – número de viagens transmitidas e consideradas válidas, em que o serviço convencional foi ofertado; e  
 $n_{vh}$  – número de viagens cadastradas e habilitadas no período.

Os resultados do indicador serão enquadrados como:

- nível 1: para IGE igual ou superior a 20% (vinte por cento);
- nível 2: para IGE igual ou superior a 10% (dez por cento) e inferior a 20% (vinte por cento);
- nível 3: para IGE igual ou superior a 8% (oito por cento) e inferior a 10% (dez por cento); e
- nível 4: para IGE inferior a 8% (oito por cento) ou indefinido.

Os mercados principais atendidos por linhas que possuem todos os indicadores com resultados em nível 1 (um) ou 2 (dois) no último ciclo de avaliação passarão para a quinta etapa de avaliação. Já os mercados atendidos por linha(s) que tenha(m) algum dos seus indicadores com resultado de nível 3 (três) ou 4 (quatro) no último ciclo de avaliação serão classificados como mercados de nível 1, nível com menor restrição à entrada de novos concorrentes, haja vista que ainda existe possibilidade de melhoria nos serviços desse mercado.

A quinta e última etapa do processo avaliativo considera a segunda condição do ambiente de equilíbrio: a maximização da eficiência operacional. Como critério de análise, foi adotada a comparação entre o montante da receita total obtida pelas empresas incumbentes no mercado ao longo do período de avaliação (um ano), descontado o ICMS, em relação àquela que seria obtida pelas empresas no mesmo período considerando os preços calculados com base na Unidade Monetária de Referência de Passageiros – UMRP, unidade referencial de eficiência e modicidade nos preços considerada na proposta.

A UMRP equivale ao coeficiente tarifário do serviço convencional com sanitário em piso pavimentado previsto na Resolução 5.826, de 29 de junho de 2018<sup>[2]</sup>, atualizado monetariamente, resultando no valor R\$ 0,271847 (detalhamento dos cálculos na Nota Técnica 3990/2023/COARP/GEEST/SUPAS/DIR/ANTT – SEI 17596641). A utilização da UMRP permite estimar uma receita capaz de fornecer ao operador, quando a operação se der em regime de eficiência, a cobertura dos custos diretos incorridos e do custo de capital<sup>[8]</sup> envolvido, conforme a taxa de remuneração do capital considerada na planilha tarifária utilizada para a estimativa de custo médio por quilometragem percorrida dos serviços de TRIP.

Em outras palavras, a operação dos serviços em regime de eficiência é um parâmetro de estimativa que tende a permitir aos operadores a cobertura dos seus custos diretos da operação (fixos e variáveis) e a remuneração do capital investido na operação a uma taxa de rentabilidade considerada para o setor quando do período de controle tarifário.

Assim, tem-se a receita potencial com a operação em regime de eficiência, calculada com base na UMRP, quando comparada à receita real observada no mercado a partir da demanda e do valor dos bilhetes de passagens emitidos, um parâmetro para a avaliação do nível de eficiência do conjunto de operações realizadas no mercado.

Cabe destacar que essa é uma avaliação apenas referencial para fins de controle da entrada de novas empresas no mercado. O objetivo dela não é garantir rentabilidade ao operador incumbente. Novamente, é importante frisar que, no regime autorizativo, compete ao operador a assunção do risco econômico da atividade, cabendo-lhe a adoção de estratégias para garantir a viabilidade do seu projeto operacional, sem qualquer garantia de rentabilidade ou equilíbrio econômico-financeiro na prestação do serviço por parte do Poder Público.

Sob a ótica da eficiência, será viável economicamente a outorga de novas autorizações até quando a receita real obtida pelo conjunto de transportadoras que operam no mercado for, pelo menos, igual à receita potencial estimada em regime de eficiência do mercado. Em um mercado que tenha uma receita observada maior que a receita potencial estimada em regime de eficiência, é possível que a ampliação do nível de concorrência possa melhorar o bem-estar do consumidor, por meio da redução dos preços praticados, já que o mercado nessa situação tende a representar uma oportunidade de ingresso de novas empresas com operação potencialmente lucrativa.

O cenário com o mercado nessa situação foi chamado de estágio nível 1. Para os mercados nesse nível, serão abertas janelas de entrada anuais, com acréscimo de 20% de novas autorizatárias por janela de entrada, considerando a premissa do acréscimo gradativo de concorrência. O acesso ao mercado, caso existam mais empresas interessadas em operá-lo comparativamente à quantidade de novas empresas a serem admitidas no mercado na janela de entrada, dar-se-á mediante a realização de processo seletivo público.

O alcance de um estágio de maior eficiência no mercado, com a correspondência do montante de receita real à receita potencial estimada em regime de eficiência, não significa que passe a ser inviável o ingresso de nova empresa nesse mercado. É possível, por exemplo, que novas empresas consigam, com a prática de um preço equivalente às empresas já estabelecidas no mercado, ofertar um serviço com maior qualidade aos consumidores desse mercado, o que melhora ainda mais o bem-estar dos consumidores.

Então, ainda que o mercado ultrapasse o estágio nível 1, não é cabível a restrição à entrada de novas empresas. De acordo com os ensinamentos de Pindyck e Rubinfeld (2005), nem sempre uma empresa necessita obter lucros no curto prazo. De acordo com os autores, uma empresa pode operar com prejuízos no curto prazo porque espera ter lucros no futuro, quando o preço de seu produto aumentar ou, então, quando seus custos de produção caírem, e porque seria oneroso encerrar as atividades e depois se estabelecer novamente.

Uma empresa deve se manter no negócio enquanto o preço do seu produto for maior do que o custo econômico médio de produção no nível que maximiza o seu lucro. Se não há custos irreversíveis, o custo econômico médio de produção a ser considerado pela empresa quanto à decisão em se manter ou deixar o mercado é o custo médio total da sua produção. Contudo, se ela possuiu um custo irreversível significativo, o qual ela amortiza e trata como um custo fixo corrente, o custo variável médio da empresa corresponde à medida apropriada do custo econômico médio de produção a ser considerado pela empresa (Pindyck e Rubinfeld, 2005).

O setor de TRIP é caracterizado pela ausência de custos irreversíveis, caso a empresa resolva deixar o setor, conforme exposição realizada. Todavia, considerando que, conforme proposta regulatória construída, as empresas precisam se manter no mercado para o qual solicitaram autorização por um período mínimo de atendimento<sup>[9]</sup>, pode-se considerar as despesas com a manutenção dos serviços por esse período como uma espécie de custo irreversível, caso não obtenham o retorno esperado quando da solicitação da autorização.

Isso é relevante, caso a empresa queira se manter constantemente apta a ampliar sua malha operacional, por meio da solicitação de novas autorizações. Caso abandone um mercado antes do término do período mínimo de atendimento, estará sujeita à cassação da autorização relativa ao mercado abandonado e, desse modo, ficará um período sem poder solicitar novas autorizações, conforme proposta regulatória.

Assim, tem-se o custo variável médio incorrido pelas empresas, quando em operação dos serviços em regime de eficiência, como uma medida razoável para avaliar o ponto no qual deve se estabelecer a restrição à entrada de novos operadores no mercado, o ponto limite para o controle de entrada de novas empresas, de forma a preservar a situação de equilíbrio alcançada, desde que os serviços estejam sendo bem prestados aos consumidores.

Até esse ponto, pode ser economicamente vantajoso a algumas empresas entrarem e se manterem no mercado, pelo menos em um curto prazo. Além disso, caso se considerasse o ponto de igualdade entre a receita real e a receita potencial estimada em regime de eficiência como ponto no qual deve se estabelecer a restrição à entrada de novos operadores no mercado, estar-se-ia assegurando rentabilidade às empresas que primeiro se estabelecerem nos mercados, o que se choca com os fundamentos apresentados nas seções anteriores com relação ao regime autorizativo, cuja regra é a operação em ambiente de livre e aberta competição.

Na planilha tarifária utilizada para a estimativa de custo médio por quilometragem percorrida dos serviços de TRIP (Figura 10), todos os custos diretos<sup>[10]</sup> incorridos na prestação dos serviços são considerados como custos variáveis em função da quilometragem ou da frota de veículos necessária à prestação dos serviços. Considerando o parâmetro Percurso Médio Anual – PMA de 133.672,80 km, conforme Resolução 1.508, de 2006, o custo direto por veículo para operar essa quilometragem corresponde a aproximadamente 70% da receita potencial estimada em regime de eficiência relativa a essa mesma operação, utilizando o valor do coeficiente tarifário vigente calculado na planilha.

Figura 10: Planilha tarifária utilizada para o cálculo do custo médio por quilometragem do setor, utilizado como referência até 2019, com reajustes anuais

TRANSPORT E INTERESTADUAL E INTERNACIONAL DE PASSAGEIROS						
PLANILHA ANTT		Nível de Serviço: Tabela A1, Tipo I, C/S				
CÁLCULO REAJUSTE TARIFÁRIO REVISADO		Equipamento: Convencional, com sanitário.				
Bases Correntes		04/06/06 a 10/06/06		Fto: Revestimento Asfáltico.		
ITEM DE CUSTO	UNIDADE	COEFICIENTE BÁSICO	PREÇO UNITÁRIO - R\$	CUSTO POR QUILÔMETRO - R\$	% CQT	
<b>A. CUSTOS VARIÁVEIS COM A KM</b>						
1- Combustível	litros/km	0,327734	1,8640	0,6109	23,12%	
2- Lubrificantes	litros/km	0,001549	4,4291	0,0069	0,26%	
3- Rodagem	pneus/km	0,000070	1.196,3032	0,0838	3,17%	
<b>B. CUSTOS VARIÁVEIS COM A FROTA</b>						
4- Pessoal Operação	H.mês/veículo ano	43,293413	1.355,2318	0,4389	16,61%	
5- Peças e Acessórios	% veículo/veículo ano	3,272801	411.559,8400	0,1008	3,81%	
6- Pessoal Manutenção	H.mês/veículo ano	14,549721	1.230,2794	0,1339	5,07%	
<b>C. DEPRECIAÇÃO</b>						
7- Veículos	% veic./pneus/veículo ano	16,000000	403.185,7174	0,4826	18,26%	
8- Outros Ativos	% veic./pneus/veículo ano	0,374600	403.185,7174	0,0113	0,43%	
<b>D. ADMINISTRAÇÃO</b>						
9- Pessoal Adm/Vendas	H.mês/veículo ano	35,358687	1.430,5827	0,3784	14,32%	
10- Despesas Gerais	% veículo/veículo ano	3,185000	411.559,8400	0,0981	3,71%	
11- Serviço de terceiros	% veículo/veículo ano	0,816831	411.559,8400	0,0251	0,95%	
<b>E. REMUNERAÇÃO</b>						
12- Veículos	% veículo/veículo ano	5,129800	411.559,8400	0,1579	5,98%	
13- Outros Ativos	% veículo/veículo ano	3,691900	411.559,8400	0,1137	4,30%	
SUBTOTAL - CQT				2,6423	100,00%	
TOTAL - CQP = CQT*(1+PER/100)*(1-FRE/100)				2,6117	98,84%	
<b>PARÂMETROS OPERACIONAIS:</b>						
PMA =	133.673 km/veículo ano	CT =	CQP(LOT*IAP) =	0,093074		
LOT =	46 lugares		FFF =	0,004202		
IAP =	61,00 % LOT	Coef. Calculado	CC = CT+FFF	0,097277		
FRE =	1,16 % CQT					
PIS =	0,65 % CT		Coeficiente Atual Vigente =	0,087776		
SRC =	0,87 % CT					
COFINS =	3,00 % CT					
FFF =	CT*((100/((100-(PIS+COFINS+SRC))-1))		Reajuste Alinhamento:		10,82%	
Parcela devido as incidências do PIS e COFINS em CT				Reajuste Aprovado:	10,82%	
CC =	Coeficiente Calculado		Coeficiente Aprovado =	0,095931		
Percurso Médio Anual =	0 % CQT	04/06/06 a 10/06/06	Defasagem % =	9,29%	-1,53%	

Desse modo, apenas quando a receita real do mercado alcançar equivalência com o custo médio direto estimado da prestação do serviço no mercado, considerando a operação em regime de eficiência, é que se deverá restringir a entrada de novas empresas nesse mercado.

Em outras palavras, considerando que o custo médio direto equivale a aproximadamente 70% da receita média em regime de eficiência para uma mesma operação, apenas quando a receita real do mercado alcançar o limite de 70% da receita potencial estimada em regime de eficiência é que se deverá restringir a entrada de novas empresas nesse mercado.

O intervalo a partir do ponto de equivalência entre a receita real do mercado e a receita potencial em regime de eficiência e o ponto em que a receita real atinge 70% (setenta por cento) da receita potencial estimada em regime de eficiência foi chamada de estágio nível 2. Nesse estágio, será admitida a entrada de uma nova empresa por janela de entrada. Caso tenha mais de uma empresa interessada em operar esse mercado, quando da abertura da janela de ingresso, a escolha dar-se-á por processo seletivo público.

E, por último, a situação em que a receita real for menor que 70% (setenta por cento) da receita potencial estimada em regime de eficiência, foi chamada de estágio nível 3. Quando o mercado principal atingir esse estágio, enquanto ele perdurar nesse estágio, desde que os serviços estejam sendo bem prestados aos consumidores, não serão abertas janelas de ingresso para a entrada de novos operadores nesse mercado.

Essa avaliação comparativa entre a receita real observada no mercado e a receita potencial estimada em regime de eficiência do mercado pode ser feita a partir do Índice de Eficiência do Mercado – IEM, conforme equação seguinte:

$$IEM = \left\{ \frac{RR}{VN * KM * UMRP * 28} \right\}$$

em que,

IEM = Índice de Eficiência do Mercado;

RR = Receita Real auferida no mercado nos últimos 12 (doze) meses, contados a partir da data de apuração DO ICM, obtida a partir da soma dos valores totais dos bilhetes de passagem, desconsiderado o ICMS e taxas discriminadas no bilhete que não constituam receita da transportadora, considerando os bilhetes válidos de todas as viagens que atenderam ao mercado, desconsiderados os bilhetes de passagem cancelados;

VN = Número de viagens necessárias em regime de eficiência, obtida a partir do maior valor entre o ICM e a soma da frequência mínima com o número de autorizações incumbentes do mercado, calculada considerando uma viagem por semana, por sentido, para cada autorização incumbente no mercado;

KM = Extensão média, em quilômetros, do mercado, obtida a partir da razão entre a soma da extensão do mercado em todas as linhas que são autorizadas a atendê-lo e o número de linhas autorizadas a atendê-lo, considerando apenas as linhas em operação ao longo dos últimos 12 (doze) meses contados a partir da data de apuração;

UMRP = Unidade Monetária de Referência de Passageiros.

A quantidade de novas empresas admitidas nos mercados principais, conforme o nível do mercado, pode ser resumida da seguinte forma, em função do resultado no IEM:

- IEM ≥ 1 (Nível 1): acesso de 20% novas empresas no mercado por janela de entrada;
- 0,7 ≤ IEM < 1 (Nível 2): acesso de 1 nova empresa por janela de ingresso; e
- IEM < 0,7 (Nível 3): mercado em contingência, não disponível ao ingresso de novas empresas enquanto perdurar a situação.

Dado todo o exposto, o modelo define que a inviabilidade econômica para a delegação de novas autorizações ocorre quando o número de transportadoras habilitadas interessadas em operar em um determinado mercado principal, em uma dada janela de entrada, for superior ao número de novas transportadoras a serem admitidas no mercado na janela de ingresso ou, então, quando o mercado estiver no estágio nível 3, desde que todos os indicadores dos termos de autorização que atendem ao mercado tenham resultados em níveis 1 ou 2.

## 8.2 Objeto de Outorga

A proposta submetida originalmente à Audiência Pública definia como objeto da autorização a prestação de serviços regulares de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros, sem caráter de exclusividade, entre dois municípios de Unidades da Federação (UF) distintas, onde seriam iniciadas e finalizadas todas as operações de transporte a serem executadas pela autorizatária, conforme disposto nos artigos da minuta de Resolução reproduzidos abaixo:

“Art. 9º A delegação de autorização pela ANTT terá por objeto a prestação de serviços regulares de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros, sem caráter de exclusividade, entre dois municípios, situados em diferentes Unidades da Federação (UF), onde serão iniciadas e finalizadas todas as operações de transporte a serem executadas pela autorizatária.

Parágrafo único. Cada Termo de Autorização indicará um único par de municípios, que corresponderá aos pontos de origem e destino de todas as linhas vinculadas ao respectivo instrumento de delegação.”

Após a análise das contribuições recebidas no âmbito da Audiência Pública nº 06, de 2022, a equipe técnica concluiu por manter a proposta e a enviou para a PF-ANTT proceder à análise jurídica, que não apresentou recomendações quanto ao tema “objeto da outorga”. No entanto, com mencionado anteriormente, houve recomendações no sentido de adequar o conceito de inviabilidade econômica aos termos da Lei nº 10.233, de 2001.

Após a análise das alternativas, a equipe técnica concluiu pela adoção da análise da ocorrência de inviabilidade econômica dos mercados principais.

No entanto, o objeto da análise proposta difere do objeto do Termo de Autorização previsto na minuta submetida à Audiência Pública nº 06, de 2022.

Em função dessa aparente incompatibilidade, a equipe técnica optou por analisar a pertinência de se alterar ou não o objeto de autorização proposto e promoveu uma comparação das possíveis alternativas.

### 8.2.1 Alternativas analisadas

#### Alternativa 1

A primeira alternativa apresentada propõe a outorga por linha. Nesta alternativa, cada linha (com seus respectivos mercados, ou seções, atendidos) corresponde a um objeto de autorização. Qualquer modificação (inclusão ou exclusão de seção) depende de modificação operacional no TASP a ser autorizada pela ANTT.

Como vantagem, trata-se de um modelo histórico de operação consagrado no setor, em que a operação se dá por meio de linhas, com maior facilidade de compreensão pelas transportadoras e de gestão pela ANTT. Modelo compatível com a avaliação da viabilidade econômica e técnica de mercados, uma vez que, embora o objeto da autorização seja a linha, esta é composta por mercados especificados no Termo de Autorização.

Como desvantagem, há menor flexibilidade operacional em relação às demais alternativas, pois qualquer alteração da linha demandará modificação do Termo de Autorização. Há, também, maior dificuldade de se avaliar a viabilidade econômica e técnica, uma vez que o processo seletivo não confere a outorga do objeto da autorização.

De forma a mitigar a segunda desvantagem, o produto do processo seletivo deverá ser o direito de atender determinado mercado principal como seção principal ou secundária em linha que venha a ser autorizada à empresa ou que já lhe tenha sido objeto de autorização. A partir do direito obtido, bastaria a

transportadora solicitar a operação desse mercado em uma nova linha ou em como seção intermediária de uma linha já existente.

#### **Alternativa 2**

A segunda alternativa apresentada propõe a outorga por conjunto de mercados (seções principais + secundárias). Nela, o objeto da autorização é um mercado A-B, que deverá ser explorado como seção principal em todas as operações vinculadas à autorização, juntamente com outros mercados que serão explorados como seções secundárias nas operações vinculadas ao Termo de Autorização. No ato da autorização, a transportadora cadastra as linhas que pretende operar entre A e B e as seções secundárias que irá atender em cada linha. A transportadora tem liberdade de elaborar as linhas, desde que todas tenham A-B como pontos terminais e que todas as seções secundárias sejam atendidas em alguma linha vinculada ao Termo de Autorização.

A vantagem dessa alternativa é maior flexibilidade operacional às empresas comparativamente à alternativa 1, pois permite que uma empresa explore diversas linhas vinculadas a um único Termo de Autorização e possibilita a modificação operacional de linhas sem que haja a necessidade de se alterar o Termo, caso não haja acréscimo ou supressão de seções. Em comparação à alternativa 2, há tendência de menos Termos de Autorização a serem delegados, conferindo maior eficiência aos trabalhos da ANTT (SUPAS e Diretoria) e menos TASR tendem a ser delegados. Além disso, esse modelo é compatível com a avaliação da viabilidade econômica e técnica de mercados, uma vez que os objetos da autorização são mercados.

Como desvantagem, as transportadoras precisarão, sempre que quiserem fazer algum ajuste nas linhas, solicitar a respectiva modificação operacional, embora sem necessidade de que o TASR seja modificado, caso não haja acréscimo ou supressão de seções. Modelo com maior nível de complexidade de gestão pela ANTT, pois a operação dos serviços dar-se-á em linha e as linhas não constam no Termo de Autorização. Tal como na alternativa 1, há maior dificuldade de se avaliar a viabilidade econômica e técnica, uma vez que o processo seletivo não confere a outorga do objeto da autorização – no entanto, adota-se a medida mitigadora da alternativa 1.

#### **Alternativa 3**

A terceira alternativa apresentada propõe a outorga por ligação entre dois municípios. Nela, a outorga será o direito de prestar serviço de transporte interestadual entre dois municípios, com flexibilidade para escolha das seções intermediárias, que não serão objeto dos TASR. É o modelo submetido originalmente à Audiência Pública.

Como vantagem, é um modelo que propicia uma maior flexibilidade operacional, uma vez que o acréscimo de seções secundárias ou supressão de seções secundárias não requer modificação do Termo de Autorização.

Como desvantagem, os mercados principais objetos de avaliação da inviabilidade técnica e econômica, caso sejam exploradas como seções secundárias, não constarão nos Termos de Autorização. Como o objeto do processo seletivo, que, pela Lei, se refere à outorga de autorização, será o direito de atendimento à ligação como seção principal ou secundária, cria-se insegurança jurídica ao não incluir o mercado no Termo de Autorização. Ademais, esse modelo tem maior nível de complexidade para gestão pela ANTT.

#### **Alternativa 4**

A quarta alternativa apresentada propõe que a outorga seja por áreas de atendimento, em que o objeto da autorização corresponderá às áreas do território nas quais a transportadora pode prestar serviços regulares de transporte rodoviário coletivo interestadual.

Como vantagem, permite maior flexibilidade operacional à transportadora ao longo da sua área de operação autorizada. Também permite a simplificação no processo de delegação dos serviços pela ANTT, comparativamente ao modelo de delegação por linhas e mercados, pois menos autorizações seriam necessárias para prover o atendimento com serviços de transporte interestaduais ao longo do território brasileiro.

No entanto, trata-se de um modelo incompatível com a avaliação da viabilidade econômica com foco em mercados (ligações), pois, ao não especificar os mercados a serem atendidos pela transportadora no ato de autorização, mas sim as áreas nas quais as empresas poderão estabelecer seus mercados, a avaliação da viabilidade econômica restaria prejudicada. Esse modelo tem maior nível de complexidade de gestão dos serviços pela ANTT, haja vista que se trata de um modelo novo e os processos organizacionais vigentes teriam que ser adequados. Além disso, há maior dificuldade de assimilação do modelo pelos agentes regulados, pois se trata de um modelo novo.

#### **8.2.2 Análise das alternativas propostas**

Na sequência, apresenta-se uma análise técnica (análise multicritério) quanto às opções avaliadas.

As opções quanto ao objeto do Termo de Autorização são avaliadas considerando os seguintes atributos:

- Aderência da operação a ser realizada ao objeto da autorização;
- Facilidade em monitorar e controlar os serviços pela ANTT;
- Facilidade em identificar inviabilidade operacional, técnica e econômica;
- Facilidade de gestão do processo de delegação; e
- Transição da norma atual para a nova norma.

#### **Atributo 1: Aderência da operação a ser realizada ao objeto da autorização**

Em relação a esse atributo, a alternativa 1 (outorga por linha) se apresenta como a melhor alternativa, pois é o que representa o que será efetivamente prestado pela transportadora – a linha e suas seções principal e intermediárias, se houver.

A alternativa 2 se apresenta como a segunda melhor alternativa para esse atributo, pois se tem um conhecimento prévio de todos os mercados que serão atendidos e as linhas que os atenderão.

A alternativa 3 (proposta original: outorga por ligação entre dois municípios) se apresenta como a terceira melhor opção para esse atributo, pois, ainda que também represente aquilo que será operado pela transportadora, possui menor nível de detalhe se comparado com as alternativas 1 e 2.

Já a alternativa 4 (outorga por áreas) se mostra a pior alternativa para esse atributo, pois possui um espaço geográfico amplo e há indefinição do que será realmente operado.

#### **Atributo 2: Facilidade em monitorar e controlar os serviços pela ANTT**

Em relação a este atributo, a alternativa 1 seria a mais favorável, haja vista que o objeto estaria claramente definido. Sabe-se exatamente o que a transportadora deseja operar e as eventuais alterações que ela fizer. Além disso, os indicadores dos serviços têm como elementos de construção aspectos da linha, o que facilita o monitoramento. Essa opção permite escalas de acompanhamento, em que se somente uma linha estiver sendo operada com má qualidade, bastaria cassá-la. Por outro lado, se o problema fosse genérico da transportadora, seriam cassados todos os seus serviços.

A alternativa 3 possui semelhanças com a alternativa 1, uma vez que o sistema continua estruturado em linhas. A pequena diferença resulta no objeto da autorização (ligação entre municípios), que agrega um grau de complexidade de monitoramento e controle razoavelmente maior em relação à alternativa 1.

A alternativa 2 seria classificada como a terceira melhor alternativa, visto que, embora bem determinados os mercados, a transportadora tem uma maior flexibilidade de definir a sua rede de atendimento (mais amplas e ágeas as alterações).

Já a alternativa 4 se mostra como a pior alternativa desse atributo, uma vez que não se tem clareza do que a transportadora efetivamente vai operar, ou seja, não se sabe exatamente os mercados atendidos, uma vez que uma área pode ser composta por vários municípios. Por isso, nessa opção de outorga por áreas, não há controle efetivo dos serviços prestados, pois a transportadora pode alterar as linhas entre as áreas, a qualquer momento, conforme seu interesse. Pode, por

exemplo, atender da localidade 1 para a localidade 2, em uma semana, e, na outra semana, atender da localidade 3 para a localidade 4, desde que atendidas as áreas objeto da outorga e, embora cause impacto relevante nos usuários, não tem reflexo nos critérios estabelecidos na norma proposta. Nesse contexto, pode-se afirmar que na opção de outorgas por áreas:

1. não há controle da regularidade do serviço efetivamente prestado, visto que a frequência está atrelada as microrregiões, em que se pode alterar, a qualquer momento a linha de referência da frequência mínima (pontos terminais etc.);
2. dificulta o controle das gratuidades e benefícios tarifários; e
3. torna o controle e acompanhamento complexo.

#### **Atributo 3: Facilidade em identificar inviabilidade operacional, técnica e econômica**

Nesse atributo, a alternativa 2 se apresenta como a melhor alternativa para esse atributo, pois se trata de um modelo que permite identificar, de forma objetiva, a inviabilidade operacional e técnica do serviço proposto e é um modelo compatível com a avaliação da viabilidade econômica de mercados, uma vez que os objetos da autorização são mercados.

Já a alternativa 1 se apresenta como a segunda melhor alternativa para esse atributo, pois apresenta as mesmas vantagens que a alternativa 2 – o objeto da autorização ser a linha, composta por mercados especificados no Termos de Autorização.

A alternativa 3 se apresenta como a terceira melhor alternativa para esse atributo. Ela, contudo, apresenta maior dificuldade, comparativamente às alternativas anteriores, de se avaliar a viabilidade econômica dos mercados, uma vez que mercados principais, objetos de avaliação da inviabilidade econômica, caso sejam exploradas como seções secundárias, não constarão nos Termos de Autorização.

Já a alternativa 4 se apresenta como a pior alternativa para esse atributo, tendo em vista que se trata de um modelo incompatível com a avaliação da inviabilidade econômica com foco em mercados, uma vez que, ao não especificar os mercados a serem atendidos pela transportadora no ato de autorização, mas sim as áreas nas quais as empresas poderão estabelecer seus mercados, não há como avaliar, de forma precisa, a viabilidade econômica da autorização delegada.

#### **Atributo 4: Facilidade de gestão do processo de delegação**

Em relação a este atributo, a alternativa mais favorável seria a alternativa 1, uma vez que a outorga reflete exatamente a operação pretendida, facilitando a gestão da delegação.

A alternativa 3 se mostra como a segunda melhor alternativa para esse atributo, com a mesma vantagem da alternativa 1 e, se comparando ambas as alternativas, com um número de outorgas menor para gerenciamento. Contudo, com a necessidade de se realizar a avaliação da ocorrência de inviabilidade econômica, a gestão torna-se mais complexa que a alternativa 1, já que o objeto da autorização consta somente os pontos terminais da linha.

A alternativa 2 se apresenta como a terceira melhor alternativa. Ainda que a análise de ocorrência de inviabilidade econômica seja facilitada neste modelo, a gestão do processo de delegação se torna mais complexa, pois teríamos 3 etapas: i) outorga geral da transportadora; ii) autorização de mercados; e iii) o cadastramento das linhas.

Por último, a alternativa 4 se apresenta como a pior alternativa para esse atributo, pois teria um número elevado de outorgas (áreas de atendimento), bem como teria a etapa de cadastramento das linhas de cada outorga. Ela se difere da alternativa 2, por ser extremamente complexa em se analisar a ocorrência de inviabilidade econômica de mercados, tornando-a, na prática, uma alternativa incompatível com o modelo de avaliação econômica de mercados.

#### **Atributo 5: Transição da norma atual para a nova norma**

Em relação a este atributo, a alternativa mais favorável seria a alternativa 1, por manter o que existe hoje.

Em seguida, a alternativa 1, pois seria, em síntese, transformar as linhas atuais na outorga futura.

Logo depois, a alternativa 3, por transformar um conjunto de linhas com os mesmos pontos terminais em um único Termo de Autorização, por autorizatória.

Por fim, a alternativa 4 é a menos recomendada para esse atributo, em razão da dificuldade de fazer a transição da outorga atual para áreas de atendimento, com a necessidade de se criar essas camadas de áreas de atendimento e adequando/separando as linhas nessas áreas, bem como novos módulos de sistema de informação da ANTT.

A tabela 2 sintetiza as considerações apresentadas:

**Tabela 2:** Análise multicritério das opções de forma de outorga

ATRIBUTOS	<u>Alternativa 1</u> Outorga de linha	<u>Alternativa 2</u> Outorga de conjunto de mercados	<u>Alternativa 3</u> Outorga por ligação entre dois municípios	<u>Alternativa 4</u> Outorga por áreas
Aderência da operação a ser realizada ao objeto da autorização	1	2	3	4
Facilidade em monitorar e controlar os serviços pela ANTT	1	3	2	4
Facilidade em identificar inviabilidade operacional, técnica e econômica	2	1	3	4
Facilidade de gestão do processo de delegação	1	3	2	4
Transição da norma atual para a nova norma	2	1	3	4
<b>TOTAL</b>	<b>7</b>	<b>10</b>	<b>13</b>	<b>20</b>

Pelo exposto, somando-se as classificações em cada atributo analisado acima, partindo do mais adequado (nota 1) para o menos adequado (nota 4), **a menor pontuação indica a Alternativa 1 (outorga por linhas) como a melhor alternativa** de objeto do Termo de Autorização.

## 9. MAPEAMENTO DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL QUANTO ÀS MEDIDAS ADOTADAS PARA A RESOLUÇÃO DO PROBLEMA REGULATÓRIO IDENTIFICADO

A experiência internacional demonstra que o transporte rodoviário interurbano é, de maneira geral, contestável, especialmente se o acesso aos terminais rodoviários permanecer regulamentado (Berechman 1993, apud Aragão et al., 2000). Alega-se que esse setor se trata, na verdade, de um setor contestável, que tem sido sujeito a uma regulação de monopólio natural mais por capricho político do que por necessidade econômica (Aragão et al., 2000).

Em análise da experiência de desregulamentação do mercado de transporte interurbano por ônibus no Chile, realizada no início da década de 1980, Couto (2013) pontua, com base em estudo publicado pelo Banco Mundial em 1999<sup>[11]</sup>, que “a desregulamentação resultou em mais serviços ofertados e melhorou a frequência e qualidade em rotas já existentes, e, por isso, em termos globais, a desregulamentação dos transportes no Chile pode ser considerada um sucesso”. Tobar (2022) também destaca que a política de liberalização realizada pelo Chile há mais de três décadas teve como consequência a melhoria dos veículos e a qualidade dos serviços.

Outro país que teve o seu setor de transporte interurbano por ônibus objeto de uma reforma no início da década de 1980 foram os Estados Unidos. A princípio, a desregulamentação implementada no setor, que já vinha em crise desde a década de 1960, decorrente do aumento da propriedade de automóveis pela população, da deterioração de distritos comerciais centrais nas principais cidades e da concorrência com outros modos de transporte, não conseguiu reverter o processo de retração vivenciado pelo setor. No entanto, a partir do ano de 2006, com a elevação dos congestionamentos nas rodovias, o aumento do preço do combustível, a recuperação econômica dos distritos centrais de negócios nas principais cidades, a superlotação dos terminais e atrasos em voos tornaram as viagens de ônibus mais atrativas, especialmente nas rotas de curtas e médias distâncias (Fischer e Schwieterman, 2011).

De acordo com os autores citados, esse renascimento do setor estadunidense de ônibus interurbanos é atribuído, em grande parte, a melhorias de velocidade e qualidade nos serviços, capitaneado pelo surgimento e expansão de novos operadores de baixo custo, conhecidos como “*curbside operators*” que ligam as principais cidades com serviços expressos, tarifas com grandes descontos e embarques nas calçadas das vias, em detrimento da utilização das estações tradicionais. Por fim, os autores destacam que a recuperação do setor é particularmente impressionante ao se considerar a ausência de programas públicos em larga escala para a expansão do setor.

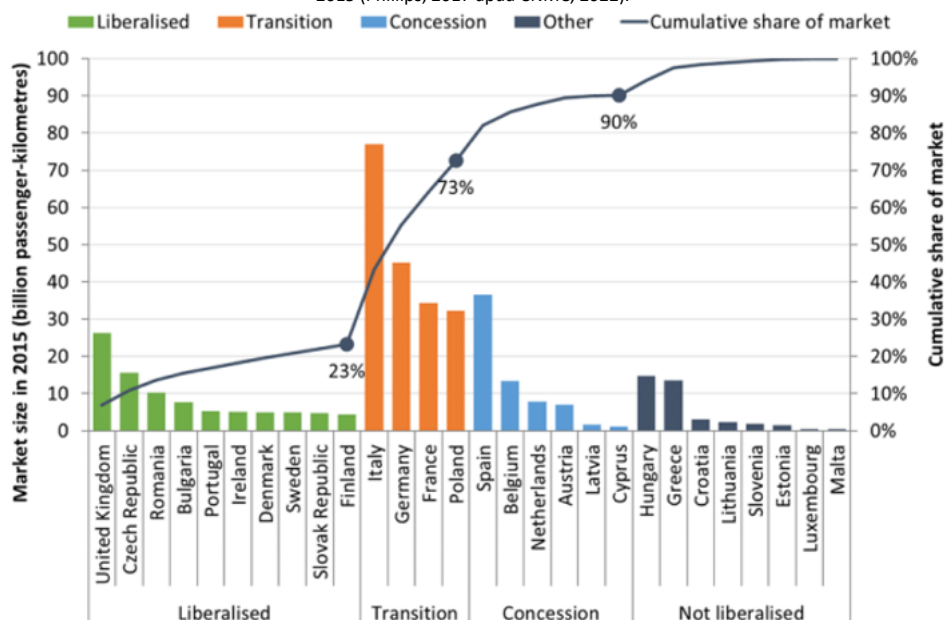
Schiller (2018) conclui que o mercado de transporte rodoviário de passageiros de longa distância norte-americano voltou a crescer como consequência da maior liberdade atribuída ao setor privado e dos reflexos das amarras regulatórias sobre o transporte aéreo, modal concorrente.

Partindo para a experiência europeia, Velde (2009) pontua que a liberalização e a desregulamentação do setor de serviços de ônibus de longa distância é considerado um sucesso nos países que o implementaram. Segundo conclui o autor, a desregulamentação mostrou que pode funcionar e os mercados parecem se manter suficientemente competitivos, tanto no sentido intermodal quanto intramodal.

Estudo realizado pela *Comisión Nacional de Los Mercados Y La Competencia – CNMC* destaca que muitos países europeus implementaram a liberalização dos seus sistemas de transporte rodoviário interurbanos de média e longa distâncias nos últimos anos, obtendo resultados positivos para os usuários em termos de menores preços, aumento da conectividade e frequência e maior qualidade nos serviços (CNMC, 2022). Como países que adotaram iniciativas recentes de desregulamentação do transporte interurbano, tem-se a Alemanha, a França, a Itália e Portugal, países que seguiram experiências anteriores do Reino Unido e da Suécia (CNMC, 2022).

A Figura a seguir apresenta a participação de mercado e forma de regulação dos serviços de transporte rodoviário interurbano de ônibus pelos países membros da União Europeia relativo ao ano de 2015.

**Figura 8:** Participação de mercado e forma de regulação dos serviços de transporte rodoviário interurbano de ônibus pelos países membros da União Europeia relativo ao ano de 2015 (Phillips, 2017 apud CNMC, 2022).



Destaca-se que os países em transição apresentados na Figura 1 concluíram a liberalização dos seus serviços. Assim, a maior parte do mercado europeu de transporte rodoviário interurbano encontra-se desregulado (CNMC, 2022).

De acordo com o estudo supracitado, os efeitos do processo de liberalização ocorridos nos países europeus podem ser divididos em duas etapas. Na primeira delas, com a entrada dos operadores, ocorre uma diminuição da concentração do mercado, geralmente acompanhado de um aumento no número de passageiros transportados, nas frequências e ligações. Na segunda fase, ocorre o amadurecimento do mercado, com a sua concentração em um oligopólio, cuja conformação depende, conforme evidências, das condições iniciais do mercado.

Nos mercados que já possuíam um operador dominante antes do processo de liberalização, tal como ocorreu no Reino Unido e na Suécia, a concentração tende a permanecer relativamente alta imediatamente após a liberalização, já que a presença desses operadores restringe as possibilidades de crescimento de novas empresas entrantes. Já o mercado italiano, que era altamente fragmentado antes do processo de liberalização, apresentou um maior número de operadores após o processo de liberalização até então (CNMC, 2022).

Essa tendência de concentração dos mercados europeus após o processo de liberalização tem, como uma de suas causas, um modelo que tem sido adotado na Europa, em que as empresas dominantes (operadores de plataformas) adotam a estratégia operacional de terceirizar as respectivas operações a pequenos operadores e ficam com os processos de marketing e de desenho de rede. Contudo, a competição entre esses operadores de plataformas, a presença de operadores menores, a competição intermodal existente e as baixas barreiras à entrada no mercado, que aumentam a probabilidade de entrada de novos operadores, reduzem o poder de mercado desses operadores dominantes estabelecidos após o processo de liberalização (CNMC, 2022).

O extrato do estudo em questão (CNMC, 2022), abaixo transcrito, destaca as características de contestabilidade do setor europeu:

*"(...) At the same time, the presence of other competitors in the domestic market could contain price increases on routes where there is no direct competition, given the possibility of entry by other companies.*

*(...)*

*- Barriers to market entry are low, which increases the likelihood of new companies entering the market and reduces the market power of incumbent operators:*

*- Investments in rolling stock are relatively low compared to other industries and modes of transport, and are recoverable in the event of an exit, so they do not constitute a sunk cost. In turn, the possibility of subcontracting operations to incumbent operators also removes any barriers this might involve." (grifo nosso)*

Por fim, estudos comparativos sobre o transporte interurbano internacional de passageiros por ônibus mostram que os preços por quilometragem percorrida nos países que liberalizaram seus serviços são significativamente menores comparativamente a outros países, o que parece confirmar o efeito positivo do mercado concorrencial (CNMC, 2022).

Tais evidências do cenário internacional europeu parecem corroborar os ensinamentos apresentados por Kon (2017), segundo a qual, se as barreiras de acesso ao mercado são fracas, não importa se as firmas existentes tenham grandes parcelas de mercado ou tentem se comportar de maneira colusiva, pois é a entrada efetiva, ou a sua ameaça, que força as firmas estabelecidas a operarem em níveis competitivos.

Também, corroboram a avaliação de Gomide (1998), segundo o qual a teoria dos mercados contestáveis considera ser possível haver elevada concentração econômica sem perda do bem-estar social, em termos de preços elevados e menores quantidades disponíveis, desde que haja forte concorrência potencial e que não existam barreiras à entrada e à saída das firmas na indústria.

Ou seja, evidências do mercado internacional mostram que, mesmo em mercados concentrados, desde que não existam barreiras à entrada dos operadores que demonstrem capacidade de prestar os serviços, pode-se alcançar uma situação próxima à eficiência econômica.

Em um exame dos mercados do Reino Unido, Estados Unidos, Alemanha, França, Itália e Noruega, Schiller (2018) também conclui que os mercados de transporte rodoviário de longa distância são contestáveis e admitem a concorrência e o livre mercado. E destaca que *"tais experiências são muito relevantes para que se avalie o novo modelo regulatório no Brasil. Nenhum dos países estrangeiros impôs tantas barreiras à entrada durante a fase de transição quanto o Brasil. Não houve, como regra, a limitação do número de operadores por mercado. Não houve a limitação das outorgas das autorizações. Buscou-se, em todos os países, privilegiar a liberdade de mercado."*

A partir desse conjunto de evidências obtidas da literatura técnica e da experiência internacional, pode-se concluir que, embora cada país apresente suas peculiaridades, que não necessariamente se realizarão no mercado brasileiro de forma semelhante, ante as particularidades nacionais, os mercados de transporte por ônibus interurbanos de média e longa distâncias apresentam fortes características de contestabilidade.

Por último, em análise mais detida da experiência internacional, no caso a experiência europeia, foi observado que a estabilização dos mercados após o processo de abertura se deu com mais operadores quando, antes da abertura, havia mais operadores já em operação.

Conforme apresenta CNMC (2022), nos mercados que já possuíam um operador dominante antes do processo de liberalização, tal como ocorreu no Reino Unido e na Suécia, a concentração tende a permanecer relativamente alta imediatamente após a liberalização, já que a presença desses operadores restringe as possibilidades de crescimento de novas empresas entrantes. Já o mercado italiano, que era altamente fragmentado antes do processo de liberalização, apresentou um maior número de operadores após o processo de liberalização até então.

Assim, embora o Brasil tenha as suas particularidades e várias características distintas dos demais países onde ocorreram processos de liberalização dos serviços de transporte rodoviário interurbanos, é plausível a premissa de que o aumento paulatino da concorrência, sem que isso prejudique a adequada prestação do

serviço público, permita a coexistência de um maior número de operadores no mercado quando da estabilização do processo de abertura.

## 10. ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO

Para implantação da proposta apresentada nesta AIR, destaca-se a necessidade de adequação de sistemas da ANTT (melhoria e desenvolvimento de software). Todavia, merece registro que a necessidade de desenvolvimento desses sistemas já existe desde a publicação da Resolução ANTT nº 4.770/15, atual regulamentação do TRIP.

Trata-se, assim, de sistemas em implantação e em constante evolução, que estão sendo desenvolvidos para tornar mais eficientes alguns serviços prestados pela ANTT às empresas do TRIP e facilitar as análises da SUPAS, a partir de três módulos principais necessários ao adequado funcionamento do setor. Destaca-se, assim, a necessidade de um módulo de cadastro geral, responsável pela habilitação de empresas, motoristas e veículos; um módulo de operações, referente as informações de linhas, esquemas operacionais e programações de viagens; e um módulo de monitoramento, responsável pela coleta e tratamento das informações geradas pelas autorizatárias e utilizados para acompanhamento dos índices de desempenho.

Nesse contexto, a proposta apresentada nesta AIR depende, na maior parte dos casos, de readequação de processos e, em análise preliminar, não se identificou alterações significativas nas demandas, atividades e cronograma do projeto em comparação aos anteriormente previstos para os sistemas.

O citado módulo de cadastro geral se utilizará de sistema que já se encontra em produção, com evoluções pontuais para inclusão de informações que serão acrescentadas ao cadastro das empresas, além de registrar com maior efetividade os históricos dos dados para propiciar os estudos sobre a evolução dos serviços e prestação de informações aos diversos *stakeholders* (usuários, órgãos de controles, governo, judiciário).

O módulo de operações implicará na redução de etapas do processo de análise, tanto do ponto de vista de protocolos, quanto de tempo de análise das solicitações das transportadoras, uma vez que irá combinar as análises referentes às instalações, mercados e esquema operacional em um único sistema e transfere às autorizatárias a obrigação do cadastro dos serviços. Como por exemplo, ao invés da elaboração do esquema operacional da linha ser efetuada pelo analista no sistema da ANTT, realizada atualmente com base em documentos apresentados pela transportadora, a própria transportadora irá realizar esse cadastro diretamente no novo sistema disponibilizado pela ANTT.

A empresa também será beneficiada, pois não será necessária elaboração dos documentos em formulários padronizados, impressão deles e protocolo de documentação pelo Sistema SEI para que o pedido entre em uma fila de requerimentos. A própria autorizatária utilizará o sistema, que filtrará se o pedido atende os requisitos mínimos para análise.

O módulo de monitoramento utilizará a mesma plataforma existente, com pequena alteração de dados necessários para elaboração dos índices de desempenho, implicando em ampliação da infraestrutura necessária para recebimento dos dados por parte da ANTT. Destacamos que o módulo de monitoramento já estava previsto na Resolução nº 4.499/2014 e já é utilizado para análise das solicitações de mercados conforme estabelecido pela Deliberação nº 134/2018.

O monitoramento *online* dos serviços outorgados fornecerá instrumentos que poderão fortalecer a fiscalização, que poderá utilizar os indicadores para nortear suas operações com maior efetividade.

Como resultado, além da adequação dos sistemas à nova realidade imposta pelo ajuste da regulamentação do TRIP da ANTT ao Decreto nº 10.157/19 e Lei nº 14.298/22, espera-se a melhoria na eficiência de análise por parte da SUPAS/ANTT, por meio de desburocratização e de simplificação dos processos, que poderão ser avaliados oportunamente por meio de indicadores de quantidade de análise realizadas e de prazos médios de análise para basear suas conclusões, após a implantação do novo marco regulatório e da atualização dos sistemas.

### 10.1. identificação e definição dos efeitos e riscos decorrentes da edição, da alteração ou da revogação do ato normativo

Com a finalidade de se identificar os pontos sensíveis relacionados a implementação da nova regulamentação do TRIP, considerando a proposta apresenta nesta AIR, elaborou-se a matriz de risco abaixo.

Quadro 1 : Matriz de Riscos - implementação da nova regulamentação do TRIP, considerando a proposta apresentada na AIR.

Possível Evento	Probabilidade (1)	Impacto (1)	Nível de Risco (2)	Causa	Consequência	Plano de ação (mitigação)
Demandas judiciais contra a regulação estabelecida pela ANTT e contestação de órgãos de controle (TCU, SEAE, etc.).	3	4	12	Atores envolvidos entrarem na justiça e órgãos de controle questionarem a atuação da ANTT.	Insatisfação dos usuários; descredito da regulação da ANTT; e desgaste político.	Elaboração de Plano de Comunicação; apresentação, detalhamento e esclarecimento da proposta; estabelecer regras e procedimentos para monitoramento e resolução de conflitos; e Audiência Pública.
Dificuldade na articulação política do setor.	4	5	20	Resistência dos operadores.	Dificuldade na implantação do modelo proposto.	Elaboração de Plano de Comunicação; apresentação, detalhamento e esclarecimento da proposta; estabelecer regras e procedimentos para monitoramento e resolução de conflitos; e Audiência Pública.
Instabilidade da qualidade do serviço.	2	4	8	Alterações na oferta (entra e saída de operadores,	Insatisfação dos usuários; descredito da regulação da	Instituir ferramenta de avaliação dos serviços;



Possível Evento	Probabilidade (1)	Impacto (1)	Nível de Risco (2)	Causa	Consequência	Plano de ação (mitigação)
				novas formas de estrutura de operação) podem afetar a qualidade de operação.	ANTT; e desgaste político.	desenvolver e aprimorar sistema para monitoramento; e garantir entrantes com qualidade.
Aumento da tarifa.	2	5	10	Conluio entre as operadoras; operadoras dificultarem a contestabilidade dos mercados; e restrição na entrada de novas operadoras nos mercados com inviabilidade econômica.	Insatisfação dos usuários; descrédito da regulação da ANTT; e desgaste político.	Estabelecer procedimentos e medidas para eventuais abusos de tarifas e de exercício de poder de mercado; divulgação de informações referentes ao preços praticados pelas transportadoras; e adotar medidas na regulamentação que incentive práticas de preços módicos.
Impacto nos serviços intermunicipais.	2	3	6	Prática de competição desleal e atendimentos de ligações intermunicipais por transportadoras não autorizadas.	Deslocamento da demanda intermunicipal para as ligações interestaduais.	Fiscalização; articulação com estados e municípios; e adotar medidas na regulação que dificultem o transporte não permitido, inclusive o intermunicipal não autorizado.
Desinteresse no atendimento de ligações secundárias.	3	3	9	Desinteresse econômico no atendimento da ligação.	Desatendimento das ligações deficitárias.	Adotar medidas na regulamentação que incentive a prestação de serviços e entrada de novas operadoras em ligações secundárias.

Obs.: (1) Probabilidade ou impacto \_ gradação: 1 (muito baixo); 2 (baixo); 3 (moderado); 4 (elevado); e 5 (muito elevado).

(2) Risco = probabilidade x impacto \_ gradação: crítico (entre 15 e 25); alto (entre 7 e 14); e moderado (entre 4 e 6); e baixo (entre 1 e 3).

## 11. CONSIDERAÇÕES SOBRE MANIFESTAÇÕES RECEBIDAS EM PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Desde a inserção do projeto “Abertura de Mercado de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros” pela Diretoria Colegiada na Agenda Regulatória da ANTT, conforme Deliberação nº 798, de 02 de outubro de 2018, a ANTT realizou vários processos de participação social relativos ao tema em estudo objeto da presente AIR.

Ao longo de 2018 e 2019, a equipe técnica da então Gerência de Estudos, Acompanhamento e Avaliação do Mercado de Transporte de Passageiros – GEAME propôs uma nova regulamentação ao setor. Aspectos sensíveis da proposta apresentada pelo projeto de Abertura do Mercado foram objeto da Tomada de Subsídios nº 10/2018, da Reunião Participativa nº 01/2019, e de uma consulta interna realizada em 2019. As propostas apresentadas pelo projeto Abertura de Mercado constam no processo administrativo 50500.027339/2019-17.

Em 13 de junho de 2019, foi aprovada a Abertura de Audiência Pública 09/2019, destinada exclusivamente à regulamentação do conceito de inviabilidade operacional, por meio de uma alteração pontual da Resolução nº 4.770, de 25 de junho de 2015. A proposta apresentava o conceito de concorrência ruína, que delimitava a entrada de novos operadores em função do aproveitamento do mercado.

Em 1º de julho de 2020, foi aberta a Tomada de Subsídios nº 04/2020. A Tomada de Subsídios teve como objetivo apresentar as propostas já desenvolvidas pela Agência até aquele momento e colher subsídios para seu aprimoramento. O aviso da Tomada de Subsídios foi publicado no Diário Oficial da União em 12 de junho de 2020, seção 3, página 11, com o período para o recebimento de contribuições das 9h00 (horário de Brasília) do dia 1º de julho de 2020 até as 18h00 (horário de Brasília) do dia 30 de julho de 2020.

No período disponibilizado para as manifestações, foram recebidas 56 (cinquenta e seis) contribuições por meio do sistema ParticipANTT (SEI 3859112) e 2 (duas) manifestações por meio do Sistema Eletrônico - SEI (documento 4115243 e processo 50500.076360/2020-71). As contribuições foram analisadas pela Equipe Técnica da Gerência de Estudos e Regulação do Transporte de Passageiros - GEEST e incorporadas nas Análises de Impacto Regulatório (processo 50500.099251/2020-22). Maiores informações sobre a consulta constam no processo 50500.053817/2020-70.

Em 23 de novembro de 2020, foi aberta Audiência Pública nº 04/2020, que teve como objetivo tornar pública e colher sugestões sobre a proposta de regulamentação da prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros, sob o regime de autorização. O aviso de Audiência Pública foi publicado no Diário Oficial da União nº 216, de 12 de novembro de 2020, seção 3, página 93, com o período para o recebimento de contribuições das 9h00 (horário de Brasília) do dia 23 de novembro de 2020 até as 18h00 (horário de Brasília) do dia 23 de janeiro de 2021. As sessões públicas

virtuais da Audiência Pública foram realizadas nos dias 12, 13 e 14 de janeiro de 2021, das 14h00 às 18h00, sendo transmitida ao vivo por meio dos programas *Microsoft Teams* e *Youtube*.

Para a participação da sociedade foram disponibilizados os seguintes meios:

- manifestação por escrito por meio do Sistema de Participação Pública da ANTT – ParticipANTT, disponibilizado no sítio eletrônico da ANTT, [http://www.antt.gov.br/participacao\\_social/](http://www.antt.gov.br/participacao_social/);
- manifestação por escrito enviadas pelo Sistema Eletrônico SEI, por via postal ou pessoalmente;
- manifestação por escrito durante a sessão pública virtual, por meio de e-mails [ap004.2020@antt.gov.br](mailto:ap004.2020@antt.gov.br); e
- manifestação oral durante a sessão pública virtual, por meio do programa Microsoft Teams.

No período disponibilizado para as contribuições, foram recebidas 121 (cento e vinte e uma) manifestações, sendo 18 (dezoito) manifestações orais, 5 (cinco) manifestações escritas enviadas via e-mail durante a sessão pública virtual, 92 (noventa e duas) manifestações escritas recebidas por meio do sistema ParticipANTT, 6 (seis) manifestações recebidas por meio do Sistema Eletrônico - SEI. Maiores informações sobre a Audiência Pública podem ser consultadas no processo 50500.006769/2021-10.

Em 20 de setembro de 2021, nos termos do Despacho DDB nº8173523, o Diretor Davi Barreto determinou a convocação de Reunião Participativa (Reunião Participativa nº 05/2021), que teve como objeto tratar dos ajustes realizados após a Audiência Pública nº 04/2020, na proposta de revisão e consolidação do marco regulatório do setor de transporte rodoviário interestadual de passageiros.

O aviso de Reunião Participativa foi publicado no Diário Oficial da União nº 180, de 22 de setembro de 2021, seção 3, página 122. Para participar de forma oral durante a sessão virtual, foram convidados, por meio de ofícios, associações representativas de empresas do setor e órgãos públicos, que participaram direta ou indiretamente da Audiência Pública nº 04/2020, ou de ações relacionadas a esse processo de participação e controle social. Foram convidados, por meio de ofícios, os seguintes órgãos públicos e associações representativas de empresas do setor:

- Associação Nacional das Empresas de Transporte Rodoviário de Passageiros - ANATRIP;
- Confederação Nacional do Transporte - CNT;
- Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros - ABRATI;
- Associação Brasileira de Mobilidade e Tecnologia - AMOBITEC;
- Tribunal de Contas da União - TCU;
- Secretaria Nacional do Consumidor - SENACON; e
- Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade - SEAE.

A sessão virtual ocorreu no dia 30 de setembro de 2021, das 15h00 às 17h00, por meio de plataforma digital e foi transmitida ao vivo pelo canal da ANTT no YouTube. Os demais interessados em participar puderam assistir ao vivo pelo canal da ANTT, no *Youtube*, e encaminhar sugestões ou pedidos de esclarecimento até o início do evento para o e-mail [rp005\\_2021@antt.gov.br](mailto:rp005_2021@antt.gov.br). Foram recebidas 21 (vinte e uma) manifestações, sendo 6 (seis) manifestações orais, 12 (doze) manifestações enviadas por e-mail e 3 (três) manifestações enviadas por meio do Sistema Eletrônico – SEI, sendo que duas das manifestações enviadas por meio do SEI, também foram encaminhadas por e-mail, com igual conteúdo. Maiores informações sobre a Reunião Participativa constam no processo 50500.090213/2021-95.

Em 2022, a ANTT realizou a Tomada de Subsídio nº 01/2022, que teve como objeto obter contribuições para o projeto de regulamentação da prestação de serviços regulares de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros sob o regime de autorização, tendo em vista, especificamente, a publicação da Lei nº 14.298, de 2022, que alterou a Lei nº 10.233, de 2001, para estabelecer critérios de outorga mediante autorização para o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

A Tomada de Subsídios nº 01/2022 foi restrita a convidados, órgãos públicos e associações representativas de empresas do setor, os quais já haviam tomado parte da Reunião Participativa nº 005/2021, e que já vinham participando, direta ou indiretamente, de todas as de ações relacionadas ao processo de regulamentação da prestação de serviços regulares de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros sob o regime de autorização.

Os órgãos públicos e associações representativas de empresas do setor foram convidados, por meio de ofícios, por meio dos quais foram informados que a documentação relativa ao objeto da Tomada de Subsídio estaria disponível, no sítio eletrônico da ANTT, <https://participantt.antt.gov.br/> – Tomada de Subsídio nº 001/2022 e que as contribuições poderiam ser encaminhadas das 09 horas (horário de Brasília) do dia 09 de fevereiro de 2022 até as 18 horas (horário de Brasília) do dia 25 de fevereiro de 2022, por meio do Sistema de Participação Pública da ANTT – ParticipANTT, via Sistema Eletrônico SEI, pela via postal ou pessoalmente no endereço da ANTT, SCES – Trecho 3 – Lote 10 – Polo 8 – Brasília/DF – CEP: 70.200-003.

Foram convidados, por meio de ofícios, os seguintes órgãos públicos e associações representativas de empresas do setor:

- Associação Nacional das Empresas de Transporte Rodoviário de Passageiros - ANATRIP;
- Confederação Nacional do Transporte - CNT;
- Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros - ABRATI;
- Associação Brasileira de Mobilidade e Tecnologia - AMOBITEC;
- Tribunal de Contas da União - TCU;
- Secretaria Nacional do Consumidor - SENACON; e
- Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade - SEAE.

Posteriormente, a Associação Brasileira em Logística Inovadora de Transportes em Ônibus e Passageiros – ABLITOP solicitou autorização para participar da Tomada de Subsídios, solicitação acatada pela Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros – SUPAS.

Foram recebidas 14 (quatorze) contribuições, sendo 12 (doze) por meio do Sistema de Participação Pública da ANTT – ParticipANTT, e 2 (duas) contribuição recebida por meio do Sistema Eletrônico – SEI. Maiores informações sobre a Tomada de Subsídio nº 01/2022 constam no processo 50500.007765/2022-21.

Depois, em atendimento à determinação da Deliberação nº 385, de 2021, a proposta desenvolvida e consolidada em Minuta de Resolução foi submetida à consulta interna junto aos servidores da ANTT, realizada no período de 20 de abril a 03 de maio de 2022, buscando-se identificar pontos que eventualmente demandassem, na visão do corpo técnico da Agência, aperfeiçoamentos para que a proposta pudesse ser submetida posteriormente à audiência pública.

A Consulta Interna foi divulgada por meio de Comunicado, enviado por e-mail a todos os servidores e colaboradores da Agência em 20 de abril de 2022, onde foram divulgados os documentos e informado que as contribuições poderiam ser feitas por meio de link do programa Microsoft Forms, que ficou disponível de 20 de abril de 2022 a 03 de maio de 2022. Além disso, o Processo Administrativo relativo à Consulta Interna, de número 50500.033635/2022-44, foi encaminhado, conforme Ofício Circular SEI nº 743/2022/COARP/GEEST/SUPAS/DIR-ANTT (10903552), a todas as Unidades Organizacionais da ANTT, informando sobre a realização da Consulta Interna e possibilitando que as contribuições fossem feitas, também, nos autos do processo.

Foram recebidas 18 (dezoito) contribuições, sendo 16 (dezesseis) por meio do formulário e 2 (duas) contribuições recebidas nos autos do processo nº 50500.033635/2022-44. Maiores informações sobre a Consulta Interna constam no processo 50500.033635/2022-44.

Posteriormente, a ANTT abriu a Audiência Pública nº 06/2022, com o objetivo tornar pública e colher sugestões sobre a proposta de regulamentação da prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros, sob o regime de autorização. O aviso de Audiência Pública foi publicado no Diário Oficial da União nº 118, de 24 de junho de 2022, seção 3, página 187, com o período para o recebimento de contribuições das 9h00 (horário de Brasília) do dia 8 de julho de 2022 até as 18h00 (horário de Brasília) do dia 22 de agosto de 2022.

A sessão pública híbrida (virtual e presencial) da Audiência Pública foi realizada no dia 4 de agosto de 2022, das 14h00 às 18h00, no Auditório Eliseu Resende, Setor de Clubes Esportivos Sul, Lote 10, Trecho 03 - Projeto Orla 8 - Edifício Sede da ANTT - 1º subsolo, Brasília/DF e foi transmitida ao vivo por meio dos programas *Microsoft Teams* e *Youtube*.

Para a participação da sociedade foram disponibilizados os seguintes meios:

- manifestação por escrito por meio do Sistema de Participação Pública da ANTT – ParticipANTT, disponibilizado no sítio eletrônico da ANTT, [http://www.antt.gov.br/participacao\\_social/](http://www.antt.gov.br/participacao_social/);
- manifestação por escrito enviadas pelo Sistema Eletrônico SEI, por via postal ou pessoalmente;
- manifestação oral durante a sessão pública híbrida, por meio do programa Microsoft Teams ou presencialmente.

Considerando que o Sistema de Participação Pública da ANTT – ParticipANTT, apresentou instabilidade no decorrer da Audiência Pública nº 06/2022, foi disponibilizado, também, um e-mail para que as manifestações por escrito pudessem ser enviadas: [ap006\\_2022@antt.gov.br](mailto:ap006_2022@antt.gov.br).

No período disponibilizado para as contribuições, foram recebidas 54 (cinquenta e quatro) manifestações por escrito, sendo 30 (trinta) por meio do Sistema de Participação Pública da ANTT – ParticipANTT, 18 (dezoito) manifestações recebidas por e-mail e 6 (seis) manifestações recebidas por meio do Sistema Eletrônico – SEI. De forma oral, 20 (vinte) pessoas se manifestaram, sendo 15 (quinze) de modo virtual e 5 (cinco) presencialmente.

A maioria das manifestações apresentaram mais de uma contribuição. Assim, das manifestações realizadas, foram recebidas 580 (quinhentos e oitenta) contribuições, que foram analisadas e respondidas no âmbito do Relatório Final da Audiência Pública SEI nº 19/2022 (documento SEI nº 13892133). Maiores informações sobre a Audiência Pública nº 06/2022 constam no processo 50500.048993/2022-51.

**JULIANO DE BARROS SAMÔR**

SUPERINTENDENTE DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE PASSAGEIROS

**ANDERSON LOUSAN DO NASCIMENTO POUBEL**

Gerente de Estudos e Regulação do Transporte de Passageiros

**ANDERSON PAULINO ARAUJO COUTO**

Coordenador de Análise Técnica do Transporte de Passageiros

**ROZANGELA GASPARINI FREIRE ARAÚJO**

Coordenadora de Análise Regulatória do Transporte de Passageiros

**HEITOR PEREIRA DO NASCIMENTO**

Especialista em Regulação de Serviços de Transportes Terrestres

**LEONARDO DE MOURA NITZKE**

Técnico em Regulação de Serviços de Transportes Terrestres

**LUIS WANDERLEY DE SOUZA**

Técnico em Regulação de Serviços de Transportes Terrestres

**MICHELL BERNARDO DOS SANTOS**

Técnico em Regulação de Serviços de Transportes Terrestres

Brasília, 03 de julho de 2023

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ANTT – Agência Nacional de Transporte Terrestres. **Manual de Impacto Regulatório (AIR) e de Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) – 3ª Edição**, Brasília, 2020. Disponível em: <https://portal.antt.gov.br/documents/3116054/3118105/Manual+de+Analise+de+Impacto+Regulatorio+%28AIR%29+e+Avalia%C3%A7%C3%A3o+de+Resultado+Re+2020.pdf/2ea7dfbd-3b18-f5a3-7362-8a054ec05c6a?t=1635196329297>

ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Guia de Análise de Impacto Regulatório**, *Guia nº 17/2021 – versão 3, 2021*. Disponível em: [http://antigo.anvisa.gov.br/documents/10181/6328934/Guia+17\\_2021\\_vers%C3%A3o+3.pdf/da2a106b-9ac6-4def-8b36-81c1ddf06add](http://antigo.anvisa.gov.br/documents/10181/6328934/Guia+17_2021_vers%C3%A3o+3.pdf/da2a106b-9ac6-4def-8b36-81c1ddf06add)

ARAGÃO, J.J.G. et al. **Construindo modelos de relações institucionais e regulatórias no transporte público urbano: algumas considerações metodológicas**. Transporte em tempos de reforma: ensaios sobre a problemática. Brasília: LGE Editora, 2000.

CNMC. **Study on intercity bus passenger transport in Spain**. E/CNMC/006/19. Market Studies Collection, 2022. Disponível em: <https://www.cnmc.es/sites/default/files/4448936.pdf>. Acesso em 27 de maio de 2023.

COUTO, A.P.A. **Transporte Regular Interestadual por Ônibus: características e revisão da regulação**. Brasília, 2013. Dissertação apresentada como pré-requisito para a obtenção do título de mestre em Regulação e Gestão de Negócios junto à Universidade de Brasília. Universidade de Brasília. Disponível em: [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/16162/1/2013\\_Anderson%20PaulinoAraujoCouto.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/16162/1/2013_Anderson%20PaulinoAraujoCouto.pdf). Acesso em 29 de maio de 2023.

FISCHER, L.A.; SCHWIETERMAN, J.P. **The Decline and Recovery of Intercity Bus Service in the United States: A Comeback for an Environmentally Friendly Transportation Mode?** Environmental Practice, 2011. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/231751652\\_RESEARCH\\_ARTICLE\\_The\\_Decline\\_and\\_Recovery\\_of\\_Intercity\\_Bus\\_Service\\_in\\_the\\_United\\_States\\_A\\_Comeback](https://www.researchgate.net/publication/231751652_RESEARCH_ARTICLE_The_Decline_and_Recovery_of_Intercity_Bus_Service_in_the_United_States_A_Comeback). Acesso em 27 de maio de 2023.

GOMIDE, A.A. **Regulação econômica nos serviços públicos de transporte urbano por ônibus no Brasil**. Porto Alegre, 1998. Dissertação de mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Economia. Faculdade de Ciências Econômicas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Acesso em 04 de janeiro de 2022.

KON, A. **Economia Industrial: teoria e estratégias**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2017.

PINDYCK, R.S.; RUBINFELD, D.L. **Microeconomia**. Sexta edição. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

SCHILLER, A.O.S.B. **Sistema de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros no Brasil: concorrência, falhas de governo e reflexos regulatórios**. Rio de Janeiro, 2018. Escola de Direito do Rio de Janeiro. Fundação Getulio Vargas. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/27339/Schiller%2c%20Alexandre%20-%20Sistema%20de%20Transporte%20Rodovi%C3%A1rio%20Interestadual%20e%20Internacional%20de%20Passageiros%20no%20Brasil%20-%20Concorr%C3%Aancia%2c%20Falhas%20de%20Governo%20e%20Reflexos%20Regulat%C3%B3rios.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 29 de maio de 2023.

TOBAR, M.I.H. **El régimen jurídico del transporte de pasajeros por carretera. Una aproximación empírica y dogmática**. Santigado, 2022. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Departamento de Derecho Público. Universidad de Chile. Disponível em: <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/189622/El-regimen-juridico-del-transporte-de-pasajeros-por-carretera-una-aproximacion-empirica-y-dogmatica.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 29 de maio de 2023.

VELDE, D.V.D. **Long-Distance Bus Services in Europe: Concessions or Free Market?** Discussion Paper 2009-21. OECD/ITF, 2009. Disponível em: <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/dp200921.pdf>. Acesso em 18 de maio de 2023.

[1] Parâmetros estabelecidos pela Resolução nº 1.627, de 13 de setembro de 2006.

[2] O Decreto 2.521/1998 considera como mercado o núcleo de população, local ou regional, onde há potencial de passageiros capaz de gerar demanda para a exploração econômica de uma ligação, de maneira isolada ou combinada com outras ligações. E, como mercado secundário ou subsidiário, considera o par de núcleos populacionais que apresenta pequeno potencial de geração de demanda de transporte, incapaz, por si só, de viabilizar economicamente o atendimento de uma ligação de forma autônoma.

[3] Considerou-se o período de um ano como período de avaliação porque é o período mínimo geral de atendimento a ser observado pelas empresas e corresponde, também, ao ciclo de avaliação dos termos de autorização e das autorizatárias. Por último, corresponde ao período que permite a consideração da flutuação sazonal de demanda ao longo dos meses, característica dos serviços de TRIP, sendo um período usualmente adotado para a avaliação da evolução da demanda ao longo do tempo.

[4] Lotação considerada na planilha tarifária utilizada para levantamento do custo da prestação dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, conforme Título IV da Resolução nº 18, de 23 de maio de 2002, e Resolução nº 1.627, de 13 de setembro de 2006.

[5] Vide Nota Técnica 034/SUREF/ANTT/2006.

[6] Vide Anexo 3 – Termos e Definições do Edital de Licitação e do Contrato de Permissão dos Serviços de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros, operados por ônibus do tipo rodoviário, relativo à Audiência Pública nº 121/2011. Disponível em: <https://participantt.antt.gov.br/Site/AudienciaPublica/VisualizarAvisoAudienciaPublica.aspx?CodigoAudiencia=302>. Consulta em 23 de maio de 2023.

[7] O coeficiente tarifário, referencial utilizado até 2019 para o cálculo da tarifa máxima dos serviços regulares de TRIP, era calculado a partir da planilha tarifária que estimava o custo médio por quilometragem percorrida nos serviços, com vistas a garantir ao usuário dos serviços uma tarifa módica e que permitia a justa remuneração do operador. O valor do coeficiente tarifário do serviço convencional com sanitário em piso pavimentado previsto na Resolução ANTT 5.826, de 29 de junho de 2018, corresponde a R\$ 0,185708.

[8] Na planilha tarifária utilizada para o cálculo de custo quilométrico que serviu de base para a UMRP, a taxa de remuneração do capital investido considerada foi de aproximadamente 10% do custo/km estimado.

[9] Não há um custo irreversível significativo que a empresa assumirá caso deixe o mercado antes de cumprir o período mínimo de atendimento. Contudo, como o cumprimento do período de atendimento é condição indispensável ao cumprimento do objeto da autorização, se ela abandonar o mercado, ficará impedida de ampliar sua operação, por meio de novas autorizações, pelo período mínimo de 12 meses.

[10] Custos resultantes da exclusão dos custos de capital (depreciação dos ativos utilizados na prestação dos serviços e a remuneração do capital investido).

[11] Impact and Benefits of Deregulation.

[12] As informações desta Seção, inclusive com transcrições de partes dos documentos consultados, foram retiradas do Relatório Final da Audiência Pública SEI nº 16/2021 (documento SEI nº 7481511 – processo 50500.006769/2021-10), do Relatório de Atividades relativas à Tomada de Subsídios nº 04/2020 (documento SEI nº 4115249 – processo 50500.053817/2020-70), do Relatório da Reunião Participativa nº 05/2021 (documento SEI nº 8361542 – processo 50500.090213/2021-95), do Relatório da Tomada de Subsídios nº 01/2022 (documento SEI nº 10420845 – processo 50500.007765/2022-21), do Relatório Simplificado de Consulta Interna 11372391 (documento SEI nº 11372391 – processo 50500.033635/2022-44) e do Relatório Final da Audiência Pública SEI nº 19/2022 (documento SEI nº 13892133 – processo 50500.048993/2022-51)



Documento assinado eletronicamente por **ROZANGELA GASPARINI FREIRE ARAÚJO, Coordenador(a)**, em 03/07/2023, às 09:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **MICHELL BERNARDO DOS SANTOS, Técnico em Regulação**, em 03/07/2023, às 09:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **LUIS WANDERLEY DE SOUZA, Técnico em Regulação**, em 03/07/2023, às 09:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **HEITOR PEREIRA DO NASCIMENTO, Especialista em Regulação**, em 03/07/2023, às 09:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **ANDERSON PAULINO ARAUJO COUTO, Coordenador(a)**, em 03/07/2023, às 09:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **LEONARDO DE MOURA NITZKE, Técnico em Regulação**, em 03/07/2023, às 09:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **ANDERSON LOUSAN DO NASCIMENTO POUBEL, Gerente**, em 03/07/2023, às 10:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **JULIANO DE BARROS SAMÔR, Superintendente**, em 03/07/2023, às 10:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.antt.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **17598188** e o código CRC **0F5E7833**.