

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 RESPONSABILIDADES 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 RESPONSABILIDADES 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;

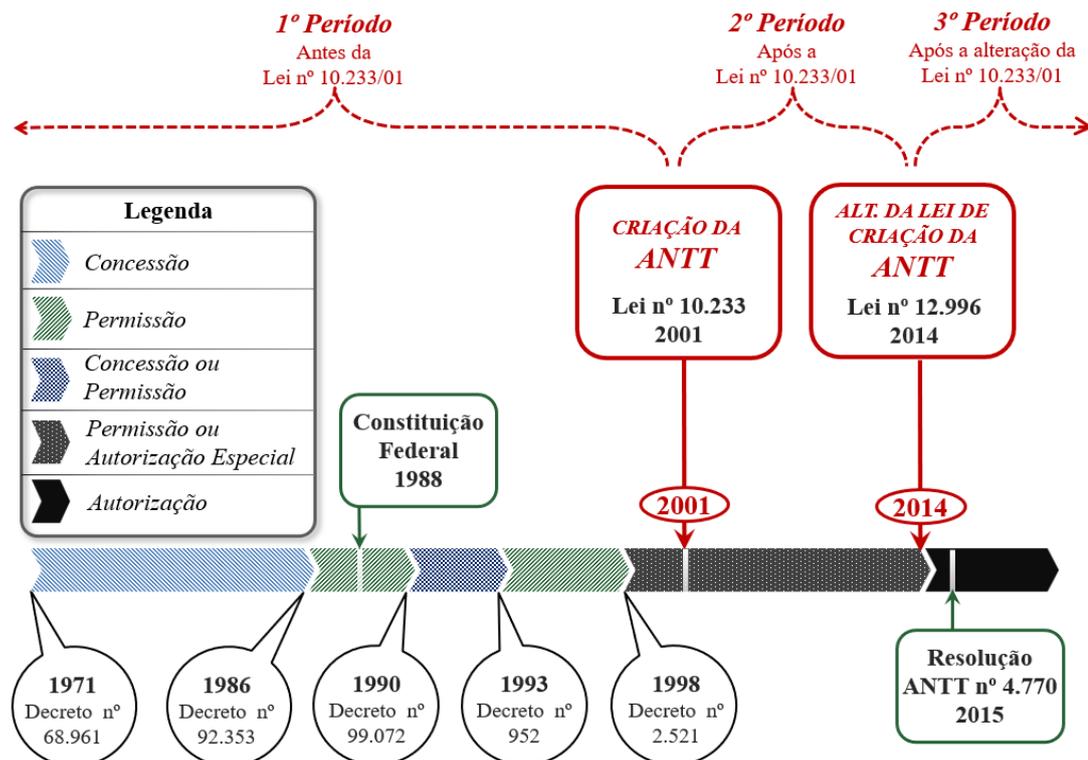
V - análise de risco; ou

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:

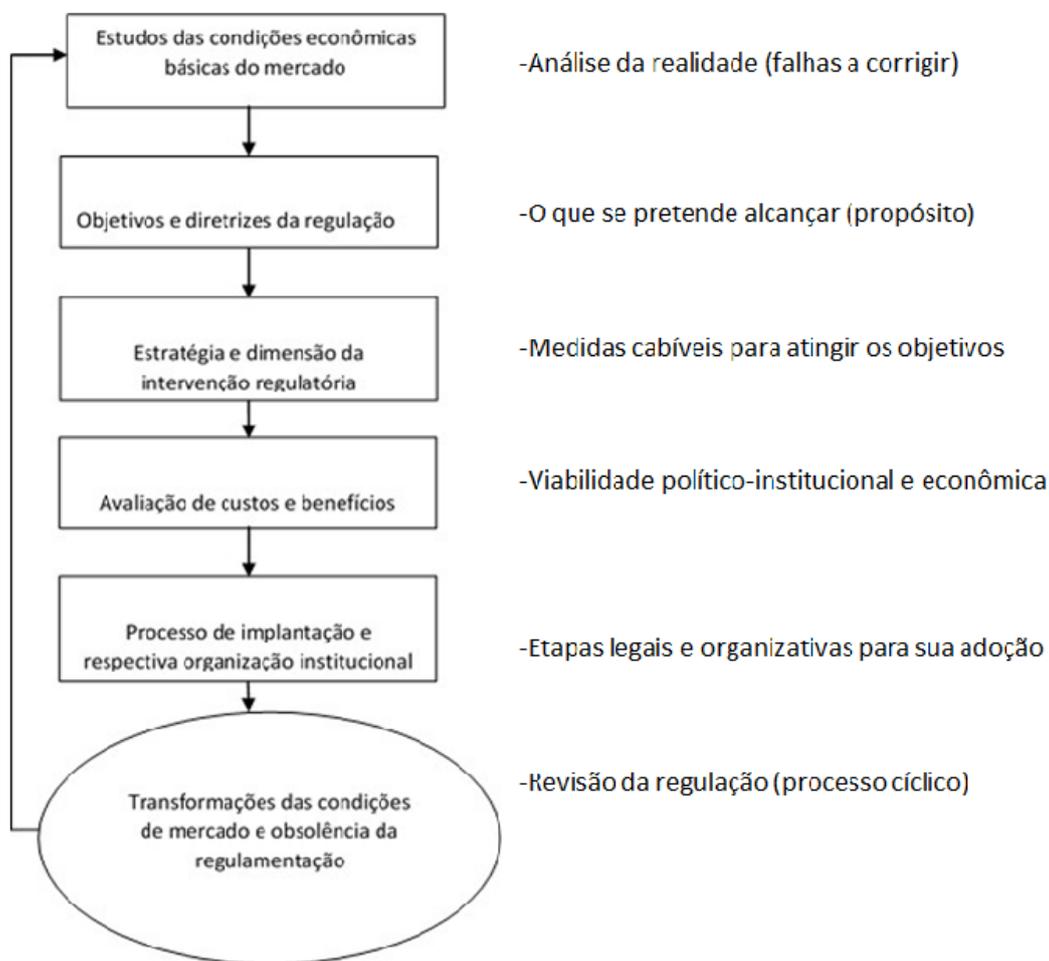
[...]

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”¹. 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.*

¹ 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.

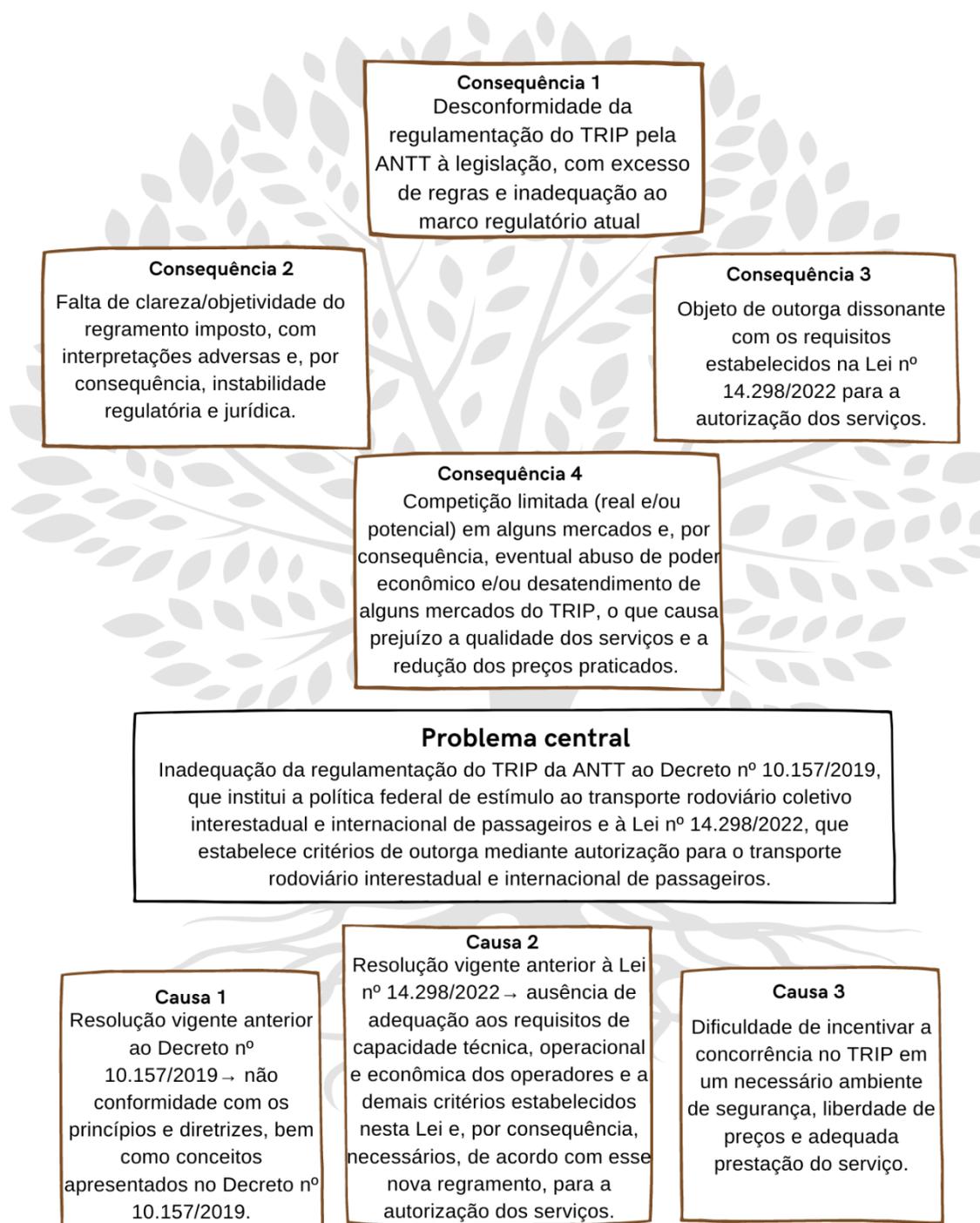
Ainda, recentemente, em 05 de janeiro de 2022, foi publicada a Lei nº 14.298/2022 que altera a Lei nº 10.233/2001 e apresenta critérios para a outorga, mediante autorização, para o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. Esse novo normativo, entre outros aspectos, estabeleceu 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.

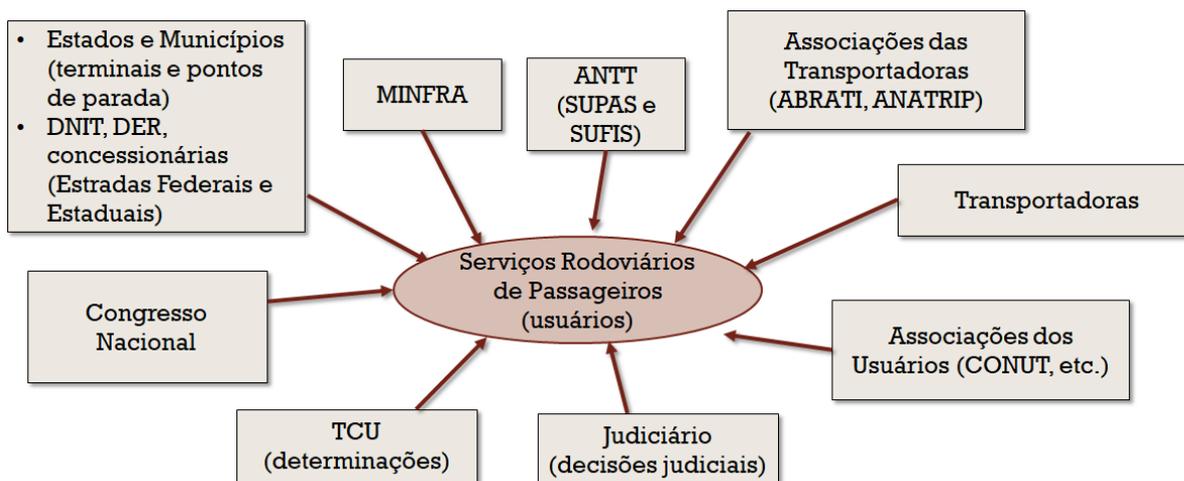
Figura 3: Diagrama de Problema, Causas e Conseqüências



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

Opção 1	Opção 2	Opção 3	Opção 4
Situação atual (Res. 4770/15)	Autorização por microrregiões	Autorização por empresa	Autorização por linha
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

Opção 1	Opção 2	Opção 3	Opção 4
Situação atual (Res. 4770/15)	Autorização por microrregiões	Autorização por empresa	Autorização por linha
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

Opção 1	Opção 2	Opção 3	Opção 4
Situação atual (Res. 4770/15)	Autorização por microrregiões	Autorização por empresa	Autorização por linha
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.

ATRIBUTOS	Opção 1 Situação atual: Outorga por mercados	Opção 2 Outorga por microrregiões	Opção 3 Outorga por empresa	Opção 4 Outorga por linha
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.

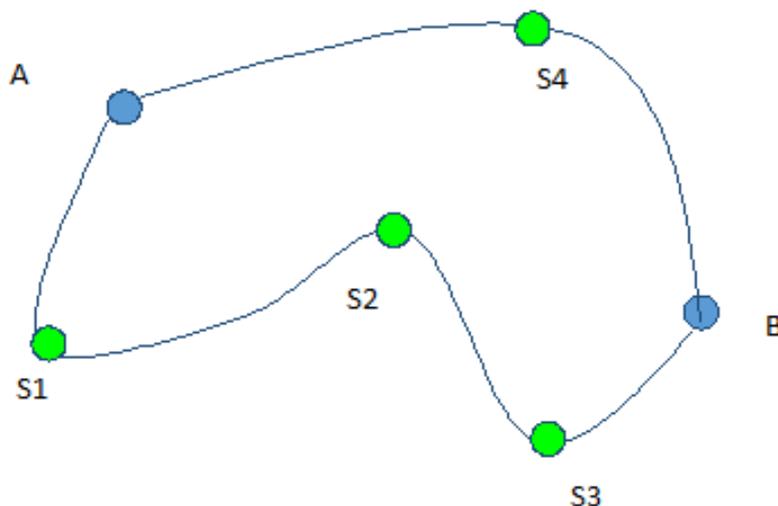
O modelo escolhido apresenta as seguintes características básicas:

- 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.

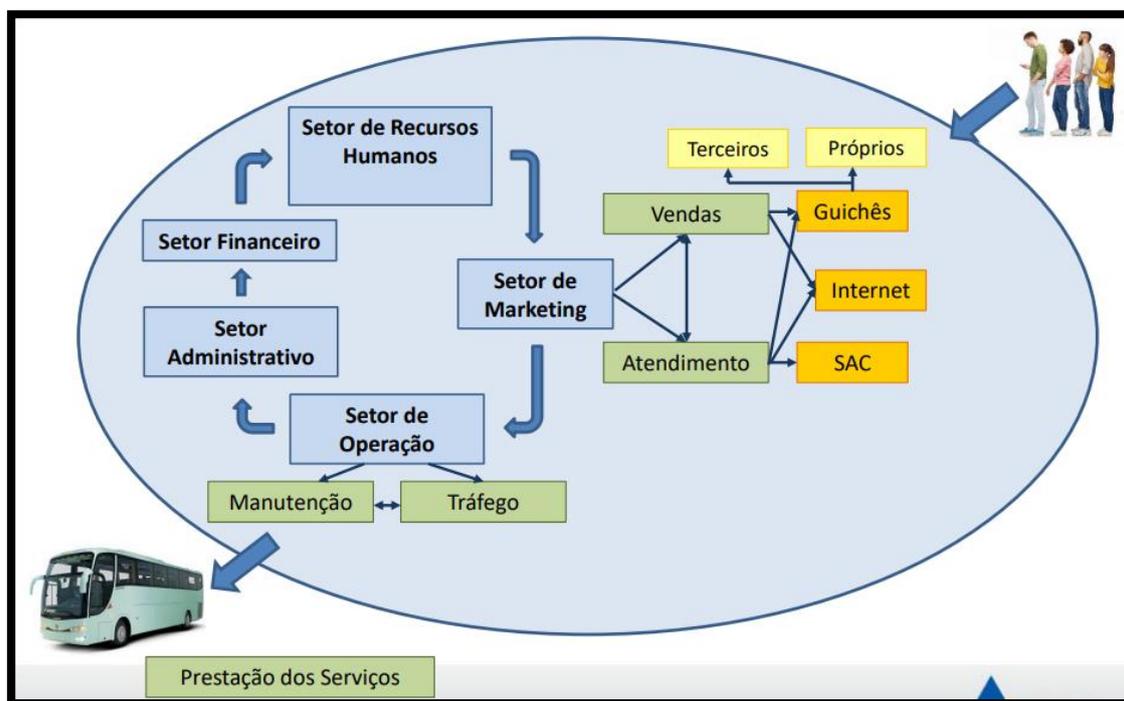


Tabela 3: Atividades prévias, ao longo e posteriores à prestação do serviço no TRIP

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

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

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"> • Cadastro de localidades, paradas, pontos de apoio, descanso ou troca de motoristas, com critérios de distância/tempo estabelecidos (parametrização). • Verificar a velocidade máxima de operação no esquema operacional e monitoramento pelo Monitriip.

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).

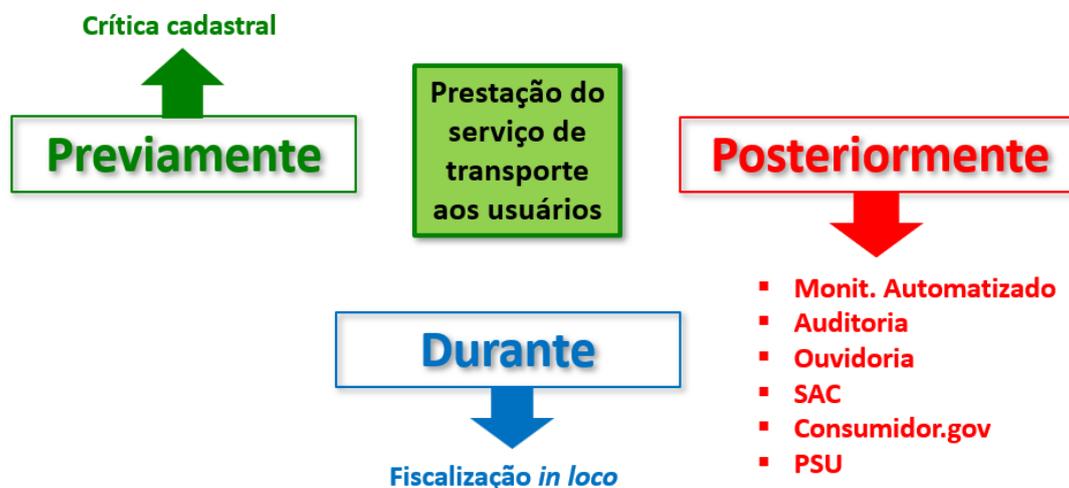
Figura 7: Atributos do serviço adequado no TRIP



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"> adesão à plataforma consumidor.gov;

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

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"> • obrigação de a empresa cessionária zelar pela manutenção do veículo que lhe for cedido; • definição do IPCA como referência para reajuste de valores referentes ao Seguro de Responsabilidade Civil; • 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; • frota mínima associada à proposta e expansão da operação mediante declaração (valorada) de disponibilidade de frota suficiente; • descadastramento automático do veículo que ultrapassar a idade limite e/ou deixar de atender requisitos outros; • definir de forma clara conceitos (cadastrado, cadastro ativo, inativo); e • fazer constar nas “condições indispensáveis”: manter frota compatível com operação.

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"> • vínculo empregatício; • obrigação de descadastramento do motorista quando do encerramento do vínculo empregatício; e • 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.

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"> • 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; • substituir a autorização expedida pelo poder público local por declaração a ser feita por

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"> • 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. <p>Incluir na minuta de resolução:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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 • 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.

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"> • indicação de troca de motorista; • indicação da utilização de dupla de motoristas e respectivas trocas limitadas; • indicação das instalações para manutenção preventiva e corretiva nos pontos inicial e final da linha; e • crítica do esquema operacional na fase cadastral para garantia de parâmetros de segurança preestabelecidos. <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

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
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
TOTAL	7	8	3

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.

Opção 1 Situação atual (Res. 4770/15)	Opção 2 Regularidade mínima de 1 viagem semanal por pares de microrregiões	Opção 3
<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 = $D/2.425$ 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.

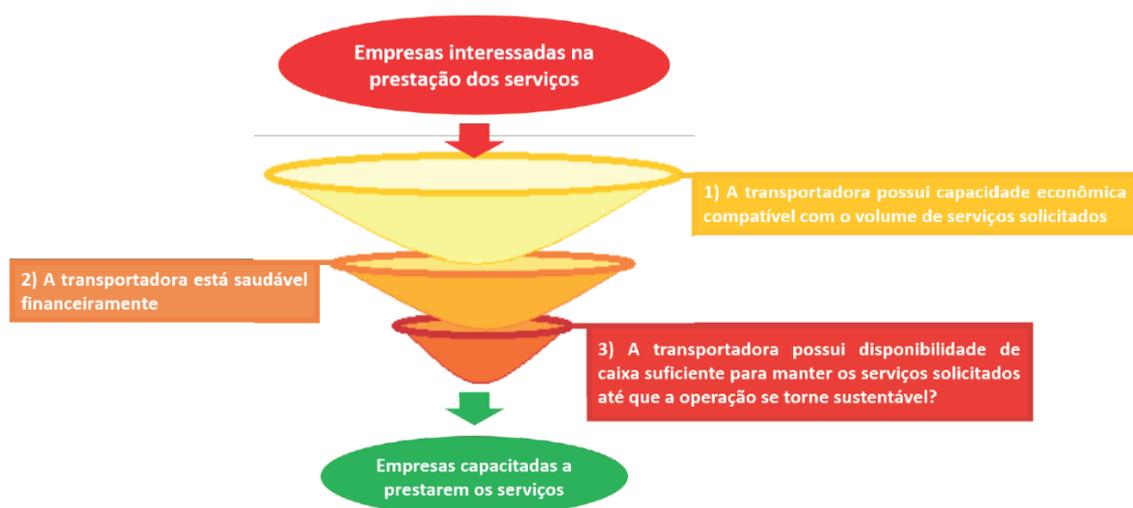
Critério de avaliação	Motivo da avaliação	Como avaliar
Aptidão ao exercício de atividade econômica.	Garantir a delegação da autorização para pessoas jurídicas que estejam aptas ao exercício da atividade econômica.	Apresentação de certidão negativa de falência, expedida pelo cartório distribuidor da sede 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 usuários², tal qual ilustrado na Figura 11.

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



² 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 sociedade³.

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 percurso⁴.

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.

³ 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.

⁴ 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 identificadas⁵. 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 - SISHAB⁶, 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.

⁵ 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.

⁶ 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)⁷. 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 circulante⁸. 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.⁹

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)¹⁰, 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

⁷ Visconti, P; Neves, S. Contabilidade básica. São Paulo: Saraiva, 2017

⁸ Padoveze, C. L. Contabilidade gerencial. Curitiba: IESDE S.A., 2012.

⁹ 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>

¹⁰ 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 circulante¹¹.

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 serviços¹²), 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)¹³.

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

¹¹ 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>

¹² 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.

¹³ 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

<u>AVALIACÃO DO TERMO DE AUTORIZACÃO</u>		
<u>RESULTADO</u>	<u>AÇÃO DA ANTT</u>	<u>AÇÃO DA AUTORIZATÁRIA</u>
Em 3 meses consecutivos ou alternados dentro do ciclo de avaliação, <u>Nível 3</u> em <u>mais de dois</u> indicadores ou <u>Nível 4</u> 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;">Opção 1</p> <p style="text-align: center;">Situação atual (Res. 4770/15)</p>	<p style="text-align: center;">Opção 2</p> <p style="text-align: center;">Proposta de Melhorias</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"> • atenda unidades da federação contíguas; • tenha, no máximo, uma localidade, a extremidade de origem ou a de destino, atendida por serviço em condição regular; e • que contenha apenas seccionamentos não atendidos por serviços em condição regular.

<p style="text-align: center;">Opção 1</p> <p style="text-align: center;">Situação atual (Res. 4770/15)</p>	<p style="text-align: center;">Opção 2</p> <p style="text-align: center;">Proposta de Melhorias</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