
Relatório de Análise de Impacto Regulatório: Revisão da regulamentação que dispõe sobre sanções e medidas administrativas aplicáveis aos serviços 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 da regulamentação que dispõe sobre sanções e medidas administrativas aplicáveis aos serviços do Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual de Passageiros – TRIP.

Palavras-chave: Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros - Marco Regulatório; Penalidades; Medidas Administrativas.

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

Referência: 50500.265780/2022-92

Processos Relacionados:

Estudos iniciais: 50500.104287/2020-35 e 50500.086908/2021-72.

Novo Marco Regulatório do TRIP: 50500.048993/2022-51

Consulta Interna: 50500.140292/2022-73

Versão: 1.0

SUMÁRIO

1.	RESPONSÁVEIS PELA CONDUÇÃO	5
2.	RESPONSÁVEIS PELA ELABORAÇÃO	5
3.	SUMÁRIO EXECUTIVO.....	6
4.	INTRODUÇÃO.....	6
5.	IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA REGULATÓRIO	12
6.	IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES OU GRUPOS AFETADOS PELO PROBLEMA REGULATÓRIO	14
7.	IDENTIFICAÇÃO DA BASE LEGAL	15
8.	DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS QUE SE PRETENDE ALCANÇAR.....	17
9.	DESCRIÇÃO DAS POSSÍVEIS ALTERNATIVAS DE AÇÃO.....	18
10.	POSSÍVEIS IMPACTOS E COMPARAÇÃO DAS ALTERNATIVAS DE AÇÃO CONSIDERADAS.....	18
10.1	Aderência ao novo marco regulatório	18
10.1.1	Alternativa 1	19
10.1.2	Alternativa 2	21
10.1.3	Alternativa 3	22
10.1.4	Alternativa 4	23
10.1.5	Análise das alternativas propostas.....	24
10.2	Dosimetria	25
10.2.1	Alternativa 1	26
10.2.2	Alternativa 2	29
10.2.3	Alternativa 3	30
10.2.4	Alternativa 4	31
10.2.5	Análise das alternativas propostas.....	32
10.3	Sanções.....	33
10.3.1	Alternativa 1	34
10.3.2	Alternativa 2	34
10.3.3	Alternativa 3	35
10.3.4	Alternativa 4	37
10.3.5	Análise das alternativas propostas.....	39
10.4	Cálculo dos valores de multa	40
10.4.1	Alternativa 1	41
10.4.2	Alternativa 2	43

10.4.3	Alternativa 3	44
10.4.4	Alternativa 4	46
10.4.5	Análise das alternativas propostas.....	47
10.5	Medidas Administrativas Cautelares.....	48
10.5.1	Alternativa 1	49
10.5.2	Alternativa 2	51
10.5.3	Alternativa 3	52
10.5.4	Alternativa 4	53
10.5.5	Análise das alternativas propostas.....	54
10.6	Análise multicritério.....	56
11.	ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO	57

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Ciclo de Governança Regulatória (fonte: OCDE, 2011)**Erro! Indicador não definido.**

Figura 2. Diagrama de Problema, Causas e Consequências..... 13

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Alternativas de ação para a definição das infrações 19

Tabela 2. Infrações - vantagens e desvantagens das alternativas avaliadas 25

Tabela 3. Alternativas de ação para a dosimetria das infrações 26

Tabela 4. Dosimetria - vantagens e desvantagens das alternativas avaliadas 32

Tabela 5. Alternativas de ação para as sanções aplicáveis em cada regulamento..... 34

Tabela 6. Sanções - vantagens e desvantagens das alternativas avaliadas 39

Tabela 7. Cálculo das multas - vantagens e desvantagens das alternativas avaliadas.... 48

Tabela 8. Medidas Administrativas Cautelares - vantagens e desvantagens das alternativas avaliadas 54

Tabela 9. Análise multicritério das opções analisadas 56

1. RESPONSÁVEIS PELA CONDUÇÃO

Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros - SUPAS

Marina Soares Almeida

Gerência de Estudos e Regulação do Transporte de Passageiros – GEEST

Ricardo Timóteo Antunes

2. RESPONSÁVEIS PELA ELABORAÇÃO

Coordenação de Análise Regulatória do Transporte de Passageiros – COARP

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

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

Leonardo de Moura Nitzke

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

O projeto do novo marco regulatório dos serviços regulares do Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual de Passageiros (TRIP), contemplado pela Agenda Regulatória 2021-2022 e submetido à Audiência Pública nº 06/2022, tem como objetivo instituir um novo regulamento baseado nos princípios, diretrizes e valores presentes na Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e suas alterações proporcionadas pelas Leis nº 12.996, de 18 de junho de 2014, e 14.298, de 5 de janeiro de 2022.

O estudo ora apresentado é uma etapa complementar à revisão deste novo marco regulatório, e tem como objetivo garantir que os comandos legais sejam observados de tal forma que garantam a prestação do serviço adequado, que é aquele que satisfaz as condições de regularidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na prestação do serviço, e modicidade no preço dos serviços.

Para alcançar o objetivo supramencionado, esta equipe técnica avaliou a regulamentação existente e as propostas apresentadas anteriormente que visavam a revisão da norma de sanções aplicáveis ao TRIP, analisando, especificamente: a) a aderência ao novo marco regulatório do TRIP; b) a dosimetria aplicada nas infrações; c) a regulamentação das sanções previstas na Lei nº 10.233, de 2001; d) as medidas administrativas cautelares previstas; e e) as necessidades quanto à implantação e/ou adequação de processos e sistemas.

Dessa forma, ao longo do estudo foram avaliadas quatro alternativas:

- Alternativa 1: manter a situação atual, com a regulamentação das sanções aplicáveis ao TRIP por meio das atuais disposições apresentadas na Resolução nº 233, de 25 de junho de 2003;
- Alternativa 2: atualização das normas vigentes, mediante alterações pontuais na Resolução nº 233, de 2003;
- Alternativa 3: adotar a proposta submetida à Audiência Pública nº 07, de 2018, que consta no Processo nº 50500.132765/2016-11; e
- Alternativa 4: propor uma nova resolução de sanções aplicáveis ao TRIP que esteja, desde sua concepção, alinhada às disposições do novo marco regulatório.

Considerando os objetivos apresentados e os possíveis impactos e comparação das alternativas de ação consideradas nessa Análise de Impacto Regulatório (AIR), sugere-se a adoção da alternativa 4.

4. INTRODUÇÃO

Este documento tem por objetivo apresentar o processo de Análise de Impacto Regulatório (AIR), realizado durante as discussões promovidas no âmbito da Gerência de Estudos e Regulação do Transporte de Passageiros (GEEST), da Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros (SUPAS), com a finalidade de revisar as sanções aplicáveis em função do descumprimento dos preceitos do novo marco regulatório do Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual de Passageiros, citado no decorrer deste texto como TRIP.

A norma de sanções vigente do TRIP, a Resolução nº 233, de 2003, tem 19 anos de vigência e não acompanhou devidamente a evolução do mercado, das tecnologias, das normas correlatas e dos procedimentos de fiscalização.

Sua estrutura carrega os preceitos de normas anteriores, a mais antiga de 1985, elaborados em ambientes regulatórios totalmente distintos. Mesmo quando os serviços do TRIP eram operados em regime de permissão ou de autorização especial, já se verificava que a Resolução nº 233, de 2003, atinente às permissões, e a Resolução nº 3.075, de 2009 (norma de penalidades vigente quando da existência do regime de Autorização Especial e que é praticamente idêntica à Resolução nº 233, de 2003) necessitavam de revisão para se adequarem a uma realidade muito distinta da observada anos atrás.

Tal afirmação é ratificada quando se observa que a revisão da regulamentação das sanções aplicáveis ao TRIP consta em todas as Agendas Regulatórias da ANTT desde 2011.

RES. 3.688, de 2011 (Revogada pela Deliberação nº 317, de 2019)

Institui a Agenda Regulatória no âmbito da Agência Nacional de Transportes Terrestres e aprova a Agenda para o biênio 2011/2012.

“Art. 1º Instituir a Agenda Regulatória no âmbito da ANTT, que consiste no documento que indica as matérias que demandarão a atuação prioritária em um período determinado, buscando a efetividade na aplicação das normas, a previsibilidade das ações e o direcionamento dos esforços para o cumprimento da missão e dos objetivos institucionais da Agência.

Art. 2º Aprovar a Agenda Regulatória para o biênio 2011/2012, nos termos do Anexo a esta Resolução, e determinar que seja disponibilizada para conhecimento dos interessados no sítio eletrônico da ANTT.

(...)

ANEXO

AGENDA REGULATÓRIA 2011/2012

(...)

Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros - 2011

(...)

9) Revisão das Penalidades;”

RES. 4.057, de 2013 (Revogada pela Deliberação 317, de 2019)

Institui a Agenda Regulatória no âmbito da Agência Nacional de Transportes Terrestres e para o biênio 2013/2014.

“Art. 1º Aprovar a Agenda Regulatória para o biênio 2013/2014, nos termos do Anexo a esta Resolução, e determinar que o aludido instrumento regulamentar seja disponibilizado para conhecimento dos interessados no sítio eletrônico da ANTT.

(...)

ANEXO

AGENDA REGULATÓRIA 2013/2014

(...)

Eixo Temático 3 - Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros

(...)

12- Revisão de Penalidades e Regulamentação das Medidas Administrativas Aplicáveis à Fiscalização”

RES. nº 4.597, de 2015 (Revogada pela Resolução 5.136, de 2016)

Institui a Agenda Regulatória no âmbito da Agência Nacional de Transportes Terrestres para o biênio 2015/2016

“Art. 1º Aprovar a Agenda Regulatória para o biênio 2015/2016, composta pelos seguintes Portfólios:

(...)

III - Eixo Temático 3 - Serviços de Transporte de Passageiros:

(...)

g) Revisão da regulamentação que trata das medidas administrativas e penalidades aplicáveis pela ANTT ao TRIIP;”

RES. 5.290, de 2017 (Revogada pela Deliberação 317, de 2019)

Institui a Agenda Regulatória no âmbito da Agência Nacional de Transportes Terrestres para o biênio 2017/2018

“Art. 1º Aprovar a Agenda Regulatória para o biênio 2017/2018, composta pelos seguintes Portfólios:

(...)

III - Eixo Temático 3 - Serviços de Transporte de Passageiros:

(...)

h) Revisão da regulamentação que trata das medidas administrativas e penalidades aplicáveis pela ANTT ao TRIIP;”

DELIBERAÇÃO 317, de 2019

“Art. 1º Aprovar a Agenda Regulatória para o biênio 2019/2020, composta pelos seguintes portfólios:

(...)

III - Eixo Temático 3: Serviços de Transporte de Passageiros;

(...)

Art. 4º O desenvolvimento dos projetos do Eixo Temático 3 é de responsabilidade da Superintendência de Serviços de Transporte de passageiros - SUPAS e o portfólio é composto pelos seguintes temas:

(...)

III - Revisão da regulamentação que trata das medidas administrativas e penalidades aplicáveis pela ANTT ao TRIIP.”

O projeto de revisão do normativo de sanções aplicáveis ao TRIP consta também na atual Agenda Regulatória da ANTT, referente ao biênio 2021-2022, aprovada por meio da Deliberação nº 529, de 18 de dezembro de 2020:

DELIBERAÇÃO nº 529, de 2020

“Art. 1º Aprovar a Agenda Regulatória para o biênio 2021/2022, composta pelos seguintes portfólios:

(...)

Art. 4º O desenvolvimento dos projetos do Eixo Temático 3 é de responsabilidade da Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros - SUPAS e o portfólio é composto pelos seguintes temas:

(...)

II - Revisão da Regulamentação que trata das Medidas Administrativas e Penalidades Aplicáveis pela ANTT - Regular;¹ (grifo nosso)

As alternativas consideradas nesta Análise de Impacto Regulatório são oriundas dos diversos estudos produzidos ao longo do tempo pela equipe técnica da ANTT, seja em projetos anteriores de revisão da norma de sanções, seja em projetos específicos, como o Projeto de Atuação Responsiva.

Além dos estudos mencionados acima, a construção das alternativas foi decorrente também das discussões provenientes do projeto de revisão do novo marco regulatório do TRIP e da análise das contribuições recebidas do corpo técnico desta Agência por meio de Consulta Interna realizada no período de 09 a 22 de agosto de 2022.

Na análise dos impactos para fins de comparação entre as alternativas regulatórias utilizou-se a metodologia multicritério, que consiste na análise sistemática dos objetivos e critérios da política regulatória quando a quantificação dos resultados regulatórios esperados é de elevada complexidade. O método é classificado como quali-quantitativo, uma alternativa aos métodos plenamente quantitativos, que permite a ordenação de dados qualitativos para a tomada de decisão em ambientes com uma grande quantidade de informações de difícil mensuração (ANVISA, 2021)¹.

A utilização da análise multicritério está prevista no Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020:

DECRETO nº 10.411, de 2020

“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;

¹ ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Guia de Análise de Impacto Regulatório, Guia nº 17/2021 – versão 3, 2021. Disponível em: http://antigo.anvisa.gov.br/documents/10181/6328934/Guia+17_2021_vers%C3%A3o+3.pdf/da2a106b-9ac6-4def-8b36-81c1ddf06add

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; (grifo nosso)

II - análise de custo-benefício;

III - análise de custo-efetividade;

IV - análise de custo;

V - análise de risco; ou

VI - análise risco-risco.”

A aplicação da metodologia consiste na identificação das opções regulatórias, da definição dos critérios a serem analisados em cada cenário e do peso que cada critério terá dentro da composição. Essas pontuações ponderadas dos critérios, somadas, totalizam a pontuação final de cada opção regulatória. Ao final, baseado em cada critério e sua relevância, é possível identificar qual opção regulatória é a melhor alternativa entre

as analisadas, aquela com maior pontuação (OECD, 2008²; ANP, 2015³, ANTT, 2020⁴; ANVISA, 2021¹).

Apesar de ser uma alternativa técnica que não determina a obrigatoriedade da monetização de cada critério, ela produz resultados transparentes e fortemente fundamentados.

A natureza qualitativa dos métodos de análise multicritérios permite que requisitos metodológicos confiáveis e transparentes, mesmo sem o uso de dados monetizáveis, sejam aplicados viabilizando a realização da AIR. Cabe ressaltar que, mesmo que recomendável, a aplicação de metodologias quantitativas nem sempre são o fim de todos os resultados (OECD, 2008²).

Com isso, a Análise Multicritérios permite identificar a alternativa mais adequada para alcançar o objetivo principal, que é assegurar coerência entre a norma de sanções e medidas administrativa aplicáveis ao TRIP e a proposta de revisão novo marco regulatório destes serviços submetido à Audiência Pública nº 06, de 2022.

Por fim, cumpre salientar o escopo deste projeto, conforme destacado na deliberação que aprovou a inclusão do projeto na Agenda Regulatória do biênio 2021-2022: a revisão das infrações e medidas administrativas aplicáveis aos serviços regulares interestaduais de longa distância, operados sob regime de autorização.

Não é escopo deste projeto a revisão das infrações e medidas administrativas aplicáveis aos serviços interestaduais e internacionais semiurbanos ou operados sob regime de fretamento – ambos serão tratados em projetos específicos.

Também não é escopo do projeto a revisão do processo administrativo para a apuração das infrações e aplicação de sanções, que seguirá o rito previsto na Resolução nº 5.083, de 27 de abril de 2016.

² OECD – Organization for Economic Co-operation and Development. Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA) - Version 1, October 2008 OECD Publishing, Paris, 2008. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf>

³ ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Relatório de Análise de Impacto Regulatório - Requalificação de Recipientes Transportáveis de Aço para Gás Liquefeito de Petróleo (GLP), 2015. Disponível em: http://www.elc.com.br/images/especificacao_tecnica/AIR-ANP-2015.pdf

⁴ ANTT – Agência Nacional de Transporte Terrestres. Manual de Impacto Regulatório (AIR) e de Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) – 3ª Edição, Brasília, 2020. Disponível em: <https://portal.antt.gov.br/documents/3116054/3118105/Manual+de+Analise+de+Impacto+Regulatorio+%28AIR%29+e+Avalia%C3%A7%C3%A3o+de+Resultado+Regulatorio+%28ARR%29+-+2020.pdf/2ea7dfbd-3b18-f5a3-7362-8a054ec05c6a?t=1635196329297>

5. IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA REGULATÓRIO

Em junho de 2014, a Lei nº 10.233, de 2001, passou por significativas transformações advindas da publicação da Lei nº 12.996 – a maior delas foi a alteração da forma de delegação dos serviços do TRIP, que até então se dava sob o regime de permissão, para o regime de autorização.

LEI nº 10.233, de 2001

“Art. 13. Ressalvado o disposto em legislação específica, as outorgas a que se refere o inciso I do caput do art. 12 serão realizadas sob a forma de:

(...)

V - autorização, quando se tratar de: (Redação dada pela Lei nº 12.996, de 2014)

(...)

e) prestação regular de serviços de transporte terrestre coletivo interestadual e internacional de passageiros desvinculados da exploração da infraestrutura. (Incluído pela Lei nº 12.996, de 2014)”

A Lei 12.996, de 2014, também estabeleceu prazo para a ANTT promover a regulamentação do regime de autorização:

LEI nº 12.996, de 2014

“Art. 5º A ANTT deverá extinguir as autorizações especiais vigentes para os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, no prazo de até 1 (um) ano, contado da publicação desta Lei, podendo esse prazo ser prorrogado, a critério do Ministro de Estado dos Transportes, mediante proposta da ANTT.”

A regulamentação do regime de autorização para os serviços do TRIP viria a ocorrer com a publicação da Resolução nº 4.770, de 25 de junho de 2015.

Contudo, a nova regulamentação não promoveu uma revisão da norma de sanções aplicáveis ao TRIP, permanecendo vigente até hoje a Resolução nº 233, de 2003. Como se vê pelo ano de publicação da norma, anterior às modificações promovidas pela Lei nº 12.996, de 2014, ela fora criada no cenário de delegação dos serviços do TRIP por meio de permissão.

Desde 2015, houve tentativas de promover uma nova regulamentação de sanções aplicadas aos serviços do TRIP, contudo, os projetos não foram concluídos, sendo o projeto que alcançou um estágio mais avançado foi submetido a Audiência Pública em 2018, ou seja, três anos após a entrada em vigência da Resolução nº 4.770, de 2015.

Desde a entrada em vigência da Resolução nº 4.770, de 2015, até os dias atuais, não foram promovidas também mudanças significativas que visassem adequar a norma de sanções à nova realidade do TRIP.

Feitas essas considerações, o problema principal a ser enfrentado pode ser descrito da seguinte forma:

- Inadequação da regulamentação de sanções aplicáveis ao TRIP da ANTT ao regime de delegação sob a forma de autorização para estes serviços, instituído pela Lei nº 12.996, de 2014, e à própria regulamentação destes serviços promovida pela ANTT.

A partir desse problema principal, foram identificadas as suas causas e consequências, conforme demonstrado no Diagrama de Problema, Causas e Consequências (Figura 1)

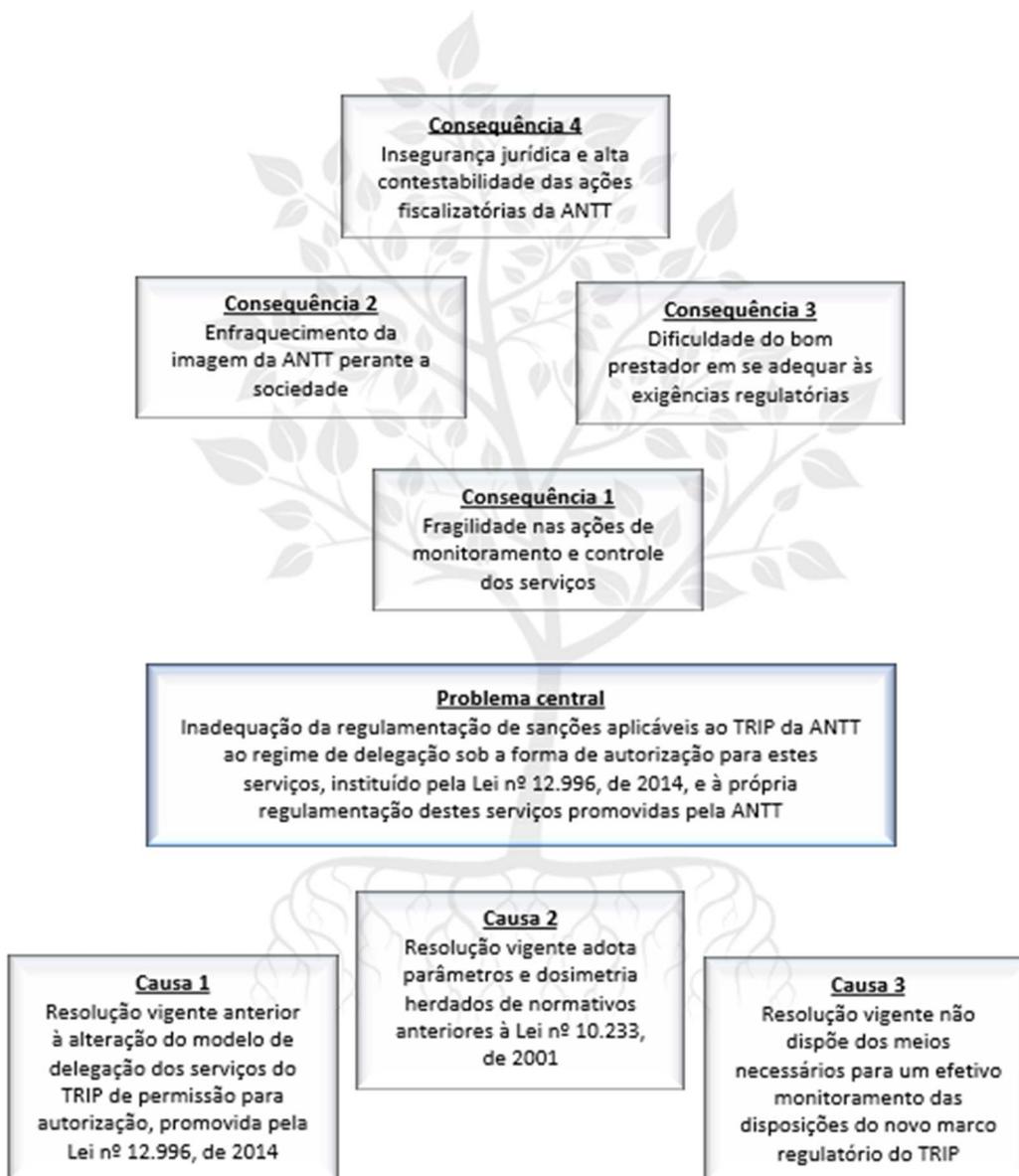


Figura 1. Diagrama de Problema, Causas e Consequências

6. IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES OU GRUPOS AFETADOS PELO PROBLEMA REGULATÓRIO

Os atores ou grupos afetados pelo problema regulatório são, direta ou indiretamente, os mesmos agentes internos e externos identificados na AIR da revisão do novo marco regulatório do TRIP (SEI 11375074), a saber:

- 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.

No que se refere à estratégia de consulta a esses agentes, 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, de 2001

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

(...)

III – o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;

(...)

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

(...)

XVIII - dispor sobre as infrações, sanções e medidas administrativas aplicáveis aos serviços de transportes.

(...)

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

(...)

VII – fiscalizar diretamente, com o apoio de suas unidades regionais, ou por meio de convênios de cooperação, o cumprimento das condições de outorga de autorização e das cláusulas contratuais de permissão para prestação de serviços ou de concessão para exploração da infra-estrutura.

(...)

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

DECRETO nº 4.130, de 13 de fevereiro de 2002 – Anexo I

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

(...)

IV - exercer o poder normativo relativamente à exploração da infra-estrutura ferroviária e rodoviária federal e à prestação de serviços de transporte terrestre, garantindo isonomia no seu acesso e uso, assegurando o direito dos usuários, fomentando a competição entre os operadores e intensificando o aproveitamento da infra-estrutura 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;

(...)

XXII - aplicar penalidades nos casos de não-atendimento à legislação, de descumprimento de obrigações contratuais ou de má prática comercial por parte das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas ou arrendatárias;

(...)

XXX - atuar na defesa e proteção dos direitos dos usuários, reprimindo as infrações e compondo ou arbitrando conflitos de interesses;

XXXI - exercer, relativamente aos transportes terrestres, as competências legais em matéria de controle, prevenção e repressão das infrações contra a ordem econômica, ressalvadas as cometidas ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, observado o disposto na Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994;

(...)

Art. 5º Compete à ANTT, especificamente ao transporte rodoviário:

(...)

VII - fiscalizar diretamente, com o apoio de suas unidades regionais ou por meio de convênios de cooperação, o cumprimento das condições de outorga de autorização e das cláusulas contratuais de permissão para prestação de serviços ou de concessão para exploração da infra-estrutura.

(...)

§4º A ANTT deverá coibir a prática de serviços de transporte de passageiros não concedidos, permitidos ou autorizados.

(...)

Art. 6º No exercício de seu poder normativo, caberá à ANTT disciplinar, dentre outros aspectos, a outorga, a prestação, a comercialização e o uso dos serviços, bem como:

(...)

II - expedir regras quanto à outorga e extinção de direito de prestação de serviços e de exploração da infra-estrutura de transportes, inclusive as relativas à licitação, observada a política nacional de transportes;

III - disciplinar o cumprimento das obrigações de continuidade da prestação dos serviços e de exploração da infra-estrutura de transportes atribuídas aos concessionários, permissionários e autorizados;

(...)

XIV - disciplinar a fiscalização da prestação dos serviços e da exploração da infra-estrutura de transporte terrestre; e

XV - editar tabela de emolumentos, preços e multas a serem cobrados.”

A leitura dos dispositivos supracitados destaca a competência da ANTT para a elaboração de normas e procedimentos, inclusive quanto a aplicação de sanções e a adoção de medidas administrativas, que tenham como objetivo garantir o cumprimento, pelas autorizatárias do TRIP, das obrigações dispostas em legislação específica. Destaca também a atribuição da agência em fiscalizar estes serviços, bem como a de coibir a prática de serviços de transporte de passageiros não autorizados.

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 norma de penalidades aplicáveis aos serviços do TRIP às alterações promovidas pela Lei nº 12.996, de 2014, que alterou a Lei nº 10.233, de 2001, instituindo o regime de autorização para estes serviços, e ao novo marco regulatório proposto para o TRIP, objeto da Audiência Pública nº 06, de 2022.

Tendo em vista que o regulamento proposto não pode se limitar a tratar das infrações única e exclusivamente, devendo discorrer sobre os impactos delas decorrentes, 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, foram identificados os seguintes objetivos específicos, cujas alternativas propostas dão suporte à construção do ato normativo com o intuito de adequar a regulamentação de sanções aplicáveis ao TRIP ao novo marco regulatório proposto para estes serviços, objeto da Audiência Pública nº 06, de 2022:

- promover a aderência ao novo marco regulatório;
- adotar dosimetria compatível com o regime de autorização;
- estabelecer as sanções aplicáveis, em observância ao disposto na Lei nº 10.233, de 2001;
- aplicar uma metodologia de cálculo do valor de multas compatível com o regime de autorização;
- dispor sobre as medidas administrativas a serem adotadas em caso de risco iminente de dano irreparável ou de difícil reparação aos passageiros do TRIP; e
- adotar proposta cuja implantação e/ou adequação de sistemas e processos sejam exequíveis no prazo adequado.

A partir desses objetivos, os resultados esperados são:

- regulamentação de sanções aplicáveis ao TRIP em aderência com o novo marco regulatório destes serviços;
- infrações classificadas em função de sua gravidade, considerando os agravantes, atenuantes, danos e vantagem auferida pelo infrator;
- aplicação de sanções em função do risco regulatório da conduta infracional;
- redução no risco de judicialização ou contestação das ações de fiscalização promovidas pela ANTT;
- promoção de um serviço de transporte adequado e, sobretudo, seguro, aos usuários do TRIP;
- adequada prestação de serviços, com a exclusão de empresas que ofereçam serviços de má qualidade;
- maior eficiência na análise no monitoramento e fiscalização dos serviços prestados; e
- redução da prática de serviços de transporte de passageiros não autorizado.

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 4 grupos possíveis de alternativas, a saber:

- alternativa 1: manter a situação atual, com a regulamentação da aplicação de sanções do TRIP por meio das atuais disposições apresentadas na Resolução nº 233, de 25 de junho de 2003;
- alternativa 2: atualização da norma vigente, mediante alterações pontuais na Resolução nº 233, de 2003;
- alternativa 3: adotar a proposta submetida à Audiência Pública nº 07, de 2018, que consta no Processo nº 50500.132765/2016-11; e
- alternativa 4: propor uma nova Resolução de sanções aplicáveis ao TRIP que esteja, desde sua concepção, alinhada às disposições do novo marco regulatório.

Destaca-se que, dentre todas as propostas de nova regulamentação de sanções aplicáveis ao TRIP elaboradas ao longo desde a primeira menção ao projeto em uma Agenda Regulatória, optou-se por apenas considerar como alternativa a proposta apresentada em 2018, por ser esta a única que chegou a ser submetida à Audiência Pública, ainda que o processo não tenha sido finalizado.

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 4: propor uma nova Resolução de penalidades que esteja, desde sua concepção, alinhada às disposições do novo marco regulatório.

10. POSSÍVEIS IMPACTOS E COMPARAÇÃO DAS ALTERNATIVAS DE AÇÃO CONSIDERADAS

Neste capítulo, passa-se ao exame de cada tópico relativo aos objetivos específicos que se pretende alcançar, os quais fundamentam a revisão da norma de sanções aplicáveis aos serviços do TRIP em análise e, por consequência, a construção do ato normativo.

10.1 Aderência ao novo marco regulatório

O primeiro objetivo específico do estudo de revisão da norma de sanções aplicáveis ao TRIP é promover a aderência de suas disposições ao novo marco regulatório do TRIP, mediante definição das condutas que configuram descumprimento das obrigações nele estabelecidas ao ente regulado. A partir da identificação dessas condutas, será possível definir a infração correspondente para o descumprimento de determinada obrigação.

É importante, para ANTT, o ente regulado e a sociedade em geral, que toda obrigação possua uma sanção correspondente para o caso de descumprimento – caso contrário, esta

mesma obrigação poderá se tornar “letra morta”. Da mesma forma, a infração não pode existir se não existir uma obrigação correspondente para a conduta.

Sob esse aspecto, é que se compara as alternativas de ação para a definição das infrações.

<u>Alternativa 1</u> Situação atual (Res. 233/03)	<u>Alternativa 2</u> Alterar norma vigente	<u>Alternativa 3</u> Proposta AP 4/2018	<u>Alternativa 4</u> Desenvolver nova proposta
Manutenção das infrações hoje existentes, sem alterações em seus conteúdos	Alterações pontuais, visando ajustar as infrações hoje existentes ao novo marco regulatório	Adoção das infrações propostas no estudo	Redefinição de todas as infrações, desde sua concepção, para torná-las totalmente aderentes ao novo marco regulatório

Tabela 1. Alternativas de ação para a aderência ao novo marco regulatório do TRIP

Na sequência, apresenta-se uma análise das alternativas avaliadas.

10.1.1 Alternativa 1

A Resolução nº 233, de 2003, abrange todos os serviços de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros: regular de longa distância, regular semiurbano e fretamento.

Apesar de abarcar as sanções para os três serviços distintos de transporte rodoviário de passageiros, as 75 infrações existentes e respectivas sanções são as mesmas, ainda que cada serviço tenha a sua peculiaridade. Também não há uma especificação sobre quais infrações devem ser aplicadas em cada serviço, o que causa confusão entre entes regulados e fiscalização.

Além disso, o amplo escopo da norma não está aderente ao Planejamento Estratégico da ANTT, elaborado com base na Política de Redução do Fardo Regulatório de que trata a Resolução nº 5.874, de 10 de março de 2020, e no Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, que sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto:

“Objetivo Estratégico Principal Vinculado aos Projetos

R2: Garantir segurança jurídica, cumprimento de contrato e efetividade da regulação

“Garantir a segurança jurídica por meio da efetividade da regulação, contemplando um marco regulatório sólido, simplificado, com regras transparentes e perenes (...)”

Proporcionar confiança à sociedade e aos agentes regulados em relação aos serviços oferecidos pela ANTT por meio de estabilidade nas relações jurídicas, consistência técnica, legitimidade das condutas, padronizações de procedimentos e atos da Agência.”

No âmbito das infrações, a norma vigente apresenta um problema grave, que compromete uma melhor atuação da ANTT na fiscalização dos serviços: a ausência de infrações que contemplem todas as obrigações existentes.

Toma-se como exemplo a obrigação de envio de dados do Sistema de Monitoramento do Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional Coletivo de Passageiros (MONTRIIP), estabelecida atualmente pela Resolução nº 4.499, de 28 de novembro de 2014:

RES. nº 4.499, de 2014

“Art. 12. Os dados do subsistema não embarcado devem ser enviados à ANTT no prazo máximo de 24 horas de seu registro.

(...)

Art. 19. Os dados do subsistema embarcado devem ser enviados à ANTT em tempo real a partir de seu registro, admitindo-se o envio posterior em até 10 horas em caso de problemas temporários de conectividade, nos termos do item 3 do Anexo.”

Apesar da Resolução ter criada a obrigação do envio dos dados, inclusive determinando o prazo de envio, não houve atualização da Resolução nº 233, de 2003, prevendo infração e sanção específicas para o descumprimento da obrigação.

Da mesma forma que existem obrigações sem infrações, na Resolução nº 233, de 2003, existem infrações sem obrigações, como no exemplo abaixo:

RES. nº 233, de 2003

“Art. 1º
I - multa de 20.000 vezes o coeficiente tarifário;

(...)

II - multa de 20.000 vezes o coeficiente tarifário:

(...)

m) não observar a sistemática de controle técnico-operacional estabelecida para o transporte de encomenda;

(...)

IV - multa de 40.000 vezes o coeficiente tarifário:

(...)

m) não observar os procedimentos de admissão, de controle de saúde, treinamento profissional e do regime de trabalho dos motoristas;

Apesar de existir as infrações específicas, não são tratadas, direta ou indiretamente, nas normas vigentes da ANTT:

- sistemática de controle técnico-operacional para o transporte de encomendas que a transportadora deva observar para não ser penalizada;
- procedimentos de admissão, de controle de saúde ou de treinamento profissional dos motoristas.

A adoção da alternativa 1, ou seja, a manutenção da regulamentação vigente, apresenta como vantagens:

- a) a familiaridade dos agentes envolvidos com as infrações contidas em cada norma;
- b) a adequação de procedimentos, manuais e sistema teriam impacto muito baixo na operacionalização da norma, visto que as mudanças ficariam restritas a alterações na tabela de fatos geradores de infração; e

- c) a dispensa de Processo de Participação e Controle Social, visto que nenhuma modificação seria feita na norma.

Já as desvantagens da adoção desta alternativa seriam:

- a) a idade do normativo (19 anos), concebido em um ambiente regulatório distinto do atual – na época da publicação da norma, o TRIP era operado em regime de permissão;
- b) as poucas modificações realizadas ao longo da existência da norma, que não acompanhou as alterações do ambiente regulatório – na Resolução nº 233, de 2003, foram feitas dez modificações pontuais relativas às infrações ao longo de quase vinte anos;
- c) a inexistência, na Resolução nº 233, de 2003, de infrações correspondentes a todas as obrigações existentes no novo marco regulatório do TRIP;
- d) a existência de infrações sem a obrigação correspondente no novo marco regulatório do TRIP; e
- e) o amplo escopo da norma, que abrange também os serviços semiurbanos e os operados sob regime de fretamento – tal característica não encontra aderência ao Planejamento Estratégico da ANTT.

10.1.2 Alternativa 2

A alternativa 2 representa uma atualização da Resolução nº 233, de 2003, mediante a inclusão, exclusão ou nova redação de infrações. Esta alternativa não representa uma mudança profunda na norma, apenas ajustes pontuais para adequá-la à nova regulamentação do TRIP, e partiria do princípio de:

- i. alocar, por similaridade, descumprimento de uma determinada obrigação existente no novo marco regulatório em uma das infrações existentes;
- ii. dar nova redação a determinadas infrações, quando necessário;
- iii. incluir novas infrações, quando não for possível adotar as medidas i ou ii; e
- iv. excluir as infrações que não possuem nenhuma obrigação relacionada no novo regulamento do TRIP e em nenhum dos demais serviços abrangidos pela norma.

Em resumo, seria adotar a mesma sistemática adotada ao longo dos anos, de realizar modificações pontuais na Resolução nº 233, de 2003, para atender à legislação vigente.

A adoção da alternativa 2, ou seja, modificações pontuais na regulamentação vigente, apresenta como vantagens:

- a) proposta de fácil assimilação pelos agentes envolvidos, pois não haveria mudanças profundas na norma, tampouco em sua estrutura de infrações; e
- b) a adequação de procedimentos, manuais e sistema teriam baixo impacto na operacionalização da norma, visto que as mudanças ficariam restritas à inclusão/exclusão de infrações e alterações na tabela de fatos geradores das infrações mantidas.

Já as desvantagens da adoção desta alternativa seriam:

- a) a norma não teria seu escopo alterado, continuando a englobar os serviços semiurbanos e os operados sob regime de fretamento – assim como na alternativa 1, tal característica não encontraria aderência ao Planejamento Estratégico da ANTT;
- b) as alterações necessárias seriam limitadas em virtude do amplo escopo da norma – antes de promover qualquer alteração, seria necessário avaliar o impacto dela nos outros serviços; e
- c) as alterações promovidas poderiam resultar numa norma confusa e de difícil assimilação por todos os atores envolvidos – internos e externos.

10.1.3 Alternativa 3

A alternativa 3 representa a adoção da proposta submetida à Audiência Pública nº 07, de 2018.

A minuta de regulamento submetida à Audiência Pública lista, ao todo, 60 inconformidades, que são consubstanciadas em uma única infração, relacionada à Nota de Desempenho da autorizatária em função dos resultados dos indicadores.

Um dos problemas identificados na avaliação da Resolução nº 233, de 2003, repetir-se-ia se fosse adotada a minuta enviada à Audiência Pública nº 07, de 2018: a ausência de sanções para todas as obrigações previstas no novo marco regulatório do TRIP.

O mais notório é a inexistência de observações por ausência ou defeito em equipamento obrigatório. Mas, além dessa obrigação, destaca-se também a falta de observações das condutas indesejadas por colocar ou manter em serviço veículo sem condições de higiene e por desrespeitar o tempo de direção ou de descanso entre viagens dos motoristas.

A supressão de infrações que versam sobre as condições de segurança do serviço prestado, um dos pilares do serviço público adequado nos termos da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, tem o potencial de trazer graves riscos aos usuários do TRIP e ao setor em geral.

A ausência dessas infrações resultaria no descumprimento de um dos objetivos da ANTT previstos em lei:

LEI nº 10.233, de 2001

“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 infra-estrutura 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; (*grifo nosso*)

A adoção da alternativa 3, ou seja, utilizar a proposta submetida à Audiência Pública nº 07, de 2018, apresenta como única vantagem o estabelecimento de uma norma de sanções específica ao TRIP, aderente ao Planejamento Estratégico da ANTT.

Já as desvantagens da adoção desta alternativa seriam:

- a) norma de difícil assimilação por todos os agentes envolvidos, uma vez que a proposta representa uma mudança radical de paradigma;
- b) a adequação de procedimentos, manuais e sistema para a implantação da nova sistemática de inconformidades e uma única infração teriam um impacto muito alto na operacionalização da norma;
- c) sensação de impunidade pela sociedade – uma conduta infracional, independentemente de sua gravidade, seria considerada uma inconformidade e consubstanciada junto às inconformidades, em uma única infração. Não haveria a penalização imediata à autorizatária que empreendesse viagem com veículo sem Seguro de Responsabilidade Civil contratado, por exemplo;
- d) a inexistência, na proposta, de infrações correspondentes a todas as obrigações existentes no novo marco regulatório do TRIP; e
- e) a ausência de infrações referentes a temas sensíveis e importantes na prestação do serviço adequado – cita-se, por exemplo, a ausência de infração por manter em serviço veículo com falta ou defeito em equipamento obrigatório, por manter em serviço veículo sem condições de higiene e por desrespeitar o tempo de direção ou de descanso entre viagens dos motoristas.

10.1.4 Alternativa 4

A alternativa 4 configura o estabelecimento de infrações a partir do desenvolvimento de uma nova metodologia, que esteja completamente aderente ao novo marco regulatório do TRIP. Para atender a este objetivo, torna-se essencial que o projeto do novo regulamento de sanções do TRIP seja desenvolvido em cronograma muito próximo ao do novo marco regulatório, de forma que as infrações propostas neste estudo considerassem a versão mais recente da proposta do novo marco regulatório do TRIP.

O estabelecimento das infrações na metodologia proposta consistiria em:

- i. identificar todas as obrigações presentes no regulamento do novo marco regulatório;
- ii. identificar todos os fatos geradores decorrentes do descumprimento dessas obrigações; e
- iii. agrupar os fatos geradores em infrações, considerando a relação entre eles quanto à natureza, gravidade e os danos decorrentes de cada fato gerador.

A adoção da alternativa 4, ou seja, a proposição de uma nova metodologia de construção das infrações, apresenta como vantagens:

- a) a adequação de procedimentos, manuais e sistema teriam médio impacto na operacionalização da norma, com a inclusão de uma nova norma, com infrações e fatos geradores específicos – o impacto seria minimizado com um *vacatio legis* adequado para promover as alterações necessárias.
- b) estabelecimento de infrações 100% aderentes às obrigações contidas no novo marco regulatório do TRIP, evitando falhas regulatórias hoje existentes nas normas de sanções existentes; e

- c) estabelecimento de uma norma de sanções específicas ao TRIP, facilitando o seu entendimento pelo corpo técnico da ANTT, os entes regulados e a sociedade em geral – além disso, a proposta estaria em conformidade com o Planejamento Estratégico da ANTT.

Já as desvantagens da adoção desta alternativa seriam:

- a) a necessidade de um maior tempo de estudo para o desenvolvimento de uma metodologia adequada e aderente ao novo marco regulatório do TRIP.; e
b) a necessidade de adaptar os manuais de fiscalização ora existentes.

10.1.5 Análise das alternativas propostas

Na tabela abaixo, apresenta-se um resumo das vantagens e desvantagens das alternativas avaliadas.

	Vantagens	Desvantagens
Alternativa 1	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Familiaridade dos agentes envolvidos com a norma ➤ Adequação de procedimentos, manuais e sistema teriam impactos muito baixos ➤ Dispensa de Processo de Participação e Controle Social 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Normativo concebido em ambiente regulatório distinto ➤ Normativo não acompanhou alterações no ambiente regulatório ➤ Inexistência de infrações correspondentes a todas as obrigações existentes no novo marco regulatório do TRIP ➤ Existência de infrações sem a obrigação correspondente no novo marco regulatório do TRIP ➤ Amplo escopo da norma
Alternativa 2	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Proposta de fácil assimilação pelos agentes envolvidos ➤ Adequação de procedimentos, manuais e sistema teriam baixo impacto na operacionalização da norma 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Amplo escopo da norma ➤ Impacto das alterações nos demais serviços abrangidos pela norma ➤ Alterações poderiam resultar em uma norma complexa e confusa
Alternativa 3	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Norma específica ao TRIP 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Norma de difícil assimilação por todos os agentes envolvidos ➤ Sensação de impunidade pela sociedade, ante a ausência de penalização imediata ➤ Inexistência de infrações correspondentes a todas as obrigações existentes no novo marco regulatório do TRIP ➤ Ausência de infrações referentes a temas sensíveis e importantes na prestação do serviço adequado (segurança, higiene, conforto) ➤ Adequação de procedimentos, manuais e sistema teriam um impacto muito alto na operacionalização da norma

Alternativa 4	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Norma específica ao TRIP ➤ Estabelecimento de infrações 100% aderentes às obrigações contidas no novo marco regulatório do TRIP ➤ Adequação de procedimentos, manuais e sistema teriam médio impacto na operacionalização da norma 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Necessidade de um maior tempo de estudo para o desenvolvimento de uma metodologia adequada e aderente ao novo marco regulatório do TRIP ➤ Necessidade de adaptar os manuais de fiscalização ora existentes.
----------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Tabela 2. Infrações - vantagens e desvantagens das alternativas avaliadas

Diante da análise das vantagens e desvantagens de cada alternativa, **a alternativa 4 se apresenta como a melhor opção**, por possibilitar a elaboração de um rol de infrações 100% condizente com as obrigações previstas no novo marco regulatório do TRIP, conferindo maior segurança jurídica e melhor controle dos serviços.

A segunda melhor opção seria a alternativa 2, que consistiria na atualização das normas vigentes, o que implicaria em uma norma de fácil assimilação por todos os entes envolvidos e a correção de problemas hoje existentes nestas normas – contudo, o amplo escopo das normas, que abrangem também o semiurbano e o fretamento, seria um elemento que traria dificuldades para o projeto, podendo resultar em uma norma complexa e confusa.

A alternativa 1, apesar de representar custo zero à ANTT a curto prazo, se mostra como a terceira melhor opção, uma vez que as infrações hoje existentes foram, em sua maioria, concebidas sob outro ambiente regulatório. No entanto, é melhor que alternativa 3, pelo fato de suas infrações abrangerem todos os aspectos do serviço adequado.

A opção mais inadequada seria a adoção da alternativa 3, em função, principalmente, da ausência de infrações e respectivas sanções para questões afetas à segurança – além de descumprir o disposto na Lei nº 10.233, 2003, quanto aos objetivos da ANTT, a adoção desta alternativa representaria um grave risco aos usuários e ao sistema como um todo, beneficiando o mau prestador. Haveria, portanto, risco de precarização do sistema com a adoção dessa proposta.

10.2 Dosimetria

Definidas as infrações decorrentes do descumprimento das obrigações previstas no novo marco regulatório do TRIP, o passo seguinte é definir a dosimetria de cada infração, que possibilitará a sua classificação em um determinado grupo de infrações. Conforme o grupo em que cada infração for alocada, do menos grave ao mais grave, serão definidas as sanções aplicáveis.

Sobre o assunto, destaca-se disposição contida na Lei nº 10.233, de 2003:

LEI nº 10.233, de 2003

“Art. 78-D. Na aplicação de sanções serão consideradas a natureza e a gravidade da infração, os danos dela resultantes para o serviço e para os usuários, a vantagem auferida pelo infrator, as circunstâncias agravantes e atenuantes, os antecedentes do infrator e a reincidência genérica ou específica.”

Considerando o disposto na lei, é que se compara as alternativas de ação para a dosimetria das infrações.

Alternativa 1 Situação atual (Res. 233/03)	Alternativa 2 Alterar norma vigente	Alternativa 3 Proposta 4/2018	Alternativa 4 Desenvolver nova proposta
Manutenção da dosimetria existente	Alterações pontuais, visando corrigir graves distorções	Adoção da dosimetria proposta no estudo	Elaboração de uma nova metodologia de dosimetria

Tabela 3. Alternativas de ação para a dosimetria das infrações

Na sequência, apresenta-se uma análise das alternativas avaliadas.

10.2.1 Alternativa 1

Publicada em 2003, a Resolução nº 233 foi uma das primeiras resoluções publicadas pela ANTT voltada ao transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros.

Conforme citado no documento “Avaliação de Resultado Regulatório – Política de Penalidades e Promoção do Cumprimento de Regulamentos no Transporte Rodoviário de Passageiros” (SEI nº 4599280) elaborado pelo Grupo de Trabalho do Projeto Atuação Responsiva, quando a ANTT foi criada, vários regulamentos existentes emitidos pelos Ministério dos Transportes foram compilados em algumas resoluções.

A Resolução nº 233, de 2003, observou sistemática semelhante. A Resolução compilou as infrações e sanções listadas no Decreto nº 2.521, de 1998.

Um dos tópicos mais relevantes a se analisar da Resolução nº 233, de 2003, é a classificação das infrações em grupos de sanções. Verifica-se uma grande assimetria entre os riscos causados por determinada infração e sua classificação no grupo de sanções.

Destaca-se, como exemplo, os aspectos que envolvem a segurança da operação: a Resolução possui 5 (cinco) grupos de infrações – I, II, III, IV e V – que, aparentemente, sugerem estar classificadas em função da gravidade da ocorrência, da menor para a maior.

As infrações referentes à segurança da operação se encontram em todos os grupos: ora elas estão alocadas no grupo 1 (trafegar com veículo apresentando defeito em equipamento obrigatório), ora no grupo 2 (trafegar com veículo sem equipamento obrigatório), ora no grupo 3 (transportar pessoa fora do local estabelecido para tal fim) e ora no grupo 4 (trafegar com veículo sem seguro de responsabilidade civil contratado).

Tal fato culmina em distorções tais como: é mais grave não dar prioridade ao transporte de bagagens (infração do grupo 3) do que transitar com defeito em equipamento obrigatório (infração do grupo 1), mesmo este último podendo colocar em risco a vida dos passageiros.

Tomando o exemplo acima e analisando o histórico das normas de sanções do TRIP anteriores à Resolução nº 233, de 2003, percebe-se que o problema não é novo. É um

problema que a atual Resolução trouxe de regulamentos anteriores, a começar pelo Decreto nº 90.958, de 1985:

DECRETO nº 90.958, de 1985 (revogado pelo Decreto nº 92.353/86)

“Art. 106. As multas por infração das disposições deste Regulamento terão seus valores fixados em Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN), e serão aplicadas às transportadoras, obedecidas a seguinte gradação:

(...)

II - oito ORTN, nos casos de:

(...)

d) defeito em equipamento obrigatório;

(...)

VI - trinta ORTN, nos casos de:

(...)

o) não dar prioridade ao transporte de bagagens dos passageiros, em favor do transporte de encomendas;”

DECRETO nº 92.353, de 1986 (revogado pelo Decreto nº 952/93)

“Art. 109. As multas por infração das disposições deste Regulamento terão seus valores fixados em base percentual sobre o "Maior Valor de Referência-MVR", a que alude o artigo 2º, da Lei nº 6.205, de 29 de abril de 1975, e serão aplicadas às transportadoras, obedecida a seguinte gradação:

(...)

II - 70% (setenta por cento) do MVR, nos casos de:

(...)

d) defeito em equipamento obrigatório;

(...)

VI - 400% (quatrocentos por cento) do MVR, nos casos de:

(...)

o) não dar prioridade ao transporte de bagagens dos passageiros, em favor do transporte de encomendas;”

DECRETO nº 952, de 1993 (revogado pelo Decreto nº 2.521/98)

“Art. 78. As multas por infração se classificam em:

(...)

II - Grupo II:

(...)

c) defeito em equipamento obrigatório;

(...)

VI - Grupo VI:

(...)

m) não dar prioridade ao transporte de bagagens dos passageiros;”

DECRETO nº 2.521, de 1998 (Art. 83 revogado pelo Decreto nº 8.083/13)

“Art. 83. As multas pelas infrações abaixo tipificadas, instituídas em consonância com o permissivo constante da Lei que estabelece normas gerais sobre licitações, são classificadas em Grupos e seus valores serão calculados tendo como referência o coeficiente tarifário vigente para o serviço convencional com sanitário, em piso pavimentado, de acordo com o seguinte critério:

(...)

II - Grupo II: dez mil vezes o coeficiente tarifário, nos casos de:

(...)

c) defeito em equipamento obrigatório, no veículo em serviço,

(...)

VI - Grupo VI: trinta e cinco mil vezes o coeficiente tarifário, nos casos de:

(...)

l) não dar prioridade ao transporte de bagagens dos passageiros;”

RES. nº 233, de 2003

“Art. 1º Constituem infrações aos serviços de transporte rodoviário de passageiros, sob a modalidade interestadual e internacional, realizado por operadora brasileira, sem prejuízo de sanções por infrações às normas legais, regulamentares e contratuais não previstas na presente Resolução, os seguintes procedimentos, classificados em Grupos conforme a natureza da infração, passíveis de aplicação de multa, que será calculada tendo como referência o coeficiente tarifário - CT vigente para o serviço convencional com sanitário, em piso pavimentado.

I - multa de 10.000 vezes o coeficiente tarifário:

(...)

k) trafegar com veículo em serviço, apresentando defeito em equipamento ou item obrigatório;

(...)

III - multa de 30.000 vezes o coeficiente tarifário:

(...)

l) não dar prioridade ao transporte de bagagens dos passageiros.”

Como se verifica acima, em todos os regulamentos anteriores à Resolução nº 233, de 2003, havia 6 grupos de multas: em todos os regulamentos, a infração por transitar com veículo apresentando defeito obrigatório estava no grupo 2, enquanto a infração por não dar prioridade ao transporte de bagagens estava no grupo 6, mais grave.

A Resolução nº 233, de 2003, reproduz a mesma dosimetria das normas anteriores, apenas alocando a infração por não dar prioridade ao transporte de bagagens no terceiro grupo mais grave (grupo 3) e a infração por defeito equipamento obrigatório no grupo mais leve (grupo 1).

A adoção da alternativa 1, ou seja, a manutenção da regulamentação vigente, apresenta como vantagem:

a) a familiaridade dos agentes envolvidos com a dosimetria existente na norma;

- b) a dispensa de Processo de Participação e Controle Social, visto que nenhuma modificação seria feita na norma.

Já as desvantagens da adoção desta alternativa seriam:

- a) dosimetria da norma usa a metodologia de normas anteriores – conforme mencionado acima, a dosimetria da Resolução nº 233, de 2003, em especial, é herdada de normas anteriores, sendo que a mais antiga tem quase 40 anos;
- b) ausência de registro dos estudos da metodologia utilizada – se desconhece qual base metodológica foi utilizada para o estabelecimento dessa dosimetria, em virtude da ausência de documentação dos estudos. Tal fato é destacado no documento “Avaliação de Resultado Regulatório – Política de Penalidades e Promoção do Cumprimento de Regulamentos no Transporte Rodoviário de Passageiros” (SEI nº 4599280) elaborado pelo Grupo de Trabalho do Projeto Atuação Responsiva:

“À época em que a Resolução nº 233/2003 foi emitida, a ANTT ainda não havia implementado o procedimento de elaborar Avaliações de Impacto Regulatório (AIR), razão pela qual tentou-se encontrar o processo que originou a Resolução nº 233/2003 para caracterizar o problema que a resolução se propunha a solucionar. Ao contrário das resoluções atuais em que são citados os processos que fundamentaram sua publicação, a Resolução nº 233/2003 cita apenas o Relatório à Diretoria que encaminhou o processo para a análise. Nenhum dos documentos encontrados citava o número do processo que gerou a resolução. Foram feitas buscas nos sistemas de gestão de documentos com palavras-chave, mas o processo não foi localizado.”

- c) Assimetria entre os riscos causados por determinada infração e sua classificação no grupo de infração – a adoção de uma dosimetria elaborada para um ambiente regulatório totalmente distinto estimularia, para os dias atuais, o comportamento de risco das autorizatárias, uma vez que o prejuízo à autorizatária seria maior por não dar prioridade ao transporte de bagagens do passageiro (penalidade do grupo 3) do que apresentar um veículo com defeito no tacógrafo (penalidade do grupo 1) – o valor da multa por defeito em equipamento obrigatório é três vezes menor: em valores atuais.
- d) Amplo escopo da norma, que abrange também os serviços semiurbanos e os operados sob regime de fretamento.

10.2.2 Alternativa 2

A alternativa 2, que representaria a atualização dos normativos vigentes, ofereceria a oportunidade de corrigir as distorções mais críticas, como no exemplo mencionado anteriormente, onde a infração por não dar prioridade ao transporte de bagagens no terceiro grupo é mais grave que a infração por defeito equipamento obrigatório. No entanto, não haveria a elaboração de uma nova metodologia, apenas ajustes pontuais.

A adoção da alternativa 2, ou seja, ajustes pontuais na dosimetria da regulamentação vigente, apresenta como vantagens:

- a) proposta de fácil assimilação pelos agentes envolvidos, pois não haveria mudanças profundas na norma, tampouco em sua estrutura de infrações; e

- b) o custo mínimo com adequação de procedimentos, manuais e sistema, visto que as alterações seriam pontuais nos textos das infrações, quando ocorressem.

Já as desvantagens da adoção desta alternativa seriam:

- a) a norma não teria seu escopo alterado, continuando a englobar os serviços semiurbanos e os operados sob regime de fretamento – assim como na alternativa 1, tal característica não encontraria aderência ao Planejamento Estratégico da ANTT;
- b) as alterações necessárias seriam limitadas em virtude do amplo escopo da norma – antes de promover qualquer alteração na dosimetria, seria necessário avaliar o impacto da alteração nos outros serviços;
- c) ante a ausência de documentação que descreva a metodologia utilizada na dosimetria das penalidades dos regulamentos vigentes e anteriores, a proposta ficaria sujeita a contestações dos agentes externos – a ausência dessa documentação fragiliza a sustentação técnica; e
- d) as alterações promovidas poderiam resultar numa norma confusa e de difícil assimilação por todos os atores envolvidos – internos e externos.

10.2.3 Alternativa 3

Conforme análise feita da proposta no documento “Relatório de Resultado Regulatório - Monitoramento e Controle da Prestação do Serviço do TRIP” (SEI 50500.104287/2020-35), a classificação da gravidade dos indicadores de inconformidades da minuta apresentada na Audiência Pública contém algumas assimetrias que não são devidamente justificadas ao longo do processo que culminou nessa versão final.

Cita-se, por exemplo, o enquadramento da infração por “não identificar e vincular a bagagem a passageiro, por meio de tíquete de bagagem, quando do embarque” como inconformidade gravíssima, ao passo que a infração por “não disponibilizar, no veículo, durante a prestação de serviço, material gráfico contendo as informações quanto a obrigatoriedade do uso do cinto de segurança e quanto aos procedimentos de segurança em caso de emergência” é enquadrado como inconformidade grave.

Ambos são relacionados ao índice de inconformidade de segurança, no entanto, não se verifica sentido em enquadrar a não identificação de bagagem como aspecto de segurança e, mais, como uma irregularidade gravíssima. Já a identificação das saídas de emergência possui um vínculo mais direto com a segurança da operação e, portanto, de maior importância em termos de segurança do que não identificar uma bagagem.

Há outras infrações que mereceriam uma reanálise e um estudo mais detalhado, como classificar como inconformidade média a infração por não disponibilizar um SAC e como grave a infração por não efetuar o cancelamento através do SAC. Aos olhos do mau prestador, seria mais conveniente não ter SAC.

A alternativa 3 apresenta como vantagem:

- a) por se tratar de uma norma de sanções específicas ao TRIP, não há que se avaliar os impactos da dosimetria em outros serviços – semiurbano e fretamento.

No entanto, apresenta como desvantagens:

- a) classificação da gravidade dos indicadores de inconformidades contém assimetrias que não são devidamente justificadas ao longo do processo – a proposta inicial apresentava uma metodologia que facilitava a assimilação da proposta, contudo, ela foi bruscamente alterada ao longo do processo, sem as devidas justificativas;
- b) ante a ausência dos motivos que levaram à adoção da proposta final, a alternativa se torna frágil, gerando insegurança jurídica e institucional; e
- c) dificuldade de obter dados confiáveis para alimentar os indicadores adotados, situação que poderia gerar uma distorção na penalização das empresas.

10.2.4 Alternativa 4

A alternativa 4 representa iniciar um novo estudo de dosimetria, estabelecendo novos parâmetros para definição da gravidade de cada infração e os respectivos grupos.

Nesta alternativa, a equipe do projeto analisou o desenvolvimento de uma nova metodologia para definição da dosimetria das infrações. Utilizando como referência os estudos apresentados na Nota Técnica nº 0002 GEFIS/SUFIS/2016 (SEI 0121968), a metodologia proposta consistiria em:

- i. Agrupamento das infrações identificadas em grupos de infração, para estudo inicial da dosimetria de cada uma delas; e
- ii. Análise individualizada de cada infração quanto a:
 - Gravidade;
 - Danos dela resultantes para o serviço;
 - Agravantes;
 - Vantagem auferida;
 - Atenuantes;
 - Ilícitude; e
 - Prática anticompetitiva.

A adoção da alternativa 4, ou seja, a proposição de uma nova metodologia de dosimetria das infrações, apresenta como vantagem:

- a) maior segurança jurídica e institucional;
- b) menor risco de contestações pelos agentes externos;
- c) facilita futuras inclusões de novas infrações em função de alterações na legislação, pois necessitaria apenas a aplicação da metodologia para alocação no grupo de infração mais adequado; e
- d) por se tratar de uma norma de sanções específicas ao TRIP, não haveria que se avaliar os impactos da dosimetria em outros serviços – semiurbano e fretamento.

Já as desvantagens da adoção desta alternativa seriam

- a) a necessidade de um maior tempo de estudo para o desenvolvimento de uma metodologia dosimétrica mais adequada e aderente ao novo marco regulatório do TRIP; e
- b) custo de ajuste dos procedimentos e processos de fiscalização e processamento de multas.

10.2.5 Análise das alternativas propostas

Na tabela abaixo, apresenta-se um resumo das vantagens e desvantagens das alternativas avaliadas.

	Vantagens	Desvantagens
Alternativa 1	<ul style="list-style-type: none">➤ Familiaridade dos agentes envolvidos com a dosimetria existente na norma➤ Dispensa de Processo de Participação e Controle Social	<ul style="list-style-type: none">➤ Dosimetria da norma usa a metodologia de normas anteriores➤ Ausência de registro dos estudos da metodologia utilizada➤ Assimetria entre os riscos causados por determinada infração e sua classificação no grupo de infração➤ Amplo escopo da norma
Alternativa 2	<ul style="list-style-type: none">➤ Proposta de fácil assimilação pelos agentes envolvidos	<ul style="list-style-type: none">➤ Amplo escopo da norma➤ Impacto das alterações nos demais serviços abrangidos pela norma➤ Ausência de documentação que descreva a metodologia utilizada fragiliza a sustentação técnica➤ Alterações poderiam resultar em uma norma complexa e confusa
Alternativa 3	<ul style="list-style-type: none">➤ Dosimetria específica ao TRIP	<ul style="list-style-type: none">➤ Classificação da gravidade dos indicadores de inconformidades contém assimetrias que não são devidamente justificadas ao longo do processo➤ Insegurança jurídica e institucional➤ Risco de distorção na penalização das empresas
Alternativa 4	<ul style="list-style-type: none">➤ Dosimetria específica ao TRIP➤ Maior segurança jurídica e institucional➤ Menor risco de contestações pelos agentes externos➤ A documentação da metodologia facilita futuras inclusões de novas infrações em função de alterações na legislação	<ul style="list-style-type: none">➤ Necessidade de um maior tempo de estudo para o desenvolvimento de uma metodologia dosimétrica mais adequada e aderente ao novo marco regulatório do TRIP.➤ Custo de ajuste dos procedimentos e processos de fiscalização e processamento de multas.

Tabela 4. Dosimetria - vantagens e desvantagens das alternativas avaliadas

Diante da análise das vantagens e desvantagens de cada alternativa, **a alternativa 4 se apresenta como a melhor opção**, por possibilitar o desenvolvimento de uma nova metodologia, utilizando como parâmetro estudos já realizados por equipes técnicas anteriores. O desenvolvimento e a documentação de uma nova metodologia de dosimetria permitirão que novas infrações, quando criadas, sejam devidamente alocadas em grupos mediante a simples aplicação da metodologia. Há, portanto, maior segurança jurídica e menor risco de contestações por agentes externos.

A segunda melhor opção seria a alternativa 3, que consistiria na adoção da proposta submetida à Audiência Pública nº 07, de 2018. Trata-se de uma proposta mais aderente

ao regime de autorização e ao Planejamento Estratégico da ANTT do que as alternativas 1 e 2. Contudo, a ausência de documentação justificando as escolhas regulatórias adotadas para a minuta final, ou mesmo de uma AIR, impossibilita entender qual foi o motivo que levou à adoção da dosimetria para determinadas infrações.

A alternativa 2 seria a terceira melhor opção, pois teria o objetivo de corrigir os pontos críticos da dosimetria das normas. No entanto, a ausência documentação que descreva a metodologia utilizada para a dosimetria das infrações na Resolução nº 233, de 2003, torna qualquer alteração facilmente contestável pelos agentes externos.

A opção mais inadequada seria a adoção da alternativa 1, em função de sua dosimetria remeter a normativos anteriores, sendo o mais antigo de cerca de 40 anos atrás. Não foi identificada documentação que descrevesse a metodologia utilizada para a dosimetria das infrações da Resolução nº 233, de 2003.

10.3 Sanções

Definidas as infrações decorrentes do descumprimento das obrigações previstas no novo marco regulatório do TRIP e a dosimetria de cada infração, o passo seguinte é estabelecer qual a sanção a ser aplicada em caso da prática de infração ou grupo de infrações.

Sobre o assunto, destacam-se as disposições contidas na Lei nº 10.233, de 2003:

LEI nº 10.233, de 2003

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

- I - advertência;
- II - multa;
- III - suspensão;
- IV - cassação;
- V - declaração de inidoneidade; e
- VI - perdimento do veículo.

(...)

Art. 78-D. Na aplicação de sanções serão consideradas a natureza e a gravidade da infração, os danos dela resultantes para o serviço e para os usuários, a vantagem auferida pelo infrator, as circunstâncias agravantes e atenuantes, os antecedentes do infrator e a reincidência genérica ou específica.”

Considerando o disposto na lei, é que se compara as alternativas de ação para as sanções aplicáveis quando da prática de infração prevista em regulamento.

<u>Alternativa 1</u> Situação atual (Res. 233/03)	<u>Alternativa 2</u> Alterar norma vigente	<u>Alternativa 3</u> Proposta AP 4/2018	<u>Alternativa 4</u> Desenvolver nova proposta
Manutenção das sanções existentes	Alterações pontuais, visando adequar a norma às disposições da lei	Adoção das sanções propostas no estudo	Elaboração de nova proposta que contemple as sanções previstas na lei

Tabela 5. Alternativas de ação para as sanções aplicáveis em cada regulamento

Na sequência, apresenta-se uma análise das alternativas avaliadas.

10.3.1 Alternativa 1

No que se refere às sanções aplicáveis quando da prática de infração, a Resolução nº 233, de 2003, trata exclusivamente da sanção de multa, inclusive quando resultante da convalidação de cassação ou suspensão.

Tal fato cria um grau de subjetividade não recomendável nas ações da ANTT, resultando em insegurança jurídica, uma vez que as demais sanções previstas na lei não possuem diretrizes, aplicações e procedimentos pré-estabelecidos.

A adoção da alternativa 1, ou seja, a manutenção Resolução nº 233, de 2003, apresenta como vantagens:

- a) familiaridade dos agentes envolvidos com a sanções existentes na norma; e
- b) a dispensa de Processo de Participação e Controle Social, visto que nenhuma modificação seria feita na norma.

Já as desvantagens da adoção desta alternativa seriam:

- a) não atende ao disposto na Lei nº 10.233, de 2001, uma vez que trata somente da sanção de multa;
- b) não possibilita dosar a sanção aplicada em função da gravidade da conduta infracional – desde a aplicação da sanção de advertência para as infrações menos graves até à aplicação da sanção de cassação para as infrações mais graves;
- c) dificulta ou, em alguns casos, inviabiliza uma ação responsiva da ANTT; e
- d) amplo escopo da norma, que abrange também os serviços semiurbanos e os operados sob regime de fretamento.

10.3.2 Alternativa 2

A alternativa 2 representaria a atualização da Resolução nº 233, de 2003 e possibilitaria a inclusão das demais sanções aplicáveis ao TRIP, aumentando sua aderência ao art. 78-A da Lei nº 10.233, de 2001.

A adoção desta alternativa apresenta como vantagens:

- a) mínima intervenção na norma, uma vez que alteração promovida visaria apenas indicar em quais infrações seria aplicável determinada sanção; e
- b) a familiaridade dos agentes envolvidos com a norma, pois seria mantida a mesma estrutura.

Já as desvantagens da adoção desta alternativa seriam:

- a) a norma não teria seu escopo alterado – a Resolução nº 233, de 2003, permaneceria a englobar os serviços semiurbanos e os operados sob regime de fretamento;
- b) a inclusão de novas sanções apresentaria grande impacto nos demais serviços – seria necessário avaliar, para cada infração, se a sanção prevista é adequada para cada serviço, adicionando um grau maior de complexidade ao projeto;
- c) somada às implicações decorrentes das alterações necessárias de infrações e de dosimetria, a alteração nas disposições sobre sanções em um regulamento com escopo tão amplo (TRIP, Fretamento e Semiurbano) poderia resultar em uma norma confusa e de difícil assimilação pelos atores internos e externos.

10.3.3 Alternativa 3

Conforme análise feita da proposta no documento “Relatório de Resultado Regulatório - Monitoramento e Controle da Prestação do Serviço do TRIP” (SEI 50500.104287/2020-35), minuta apresentada na Audiência Pública nº 07, de 2018, prevê que, constatada uma irregularidade, ela será contabilizada para cálculo de índice de inconformidade – a proposta estabelece a utilização do TRO para os registros de inconformidade.

Inicialmente, cumpre tecer alguns comentários sobre a adoção do TRO na fiscalização dos serviços do TRIP. Após a realização da Consulta Interna junto todas as unidades organizacionais e servidores da ANTT, a Superintendência de Fiscalização de Serviços de Transporte Rodoviário de Cargas e Passageiros (SUFIS) sugeriu, por meio do Despacho SUFIS (SEI nº 12686961), a adoção do TRO em substituição à sanção de advertência:

“Quanto ao uso da penalidade de advertência sugere-se que não seja objeto de aplicação sistêmica já que por sua natureza de penalidade não pode ser aplicada sem o respectivo processo administrativo, assim sua baixa eficácia seria altamente custosa pela necessidade de processo. Alternativamente sugere-se adotar o termo de registro de ocorrência, procedimento completamente eletrônico e que não necessita de processo administrativo formalizado e custoso;”

A equipe técnica procedeu à análise da viabilidade em se adotar a sugestão encaminhada pela SUFIS, mediante estudo das disposições da Resolução nº 5.083, de 2016, em relação ao TRO e da experiência do seu uso em outras unidades organizacionais da ANTT.

A partir desses estudos, a área técnica concluiu que a adoção do TRO no TRIP se mostra inadequada em função dos seguintes motivos:

- O TRO não substitui sanção. É medida prévia que identifica inconformidade que, caso não seja corrigida em prazo definido na regulamentação, configura infração;

- Por sua característica, o TRO demanda um prazo para correção pelo ente regulado – contudo, as inconformidades no âmbito do TRIP precisam ser corrigidas com agilidade, uma vez que os usuários são diretamente afetados;
- O prazo de correção da inconformidade tende a ser extenso, uma vez que, em caso de recusa do recebimento do TRO pelo preposto, o prazo começará a contar somente quando o ente regulado for notificado (em último caso, por meio de publicação no Diário Oficial da União), o que inviabiliza sua utilização, além de aumentar o fardo regulatório; e
- Não cabe seu uso sem que o serviço esteja em execução. A inconformidade só é constatada ao longo da prestação.

Na proposta submetida à Audiência Pública nº 07, de 2018, identificada uma irregularidade, caberia ao agente fiscalizador a lavratura do TRO, inclusive nas situações mais críticas – ou seja, diante do flagrante de uma conduta infracional, não haveria uma sanção imediata a ser aplicada em decorrência de tal conduta, apenas um registro da ocorrência.

Todas as condutas infracionais, independentemente da gravidade, seriam contabilizadas para o cálculo do índice de conformidade atribuído à autorizatária, convertidos em Notas do Indicador de Inconformidade, vinculados aos princípios da segurança, continuidade, eficiência, regularidade, atualidade, generalidade, modicidade tarifária e cortesia. Os resultados dos índices determinariam a Nota de Desempenho da autorizatária

O resultado dessa Nota de Desempenho seria distribuído em 5 faixas – de “A” a “E”. Empresas classificadas na faixa “A” – superior – receberiam a sanção de advertência. Demais faixas, a sanção aplicável seria a multa. A autorizatária que apresentasse nota “E” receberia a sanção de suspensão e, caso apresentasse nota “E” por três períodos de avaliação seguidos, receberia a sanção de cassação.

A minuta menciona ainda a sanção de “declaração de inidoneidade” em caso de prática de atos ilícitos.

As vantagens da alternativa 3 seriam:

- a) a aplicação de uma única sanção, referente a todo o histórico da autorizatária em determinado período; e
- b) por ser uma norma específica do TRIP, a sanção é proporcionalmente estabelecida e aplicada considerando as particularidades do tipo de serviço regulado; e

Contudo, as desvantagens da adoção desta alternativa são:

- a) uso ineficiente do TRO, uma vez que ele serviria como mero registro de uma infração;
- b) uma vez identificada uma irregularidade, por mais grave que fosse, não seria objeto de lavratura de auto de infração pelo agente fiscalizador, “apenas” seu registro;
- c) insegurança jurídica e institucional, uma vez que a Lei nº 10.233, de 2001, não prevê que, em caso de constatada uma infração, seja realizado um mero registro, mas sim aplicada uma das sanções previstas nessa lei;
- d) fragilidade nas ações fiscalizatórias;

- e) o padrão de referência para o cálculo dos índices seria a nota média das empresas que obtiverem as melhores notas. Seriam consideradas como melhores notas as 20% empresas com melhor resultado – ou seja, se em determinada inconformidade todas as autorizatárias não apresentassem bons resultados, o padrão de referência seria baixo;
- f) as autorizatárias classificadas como nota “A” receberiam a sanção de advertência, mesmo que tenha praticado condutas graves ao longo do período;
- g) somente seria cassada a autorizatária com três períodos consecutivos com nota “E” – tempo relativamente excessivo para manter uma autorizatária com um índice tão ruim;
- h) dificuldade de coletar, de forma confiável e consistente, as informações necessárias para alimentar os indicadores propostos para avaliar a conduta das autorizatárias; e
- i) prejuízos à imagem da ANTT perante a sociedade em função de todas as desvantagens listadas.

10.3.4 Alternativa 4

A alternativa 4 consiste em estabelecer, observado o disposto na Lei nº 10.233, de 2001, as sanções aplicáveis a cada grupo de infração. A metodologia a ser utilizada é a mesma metodologia a ser utilizada na dosimetria – a partir dos resultados obtidos e a divisão de infrações em grupos, pode-se analisar as sanções mais adequadas para cada grupo.

A proposta consiste na aplicação da sanção de:

- a) advertência para o grupo de infração mais leve, caso a autorizatária infratora promova a correção imediata da irregularidade;
- b) multa, para os demais grupos de infração;
- c) suspensão, cumulativamente com a sanção de multa, em caso de reincidência de determinadas condutas ou para as condutas graves que não justifiquem a cassação imediata; e
- d) cassação, cumulativamente com a sanção de multa, para as condutas mais lesivas ao sistema (subautorização, por exemplo) ou para o caso de reincidência em conduta infracional para a qual já tenha sido aplicada a sanção de suspensão.

A proposta atenderia ao disposto na Lei nº 10.233, de 2001:

“Art. 78-D. Na aplicação de sanções serão consideradas a natureza e a gravidade da infração, os danos dela resultantes para o serviço e para os usuários, a vantagem auferida pelo infrator, as circunstâncias agravantes e atenuantes, os antecedentes do infrator e a reincidência genérica ou específica.

(...)

Art. 78-F. A multa poderá ser imposta isoladamente ou em conjunto com outra sanção e não deve ser superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).

(...)

Art. 78-G. A suspensão, que não terá prazo superior a cento e oitenta dias, será imposta em caso de infração grave cujas circunstâncias não justifiquem a cassação.

Art. 78-H. Na ocorrência de infração grave, apurada em processo regular instaurado na forma do regulamento, a ANTT e a ANTAQ poderão cassar a autorização.”

Do rol de sanções previstas no art. 78-A da Lei nº 10.233, de 2001, apenas duas não seriam contempladas:

a) declaração de inidoneidade, que, conforme Parecer nº 00229/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, não tem aplicação no contexto da outorga de serviço público por autorização, as apenas nas hipóteses expressamente descritas no art. 78-I da Lei 10.233/01; e

b) perdimento do veículo, que, por ser uma sanção voltada especificamente à pessoa física ou jurídica que opera às margens de qualquer mercado de transporte rodoviário de passageiros regulado pela ANTT e que necessita de regulamentação de procedimentos administrativos (como o leilão ou incorporação do bem), será tratado em regulamentação específica prevista na Agenda Regulatória.

As vantagens dessa proposta são:

- a) abarca todas as sanções previstas em lei, aplicando-as em função da gravidade de cada conduta – desde a mais leve (advertência) à mais grave (cassação);
- b) se utiliza da metodologia aplicada à dosimetria para definir o tipo de sanção, o que garante maior segurança jurídica e assimilação da proposta;
- c) está alinhada a uma atuação responsiva, uma vez que sanções seriam aplicadas não somente em função da gravidade da infração, mas também da conduta da autorizatária; e
- d) por ser uma norma específica do TRIP, as sanções são proporcionalmente estabelecidas e aplicadas considerando as particularidades do tipo de serviço regulado.

As desvantagens verificadas advêm da introdução de novas sanções para infrações que hoje são apenáveis apenas com multa:

- a) para as infrações que passariam a ser penalizadas com advertência, haveria o risco de elas serem praticadas reiteradamente, transmitindo sensação de impunidade – contudo, tal risco pode ser mitigado a partir da utilização de um indicador que demonstre a reiteração na prática da conduta, de modo a auxiliar a ANTT na adoção de medidas complementares, como o TAC (Termo de Ajustamento de Conduta), por exemplo; e
- b) no outro extremo, algumas infrações que hoje são apenáveis com multa passariam a ser apenáveis com suspensão ou cassação, o que, no primeiro momento, poderia implicar em um número elevado de processos que resultem na suspensão ou cassação de diversos Termos de Autorização – para mitigar esse problema, há a possibilidade de, a critério da Diretoria Colegiada, as sanções de suspensão ou cassação serem convoladas em multa.

10.3.5 Análise das alternativas propostas

Na tabela abaixo, apresenta-se um resumo das vantagens e desvantagens das alternativas avaliadas.

	Vantagens	Desvantagens
Alternativa 1	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Familiaridade dos agentes com as sanções existentes na norma ➤ Dispensa de Processo de Participação e Controle Social 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Trata apenas da sanção de multa ➤ Não possibilita dosar a sanção aplicada em função da gravidade da conduta infracional ➤ Dificulta ou, em alguns casos, inviabiliza uma ação responsiva da ANTT ➤ Amplo escopo da norma
Alternativa 2	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Mínima intervenção na norma; e ➤ Familiaridade dos agentes envolvidos com a norma, pois seria mantida a mesma estrutura. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Amplo escopo da norma ➤ A inclusão de novas sanções apresentaria grande impacto nos demais serviços ➤ Alterações poderiam resultar em uma norma complexa e confusa
Alternativa 3	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Sanção única ➤ Sanção considera as particularidades do TRIP 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Uso inadequado do TRO ➤ Irregularidade não seria objeto de sanção, “apenas” de registro; ➤ Insegurança jurídica e institucional, ➤ Fragilidade nas ações fiscalizatórias; ➤ Padrão de referência baixo para o cálculo dos índices de inconformidade ➤ Autorizatórias poderiam receber a uma única sanção de advertência, mesmo que tenha praticado condutas graves ao longo do período; ➤ Tempo relativamente excessivo para manter uma autorizatória com um índice muito ruim; ➤ Dificuldade de coletar, de forma confiável e consistente, as informações necessárias para alimentar os indicadores propostos para avaliar a conduta das autorizatórias; e ➤ Prejuízos à imagem da ANTT perante a sociedade em função de todas as desvantagens listadas.
Alternativa 4	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Abarca todas as sanções previstas na lei e aplicáveis ao TRIP ➤ Uso de metodologia aplicada à dosimetria para definir o tipo de sanção ➤ Maior segurança jurídica e institucional ➤ Alinhada às diretrizes de atuação responsiva ➤ Sanções consideram as particularidades do TRIP 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Prática reiterada de infração cuja sanção é a advertência pode gerar sensação de impunidade nessas condutas ➤ Em um primeiro momento, as infrações apenáveis com suspensão ou cassação, poderiam implicar em um número elevado de abertura de processos administrativos ordinários

Tabela 6. Sanções - vantagens e desvantagens das alternativas avaliadas

Diante da análise das vantagens e desvantagens de cada alternativa, **a alternativa 4 se apresenta como a melhor opção**, uma vez que incorpora ao regulamento todas as sanções previstas na Lei nº 10.233, de 2001, no que fosse aplicável ao TRIP e não impacta nos demais serviços de transporte rodoviário coletivo de passageiros regulados pela ANTT, além de possibilitar uma ação responsiva na aplicação de cada sanção.

A alternativa 2 se apresenta como a segunda melhor opção, pois também permite, mediante alteração da norma vigente, incorporar todas as sanções previstas na Lei nº 10.233, de 2001, no que fosse aplicável ao TRIP. Contudo, em virtude da Resolução nº 233, de 2003, não abranger somente o TRIP, qualquer alteração promovida impacta nos demais serviços de transporte rodoviário coletivo de passageiros regulados pela ANTT, o que confere um grau maior de complexidade para o projeto e um regulamento de difícil assimilação pelos agentes internos e externos.

A alternativa 1 se apresenta como a terceira melhor opção, muito em função da manutenção de uma norma já assimilada por todos os agentes envolvidos. No entanto, a médio prazo seria imperativo o desenvolvimento de uma regulamentação específica para as demais sanções não previstas atualmente na norma.

A alternativa 3 se apresenta como a opção mais inadequada, uma vez que a principal premissa adotada na proposta, a ausência de sanções para cada conduta infracional, representa um risco jurídico considerável, além de poder resultar em fragilização das ações de fiscalização e trazer prejuízos à imagem da ANTT perante a sociedade.

10.4 Cálculo dos valores de multa

A sanção de multa é prevista na Lei nº 10.233, de 2001, dentre as sanções aplicáveis pela ANTT quando do cometimento de infrações à lei e do descumprimento dos deveres estabelecidos nos contratos de concessão, no termo de permissão e no ato de autorização.

A lei também traz que o valor das multas será fixado em regulamento aprovado pela Diretoria da Agência e que em sua aplicação deverá ser considerado o princípio da proporcionalidade entre a gravidade da falta e a intensidade da sanção, podendo ser imposta isolada ou em conjunto com outra sanção, não devendo ter o valor superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais). Já a imposição, ao prestador de serviço de transporte, de multa decorrente de infração à ordem econômica deverá observar os limites previstos na legislação específica.

LEI nº 10.233, de 2001

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

(...)

II – multa

(...)

Art. 78-F. A multa poderá ser imposta isoladamente ou em conjunto com outra sanção e não deve ser superior a R\$ 10.000.000,00

§ 1º O valor das multas será fixado em regulamento aprovado pela Diretoria de cada Agência, e em sua aplicação será considerado o princípio da proporcionalidade entre a gravidade da falta e a intensidade da sanção.

§ 2º A imposição, ao prestador de serviço de transporte, de multa decorrente de infração à ordem econômica observará os limites previstos na legislação específica.”

Considerando o princípio da proporcionalidade entre a gravidade da falta e a intensidade da sanção, o valor da multa aplicável deve ter efeito dissuasivo, desestimulando o cometimento da falta, contudo, não pode ser abusivo, sob pena de perder o efeito dissuasivo e assumir efeito arrecadatário.

Tendo em vista o disposto na lei é que se compara as alternativas de ação para a definição dos valores da sanção de multa, aplicáveis quando da prática de infração prevista em regulamento.

<u>Alternativa 1</u> Situação atual (Res. 233/03)	<u>Alternativa 2</u> Alterar norma vigente	<u>Alternativa 3</u> Proposta AP 4/2018	<u>Alternativa 4</u> Desenvolver nova proposta
Manutenção do cálculo do valor de multa existentes	Alterações pontuais, visando adequar a norma ao novo ambiente regulatório	Adoção do cálculo do valor de multa proposto no estudo	Desenvolvimento de nova metodologia de cálculo do valor de multa

Na sequência, apresenta-se uma análise das alternativas avaliadas.

10.4.1 Alternativa 1

Atualmente, as multas relativas às infrações praticadas no transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros, independentemente do tipo de serviço (TRIP, Semiurbano e Fretamento), são calculadas tendo como base o coeficiente tarifário estabelecido para o TRIP:

RES. 233, de 2003

“Art. 1º Constituem infrações aos serviços de transporte rodoviário de passageiros, sob a modalidade interestadual e internacional, realizado por operadora brasileira, sem prejuízo de sanções por infrações às normas legais, regulamentares e contratuais não previstas na presente Resolução, os seguintes procedimentos, classificados em Grupos conforme a natureza da infração, passíveis de aplicação de multa, que será calculada tendo como referência o coeficiente tarifário - CT vigente para o serviço convencional com sanitário, em piso pavimentado.” (*grifo nosso*)

No entanto, desde 19 de junho de 2019, conforme disposto originalmente no art. 76 da Resolução nº 4.770, de 2015, a ANTT deixou de estabelecer o coeficiente tarifário máximo para o TRIP que, desde então, passou a operar sob regime de liberdade de preços, característica inerente ao regime de autorização.

O último coeficiente tarifário estabelecido para o TRIP pela ANTT ocorreu em 2018, por meio da publicação da Resolução nº 5.826, de 29 de junho de 2018.

Já o Aviso SUPAS nº 1, de 4 de julho de 2018, estabeleceu os valores de multas, calculados a partir do novo coeficiente tarifário, e que permanece vigente.

AVISO SUPAS nº 1, de 2018

“Para Conhecimento de Interessados

A Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros - SUPAS divulga pelo presente AVISO os valores das multas, indenizações e seguro de responsabilidade civil, atualizados, pertinentes à prestação de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, a vigorar a partir do dia 02 de julho de 2018, em razão do reajuste do valor máximo do coeficiente tarifário- CT vigente para o serviço convencional com sanitário, em piso pavimentado, em 10,139% (dez inteiros e cento e trinta e nove milésimos por cento), autorizado por decisão da Diretoria Colegiada conforme a Resolução ANTT nº5.826 de 29 de junho de 2018, publicada no Diário Oficial da União de 02 de julho de 2018:

I - Valores das multas de que tratam os artigos 1º e 2º da Resolução ANTT nº 233, de 25 de junho de 2003 e artigos 2º e 3º da Resolução ANTT nº 3.075 de 26 de março de 2009:

Grupo da Infração	Quantidade CT	Valor - R\$	
I	10.000	1.857,08	(um mil e oitocentos e cinquenta e sete reais e oito centavos)
II	20.000	3.714,16	(três mil e setecentos e quatorze reais e dezesseis centavos)
III	30.000	5.571,24	(cinco mil e quinhentos e setenta e um reais e vinte e quatro centavos)
IV	40.000	7.428,32	(sete mil e quatrocentos e vinte e oito reais e trinta e dois centavos)
V	50.000	9.285,40	(nove mil e duzentos e oitenta e cinco reais e quarenta centavos)

A Resolução nº 233, de 2003, também estabelece o cálculo da multa decorrente da convalidação das sanções de cassação ou suspensão, mas somente para permissionária ou autorizatária dos serviços de fretamento:

RES. Nº 233, de 2003

Art. 4º Nos casos em que houver previsão legal para aplicação da pena de suspensão, cassação, decretação de caducidade da outorga ou declaração de inidoneidade, a Diretoria da ANTT poderá, alternativamente, aplicar a pena de multa, considerando a natureza e a gravidade da infração, os danos dela resultantes para o serviço e para os usuários, a vantagem auferida pelo infrator, as circunstâncias agravantes e atenuantes, os antecedentes do infrator e a reincidência genérica ou específica.

§1º Nos casos em que a infratora é empresa permissionária, o valor da multa será de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), considerando-se como valor de referência o resultado da soma do valor mínimo da multa com o valor de R\$0,000036 (trinta e seis milionésimos de real) por unidade de passageiro-quilômetro transportado no(s) serviço(s) atingido(s) pela sanção convertida, no período de um ano, mediante a seguinte fórmula:

$M(P) = 20.000,00 + 0,000036 * P$ onde: M(P) = valor básico de referência da multa em R\$;

20.000,00 = valor mínimo da multa em R\$;

0,000036= acréscimo por unidade de passageiros-quilômetro por ano em R\$/pass-km; e

P = quantidade de passageiros-quilômetro por ano em passkm.

§ 2º Para fins de cálculo da multa de que trata o § 1º, será considerada a última produção anual de transporte em passageiro por quilômetro (pass.km) informada pela empresa por ocasião do levantamento de informações para elaboração do Anuário Estatístico.

(...)

§ 5º Com base no valor de referência de que tratam os §§ 1º e 3º, será calculado o valor final da multa, que poderá ser minorado ou majorado, mediante decisão fundamentada.”

A adoção desta alternativa apresenta como vantagens:

- a) não necessita de adequação e/ou implantação de sistemas; e
- b) a dispensa de Processo de Controle e Participação Social (PPCS), uma vez que nenhuma alteração normativa seria feita.

Em relação às desvantagens da alternativa proposta, destacamos:

- a) é uma alternativa praticamente impossível de ser adotada por ter os valores de multas vinculadas ao coeficiente tarifário do TRIP. Como mencionado anteriormente, desde 2019 a ANTT não estabelece mais o coeficiente tarifário para o TRIP e, portanto, os valores das multas não são reajustados desde então – e nem poderão ser. Assim, a manutenção dos valores atuais, acarretará, a médio prazo, em perda do poder dissuasivo da multa, gerando riscos à ação regulatória da ANTT, a todo o sistema e seus usuários.
- b) não há metodologia de cálculo de convalidação das sanções de cassação e suspensão em sanção de multa para as autorizatárias do TRIP – somente permissionárias e autorizatárias dos serviços de fretamento; e
- c) ausência de documentação que detalhe a metodologia utilizada para estabelecimento dos valores de multas.

10.4.2 Alternativa 2

A alternativa 2, que representaria a atualização das normas vigentes, possibilitaria a adoção de uma nova referência para o cálculo dos valores de multas.

Nesta alternativa, e considerando o amplo escopo dos regulamentos, a alteração ficaria limitada a substituir, como referência, o coeficiente tarifário pela Unidade Monetária de Referência de Passageiros (UMRP), prevista no novo marco do TRIP.

Na prática, seriam mantidos os valores da sanção de multa atualmente praticados, contudo, com uma nova referência de cálculo seria possível reajuste anual dos valores, conforme ocorreu até o ano de 2018.

Para a convalidação das sanções de cassação e suspensão em multa, seria necessário acrescentar novo dispositivo com um cálculo específico para o regime de autorização do TRIP, visto que a atual norma prevê a convalidação somente para permissionárias (semiurbano) e autorizatárias dos serviços de fretamento.

A alternativa 2 apresenta como vantagens:

- a) intervenção mínima da norma (alteração da referência de cálculo);
- b) não necessita de adequação e/ou implantação de sistemas, uma vez que apenas seriam atualizados os valores de referência das multas;
- c) ausência de impacto nos demais serviços além do TRIP, uma vez que os valores não seriam alterados; e
- d) reajuste dos valores das multas vinculado ao reajuste da UMRP.

Como desvantagens, a alternativa 2:

- a) não permite maiores ajustes na metodologia de cálculo, tampouco a redução ou aumento no valor das multas. Qualquer modificação mais profunda, além da alteração de referência de cálculo, impactaria nos demais serviços (semiurbano e fretamento) e poderia resultar em uma norma confusa e de difícil assimilação pelos atores internos e externos;
- b) utiliza a mesma metodologia da alternativa 1, cuja documentação é inexistente quanto aos estudos que estabeleceram esses valores de multas;
- c) não considera as particularidades de cada tipo de serviço regulado pela ANTT.

10.4.3 Alternativa 3

Na aplicação de sanção de multa, a proposta submetida à Audiência Pública nº 07, de 2018, inova em dois aspectos: na aplicação de uma única multa ao final de um determinado período e o cálculo do valor da multa proporcional ao investimento feito pela autorizatária em sua frota.

MINUTA AP 07/2018

“Art. 20 A penalidade de multa será aplicada a transportadora autorizada cuja Nota de Desempenho (NO) a enquadre nas classes "B", "C", "D" e "E" a que refere a Tabela 03 do art. 11 cujo valor será calculado de acordo com a seguinte equação:

$$M = \frac{(Nme - Nre)}{(Nme - Nmi)} \times Invest \times Lim \times FCIVM$$

Em que:

M = multa aplicada pelo descumprimento da meta estabelecida;

Nme = meta estabelecida;

Nre = nota recebida;

Nmi = nota mínima admissível;

Invest = investimento médio em frota realizado pela transportadora;

Lim = limite de comprometimento de patrimônio da transportadora, convencionado em cinco por cento do investimento médio em frota realizado;

FCIVM = fator de correção inversa do valor da multa em função da idade média da frota.

§1º O investimento médio em frota da transportadora deverá ser calculado com base na quantidade de veículos cadastrado no sistema de frota da ANTT multiplicado pelo valor médio de um veículo padrão, que corresponde a um ônibus rodoviário do tipo - convencional com sanitário, dois eixos, motor traseiro, com potência mínima de trezentos e dez cavalos vapor - CV e novo.

§2º O valor médio do veículo padrão será apurado anualmente através de pesquisa de preço em todas as capitais do país, na forma a ser definida em portaria específica, e será corrigido para cada transportadora autorizada de acordo com a idade média de sua frota cadastrada na ANTT, conforme tabela 05.

Idade Média	Depreciação	FCIVM
$0 \leq ID \leq 1,00$	14,55%	20%
$1,00 \leq ID \leq 2,00$	27,64%	40%
$2,00 \leq ID \leq 3,00$	39,27%	60%
$3,00 \leq ID \leq 4,00$	49,45%	80%
$4,00 \leq ID < 5,00$	58,18%	100%

Tabela 05 - Cálculo da depreciação segundo o método de Cole, considerando uma vida útil de dez anos e o valor residual de vinte por cento.

§3º O valor da multa não poderá superior a dez milhões de reais.”

Outro ponto da proposta a ser considerado é a necessidade do desenvolvimento de um sistema específico que possibilite a operacionalização da norma. A proposta, por sua natureza, implica no estabelecimento de um sistema de informação complexo, que não pode estar sujeito a falhas, sob o risco inviabilizar a implementação da norma

O desenvolvimento tal sistema demandaria um longo período de *vacatio legis* até que a norma pudesse entrar definitivamente em vigor – esse vácuo normativo necessariamente demandará a manutenção da Resolução nº 233, de 2003, ou o desenvolvimento de uma norma provisória, de transição. Há, neste aspecto, um grande risco jurídico e institucional. E não se pode deixar de mencionar que, ante a complexidade do sistema a ser implantado, possa não haver recursos suficientes e a implantação sofrer atrasos ou mesmo interrupções, prejudicando a efetiva operacionalização da norma.

As vantagens em adotar essa alternativa são:

- a) o estabelecimento de um valor variável em função do perfil da autorizatária (no caso da minuta, representado pelo investimento na sua frota); e
- b) por se tratar de um cálculo de multa específico para o TRIP, considera as particularidades deste tipo de serviço.

No entanto, a proposta apresenta as seguintes desvantagens:

- a) no cenário do TRIP, de um mercado que vem passando por várias mudanças ao longo do tempo e que se encontra em transição para um regime de efetiva concorrência, com a possibilidade da entrada de novos players no mercado, uma mudança de paradigma tão forte não é desejável. Não é uma proposta a ser descartada, mas a ser avaliada futuramente quando o regime de autorização do TRIP já estiver consolidado;
- b) a utilização do parâmetro “investimento na frota” como base para fins de cálculo da multa gera um risco potencial de não cadastramento de veículos pelas autorizatárias, com o objetivo de reduzir o valor da multa aplicada. Trata-se de um risco muito grande, pois um veículo não cadastrado não se submete à avaliação da ANTT quantos

aos requisitos de segurança e conforto – o resultado seria riscos à segurança dos usuários, fragilidade nas ações fiscalizatórias e prejuízos à imagem da ANTT perante a sociedade;

- c) não há metodologia de cálculo de convalidação das sanções de cassação e suspensão em sanção de multa para as autorizatárias do TRIP;
- d) necessidade do desenvolvimento de um sistema específico que possibilite a operacionalização da norma, incorrendo riscos de atrasos e/ou interrupções na implantação do sistema; e
- e) necessidade de um grande período de *vacatio legis* – neste período, manter-se-ia vigente Resolução nº 233 ou se publicaria uma norma transitória.

10.4.4 Alternativa 4

A alternativa 4 representa o estabelecimento de uma nova metodologia de cálculo dos valores de multas, voltada exclusivamente para o TRIP.

A metodologia consiste nas seguintes etapas:

- i. estimar o ganho financeiro de uma infratora na prática da infração mais grave no âmbito do TRIP – no caso, execução de viagem do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros por empresa que não possua nenhum Termo de Autorização de Serviços Regulares delegado;
- ii. o valor estimado seria o equivalente ao valor máximo da multa, aplicada ao grupo de infração mais grave, e convertido em UMRP;
- iii. estabelecimento do valor mínimo da multa, aplicada ao grupo de infração mais leve; e
- iv. a partir desses valores limites, e mediante progressão aritmética, definir os valores para cada grupo de infração.

Como os valores da sanção de multa estariam vinculados à UMRP, o reajuste anual ocorreria conforme previsto no regulamento do novo marco regulatório do TRIP.

A alternativa também propõe uma metodologia de cálculo da multa decorrente de convalidação de cassação ou suspensão, baseada na soma da quilometragem de todas as viagens habilitadas para um determinado Termo de Autorização em um determinado período, na receita estimada dessas viagens e na UMRP.

A alternativa 4 apresenta como vantagens:

- a) o desenvolvimento de metodologia que estabeleça um valor parâmetro para a definição do valor das multas (estimativa do ganho financeiro de uma infratora na prática da infração mais grave no âmbito do TRIP);
- b) reajuste dos valores das multas vinculado ao reajuste da UMRP;
- c) cálculo próprio para os serviços do TRIP, em conformidade com as particularidades deste tipo de serviço;
- d) maior segurança jurídica; e
- e) metodologia de cálculo de convalidação das sanções de cassação e suspensão em sanção de multa para as autorizatárias do TRIP.

Já as desvantagens da adoção desta alternativa são:

- a) necessidade de um maior tempo de estudo para o desenvolvimento de uma metodologia de cálculo de multas mais adequada e aderente ao novo marco regulatório do TRIP; e
- b) necessita de um *vacatio legis* condizente com o prazo para adequação de sistema de lavratura e processamento de autos de infração.

10.4.5 Análise das alternativas propostas

Na tabela abaixo, apresenta-se um resumo das vantagens e desvantagens das alternativas avaliadas.

	Vantagens	Desvantagens
Alternativa 1	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Dispensa de Processo de Participação e Controle Social ➤ Não necessita de adequação e/ou implantação de sistemas 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Valores de multas vinculadas ao coeficiente tarifário do TRIP ➤ Não há metodologia de cálculo de convolação das sanções de cassação e suspensão em multa para o TRIP ➤ Ausência de documentação que detalhe a metodologia utilizada para estabelecimento dos valores de multas
Alternativa 2	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Mínima intervenção na norma ➤ Ausência de impacto nos demais serviços além do TRIP ➤ Reajuste dos valores das multas vinculado ao reajuste da UMRP ➤ Não necessita de adequação e/ou implantação de sistemas 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Não permite maiores ajustes na metodologia de cálculo, tampouco a redução ou aumento no valor das multas ➤ Utiliza a mesma metodologia da alternativa 1, cuja documentação é inexistente ➤ Não considera as particularidades de cada tipo de serviço regulado
Alternativa 3	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Estabelecimento de um valor de multa variável em função do perfil da autorizatária ➤ Metodologia de cálculo considera as particularidades do TRIP 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Proposta representa uma mudança brusca de paradigma para um mercado que ainda não está devidamente consolidado quanto ao regime de delegação por autorização ➤ Utilização do parâmetro “investimento na frota” como base para fins de cálculo da multa gera um risco potencial de não cadastramento de veículos pelas autorizatárias ➤ Não há metodologia de cálculo de convolação das sanções de cassação e suspensão em sanção de multa para as autorizatárias do TRIP ➤ Necessidade do desenvolvimento de um sistema específico que possibilite a operacionalização da norma ➤ Necessita grande período de <i>vacatio legis</i>
Alternativa 4	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Metodologia que estabeleça um valor parâmetro para a definição do valor das multas 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Necessidade de um maior tempo de estudo para o desenvolvimento de uma metodologia de cálculo de multas

	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Reajuste dos valores das multas vinculado ao reajuste da UMRP ➤ Metodologia de cálculo considera as particularidades do TRIP ➤ Metodologia de cálculo de convalidação das sanções de cassação e suspensão em sanção de multa para o TRIP 	<p>mais adequada e aderente ao novo marco regulatório do TRIP</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Necessita um <i>vacatio legis</i> condizente com o prazo para adequação de sistema de lavratura e processamento de autos de infração
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Tabela 7. Cálculo das multas - vantagens e desvantagens das alternativas avaliadas

A alternativa 4 se apresenta como a alternativa mais adequada, por apresentar uma nova metodologia voltada especificamente ao TRIP, resultando em maior aderência ao novo marco regulatório do setor e maior segurança jurídica e institucional.

A alternativa 2 se apresenta como segunda melhor alternativa por, na prática, representar a manutenção dos valores vigentes, aplicando unicamente um fator de reajuste. Outro ponto relevante seria a ausência de impacto nos demais serviços – semiurbano e fretamento. No entanto, a ausência de documentação detalhando a metodologia e a não consideração das particularidades do TRIP torna essa alternativa menos adequada em relação à alternativa 4.

A alternativa 1 se apresenta como a terceira melhor opção, por não envolver riscos a curto prazo. No entanto, a manutenção de valores defasados de multa resultará, inevitavelmente a médio ou longo prazos, na perda do seu poder dissuasivo.

A alternativa 3 se apresenta como a opção mais inadequada. Como o cálculo da única multa utiliza como referência a frota cadastrada, há risco elevado de não cadastramento de veículos pelas autorizatárias, com o objetivo de reduzir o valor da multa aplicada. Tal fato poderá, além de eliminar o poder dissuasivo de multa, resultar em degradação do sistema.

10.5 Medidas Administrativas Cautelares

As medidas administrativas cautelares são instrumentos de caráter não pecuniário aplicados pelos agentes de fiscalização, com o objetivo de interromper ato infracional, nos casos em que há risco a segurança, condições de higiene ou conforto dos passageiros, ou quando da prática de serviço não autorizado, sendo que a sua aplicação não isenta o infrator das sanções aplicáveis à infração que motivou a medida administrativa.

A competência para a ANTT dispor sobre as medidas administrativas aplicáveis aos serviços de transportes consta na Lei nº 10.233, de 2001:

LEI nº 10.233, de 2001

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

(...)

XVIII - dispor sobre as infrações, sanções e medidas administrativas aplicáveis aos serviços de transportes.” (*grifo nosso*)

(...)

Art. 78-C. No processo administrativo de que trata o art. 78-B, serão assegurados o contraditório e a ampla defesa, permitida a adoção de medidas cautelares de necessária urgência.”

A Resolução nº 5.083, de 2016, prevê que as Superintendências de processos organizacionais poderão adotar medidas cautelares em caso iminente de dano irreparável ou de difícil reparação.

RES. 5083, de 2016

“Art. 9º Em caso de risco iminente de dano irreparável ou de difícil reparação, o Superintendente poderá, motivadamente, adotar providências acauteladoras, estritamente indispensáveis à eficácia do ato final, sem a prévia manifestação do interessado.”

Tendo em vista o disposto na lei, é que se compara as alternativas de ação para a definição das principais medidas administrativas aplicáveis ao TRIP.

<u>Alternativa 1</u> Situação atual (Res. 233/03)	<u>Alternativa 2</u> Alterar norma vigente	<u>Alternativa 3</u> Proposta AP 4/2018	<u>Alternativa 4</u> Desenvolver nova proposta
Manutenção dos regulamentos vigentes	Alterações pontuais, visando adequar os procedimentos	Adoção das medidas administrativas propostas no estudo	Nova proposta, voltadas às medidas administrativas aplicáveis exclusivamente aos serviços do TRIP.

Na sequência, apresenta-se uma análise das alternativas avaliadas.

10.5.1 Alternativa 1

Atualmente, as medidas administrativas aplicáveis ao TRIP constam em duas resoluções.

A Resolução nº 233, de 2003, trata das medidas administrativas de retenção e transbordo:

RES. 233, de 2003

“Art. 1º

(...)

§ 1º Na hipótese das alíneas "a", "b" e "g" do inciso IV deste artigo e, quando não for possível sanar a irregularidade no local da infração, das alíneas "k" e "l" do inciso I, "i" do inciso II e "c" a "f" e "h" a "k" do inciso IV deste artigo, a continuidade da viagem se dará mediante a realização de transbordo, sem prejuízo das penalidades e medidas administrativas a serem aplicadas pela autoridade de trânsito.”

Já a Resolução nº 4.287, de 13 de março de 2014, trata das medidas de transbordo, apreensão e remoção, exclusivamente quando da prática de serviço realizado por pessoa física ou jurídica sem delegação para prestação de serviço de transporte rodoviário

coletivo interestadual ou internacional de passageiros regulado pela ANTT, incluso o TRIP:

RES. 4.287, de 2014

“Art. 2º Constatada a realização de serviço clandestino no âmbito de competência da ANTT, serão realizados os seguintes procedimentos pela fiscalização:

(...)

II - transbordo dos passageiros para veículo regularizado, com deslocamento até o terminal rodoviário ou ponto de parada indicado pela fiscalização;

III - apreensão do veículo; e

IV - remoção, quando for o caso.”

Cabe destacar a análise apresentada no documento “Relatório de Resultado Regulatório - Monitoramento e Controle da Prestação do Serviço do TRIP” (SEI 50500.104287/2020-35), quanto à divergência existente entre ambas Resoluções em relação à medida administrativa a ser aplicada quando da prática de serviço não autorizado – enquanto a Resolução nº 233, de 2003, prevê aplicação da medida administrativa de transbordo, a Resolução nº 4.287, de 2014, prevê, para a mesma infração, a aplicação da medida administrativa de apreensão do veículo.

Essa divergência entre as normas gera, até hoje, conflitos de entendimentos entre agentes internos e externos. O texto da Resolução nº 4.287, de 2014, ora é interpretado como exclusivo às empresas que não possuem qualquer serviço delegado à ANTT; ora é interpretado como aplicável, inclusive, à empresa regulada pela ANTT, mas que realize serviço diferente da qual ela tem delegação; ora é interpretada como extensível a qualquer serviço realizado diferente do autorizado, como a prática de seção não autorizada no TRIP. Todas essas interpretações foram construídas por meio de documentos internos (Instrução de Serviço), Súmula e Portaria da unidade organizacional responsável pela fiscalização dos serviços. O resultado foi uma grande insegurança jurídica, com alto número de contestações e, conseqüentemente, decisões judiciais desfavoráveis à ANTT.

Outros pontos a serem considerados em se adotar a alternativa de manutenção da Resolução nº 233, de 2003, é a ausência de previsão de medida administrativa para algumas infrações relacionadas à segurança da operação.

RES. 233/03

“Art. 1º

I - multa de 10.000 vezes o coeficiente tarifário:

(...)

i) transportar passageiros em número superior à lotação autorizada para o veículo, salvo em caso de socorro

(...)

III - multa de 30.000 vezes o coeficiente tarifário:

(...)

j) transportar pessoa fora do local apropriado para este fim;

(...)

IV - multa de 40.000 vezes o coeficiente tarifário:

(...)

m) não observar os procedimentos de admissão, de controle de saúde, treinamento profissional e do regime de trabalho dos motoristas;

n) dirigir, o motorista, o veículo pondo em risco a segurança dos passageiros;

(...)

§ 1º Na hipótese das alíneas "a", "b" e "g" do inciso IV deste artigo e, quando não for possível sanar a irregularidade no local da infração, das alíneas "k" e "l" do inciso I, "i" do inciso II e "c" a "f" e "h" a "k" do inciso IV deste artigo, a continuidade da viagem se dará mediante a realização de transbordo, sem prejuízo das penalidades e medidas administrativas a serem aplicadas pela autoridade de trânsito."

Como se verifica no trecho da norma, não há medidas administrativas para o transporte de passageiros em pé (passageiros em número superior à lotação e em local inapropriado), para motorista que não esteja tendo seu regime de trabalho respeitado e para motorista que esteja colocando os passageiros em risco.

A adoção da alternativa 1, ou seja, a manutenção dos regulamentos vigentes e as medidas administrativas aplicáveis, apresenta como únicas vantagens:

- a) a familiaridade dos agentes regulados e do corpo técnico da ANTT com tais procedimentos; e
- b) a dispensa de Processo de Participação e Controle Social, visto que nenhuma modificação seria feita na norma.

Contudo, a alternativa apresenta como desvantagens:

- a) a perpetuação da insegurança jurídica decorrente dos conflitos de interpretação que envolvem as Resoluções nº 233, de 2003, e 4.287, de 2014;
- b) amplo escopo das normas, pois englobam os serviços semiurbanos e de fretamento, o que não permite adotar medidas administrativas condizentes com as especificidades de cada serviço;
- c) não permite a inclusão de novas medidas administrativas que sejam mais condizentes com a conduta infracional;
- d) algumas condutas infracionais, especialmente as relacionadas à segurança da operação, continuariam sem uma medida administrativa aplicável, ante a quantidade limitada de medidas administrativas previstas; e
- e) algumas medidas administrativas continuariam a ser tratadas internamente apenas, como a interdição de estabelecimento, o que é desaconselhável sob o ponto de vista de transparência das ações da ANTT.

10.5.2 Alternativa 2

A alternativa 2 representaria a atualização das normas vigentes, e possibilitaria a inclusão de outras medidas administrativas aplicáveis ao TRIP, bem como a atualização dos procedimentos das medidas já previstas nas normas.

A adoção desta alternativa apresenta como vantagens:

- a) padronização de procedimentos para todos os serviços de transporte rodoviário coletivo de passageiros regulados pela ANTT; e
- b) mínima intervenção na norma.

No entanto, as desvantagens são:

- a) amplia o escopo do trabalho, pois impacta os demais serviços abrangidos pela norma;
- b) apesar de unificar procedimentos para todos os serviços, não haveria espaço para tratar das especificidades inerentes a cada um deles;
- c) a inclusão, na Resolução nº 233, de 2003, de novas medidas administrativas e a adequação das já existentes demandam um nível de detalhes que poderia resultar numa norma confusa e de difícil assimilação por todos os atores envolvidos – internos e externo; e
- d) manutenção das divergências existentes entre as Resoluções nº 233, de 2003, e 4.287, de 2014.

10.5.3 Alternativa 3

A proposta de minuta submetida à Audiência Pública nº 07, de 2018, apresenta, em cada infração, a medida administrativa aplicável, que podem ser:

- i. retenção de veículo;
- ii. remoção de veículo;
- iii. interdição de estabelecimento, instalação ou equipamento; e
- iv. transbordo de passageiro.

No Capítulo IV, que trata especificamente das medidas administrativas, não há um maior detalhamento sobre cada medida – infere-se que tal detalhamento iria constar em normativo inferior. Contudo, por sua característica, um normativo inferior não demanda participação social – assim, a proposta não poderia inovar, sob pena de insegurança jurídica e alta contestabilidade da aplicação das medidas.

A proposta também não altera a Resolução nº 4.287, de 2014, permanecendo a manutenção das mesmas divergências existentes com a Resoluções nº 233, de 2003.

As vantagens da alternativa 3, quando comparadas às alternativas 1 e 2, são:

- a) as medidas administrativas, assim como todo o regulamento, versam especificamente sobre o TRIP, não impactando nos demais serviços – semiurbano e fretamento.
- b) amplia o rol de medidas administrativas, com a inclusão da medida de interdição de estabelecimento.

No entanto, as desvantagens desta alternativa são:

- a) não prevê a medida administrativa de apreensão de veículo;
- b) não há um detalhamento maior das medidas administrativas, apenas conceitos gerais;
- c) proposta não altera a Resolução nº 4.287, de 2014, resultando na manutenção das mesmas divergências existentes com a Resoluções nº 233, de 2003; e
- d) insegurança jurídica e alto potencial contestabilidade, uma vez que o detalhamento das medidas seria feito por normativo inferior.

10.5.4 Alternativa 4

A alternativa 4 sugere prever e detalhar, em seção específica na norma, as principais medidas administrativas aplicáveis aos serviços do TRIP. Levantamento realizado por essa área técnica elenca sete medidas que poderiam ser aplicáveis, conforme a conduta infracional praticada:

- i. Afastamento de preposto;
- ii. Retenção de veículo;
- iii. Suspensão de tráfego de veículo;
- iv. Transbordo de passageiros;
- v. Remoção de veículo;
- vi. Apreensão de veículo; e
- vii. Interdição de estabelecimento.

Nesta proposta, entende-se também que o rol de medidas administrativas cautelares não é taxativo, podendo a ANTT, conforme o caso, se utilizar de outras medidas que visem garantir a prestação de serviço adequado aos usuários do TRIP, nos termos do art. 9º da Resolução nº 5.083, de 2016.

RES. 5.083

“Art. 9º Em caso de risco iminente de dano irreparável ou de difícil reparação, o Superintendente poderá, motivadamente, adotar providências acauteladoras, estritamente indispensáveis à eficácia do ato final, sem a prévia manifestação do interessado.”

Nesta alternativa, todo procedimento que, de alguma forma, afetar direta ou indiretamente o infrator, deverá constar na norma – desde a aplicação da medida administrativa pelo agente fiscalizador até os procedimentos a serem adotados pelo infrator para revogação da medida. O objetivo deste detalhamento é promover a transparência das ações da ANTT e garantir segurança jurídica e institucional para as atividades da Agência.

As vantagens da adoção desta alternativa são:

- a) as medidas administrativas, assim como todo o regulamento, versam especificamente sobre o TRIP, não impactando nos demais serviços – semiurbano e fretamento;
- b) relaciona as sete principais medidas administrativas aplicáveis ao TRIP;
- c) maior detalhamento dos procedimentos aplicáveis para cada medida administrativa;
- d) maior transparência nas ações da ANTT;
- e) maior segurança jurídica e institucional; e
- f) rol de medidas administrativas não é taxativo – permite a adoção de outras medidas, desde que em conformidade com a Resolução nº 5.083, de 2016.

Esta alternativa apresenta como desvantagem a necessidade de promover alterações na Resolução nº 4.287, de 2014, restringindo-a aos serviços semiurbanos e de fretamento não autorizados, ainda que provisoriamente até a publicação dos respectivos marcos regulatórios. No entanto, o impacto de sua manutenção provisória é menor do que sua manutenção definitiva nas alternativas anteriores.

10.5.5 Análise das alternativas propostas

Na tabela abaixo, apresenta-se um resumo das vantagens e desvantagens das alternativas avaliadas.

	Vantagens	Desvantagens
Alternativa 1	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Dispensa de Processo de Participação e Controle Social ➤ Familiaridade dos agentes regulados e do corpo técnico da ANTT com os procedimentos vigentes 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Conflitos de interpretação que envolvem as Resoluções nº 233 e 4.287 ➤ Insegurança jurídica ➤ Amplo escopo das normas ➤ Não permite a inclusão de novas medidas administrativas que sejam mais condizentes com a conduta infracional ➤ Algumas condutas infracionais, especialmente as relacionadas à segurança da operação, continuariam sem uma medida administrativa aplicável ➤ Algumas medidas administrativas continuariam a ser tratadas internamente apenas
Alternativa 2	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Mínima intervenção na norma ➤ Padronização de procedimentos para todos os tipos de serviços 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Amplia o escopo do trabalho ➤ Não trata das especificidades inerentes a cada tipo de serviço ➤ Alterações poderiam resultar em uma norma complexa e confusa ➤ Manutenção das divergências existentes entre as Resoluções nº 233 e 4.287
Alternativa 3	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Medidas administrativas versam especificamente sobre o TRIP ➤ Inclui a medida administrativa de interdição de estabelecimento 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Não prevê a medida administrativa de apreensão de veículo ➤ Não há um detalhamento maior das medidas administrativas ➤ Manutenção das divergências existentes com a Resolução nº 4.287 ➤ Insegurança jurídica e alto potencial contestabilidade
Alternativa 4	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Medidas administrativas versam especificamente sobre o TRIP ➤ Relaciona as sete principais medidas administrativas aplicáveis ao TRIP; ➤ Maior detalhamento dos procedimentos aplicáveis para cada medida administrativa; ➤ Maior transparência nas ações da ANTT; ➤ Maior segurança jurídica e institucional; e ➤ Rol de medidas administrativas não é taxativo 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Necessidade de promover alterações na Resolução nº 4.287, restringindo-a aos serviços semiurbanos e de fretamento não autorizados, ainda que provisoriamente até a publicação dos respectivos marcos regulatórios

Tabela 8. Medidas Administrativas Cautelares - vantagens e desvantagens das alternativas avaliadas

A alternativa 4 se apresenta como a alternativa mais adequada, por tratar das medidas administrativas aplicáveis somente ao TRIP – dessa forma, considera, em sua essência, as especificidades deste tipo de serviço. O detalhamento de cada medida permite uma maior transparência das ações da ANTT e o rol não taxativo permite uma flexibilidade quanto à medida a ser adotada em casos não previstos na Resolução. Nessa alternativa são feitos ajustes pontuais na Resolução nº 4.287, de 2014, para fins de eliminar qualquer divergência com a norma de sanções do TRIP.

A alternativa 3 se apresenta como a segunda melhor opção ao avançar no sentido do regulamento se restringir aos serviços do TRIP. Dessa forma, não há impactos nos demais serviços. No entanto, a ausência de um melhor detalhamento de cada medida administrativa e a manutenção, sem alterações, da Resolução nº 4.287, de 2014, constitui um risco considerável para as ações da ANTT.

A alternativa 2 se apresenta como a terceira melhor opção, por permitir fazer os ajustes necessários na norma, por meio de inclusão ou alteração de medida administrativa, além de padronizá-la para os serviços semiurbanos e de fretamento também. Contudo, as alterações necessárias são consideráveis, o que pode resultar numa norma confusa e de difícil assimilação. Haveria, ainda, risco de manutenção das divergências existentes entre as Resoluções nº 233, de 2003, e 4.287, de 2014.

Já a alternativa 1, ou a manutenção da situação atual, se mostra a mais inadequada. Além de ser escopo amplo, a norma se restringe a apenas uma medida administrativa, cujos procedimentos se encontram desatualizados – a última atualização ocorreu em 2004, por meio da Resolução nº 700, de 25 de agosto de 2004.

10.6 Análise multicritério

Na sequência, apresenta-se na Tabela 9 a análise técnica (análise multicritério) feita para as 4 opções, ordenando as alternativas de 1 – melhor opção a 4 – pior opção, considerando de cada tópico relativo aos objetivos específicos que se pretende alcançar, os quais fundamentam a revisão da norma de penalidades aplicáveis aos serviços do TRIP em análise e, por consequência, a construção do ato normativo.

ATRIBUTOS	<u>Alternativa 1</u> Situação atual	<u>Alternativa 2</u> Alterar norma vigente	<u>Alternativa 3</u> Proposta AP 4/2018	<u>Alternativa 4</u> Nova proposta
Aderência ao novo marco regulatório	3	2	4	1
Dosimetria	4	3	2	1
Sanções	3	2	4	1
Cálculo da multa	3	2	4	1
Medidas Administrativas	4	3	2	1
TOTAL	17	12	16	5

Tabela 9. Análise multicritério das opções analisadas

Pelo exposto, somando-se as classificações em cada tópico analisado nesta AIR, partindo do mais adequado (nota 1) para o menos adequado (nota 4), **a menor pontuação indica a Opção 4 (nova proposta) como a melhor alternativa**, seguida pela alteração pontual das normas vigentes, a adoção da proposta submetida à Audiência Pública nº 07, de 2018, e, por último, a manutenção da situação atual.

11. ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO

Para a implantação da proposta apresentada nesta AIR e detalhadas na Nota Técnica que acompanha o processo referente ao projeto, são necessárias ações elementares: 1) desenvolvimento e atualização de sistemas; e 2) capacitação dos servidores da fiscalização.

Em relação ao item 1, a necessidade primordial é a implementação de um sistema que disponibilize, de forma fidedigna, as informações operacionais do TRIP – dados de empresas, linhas, seções, esquemas operacionais, horários, veículos, motoristas etc.

Sem uma base de dados devidamente atualizada e de fácil acesso à fiscalização, a verificação do cumprimento de uma determinada obrigação fica prejudicada e os trabalhos de fiscalização precários e fragilizados.

Destaca-se que tal necessidade já fora identificada na Análise de Impacto Regulatório do novo marco regulatório do TRIP, visto que um sistema devidamente confiável e atualizado é necessário também para o gerenciamento do mercado pela SUPAS e para o gerenciamento pelas autorizatárias de suas respectivas operações:

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

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

Uma das melhorias apresentadas na proposta da nova Resolução de sanções e medidas administrativas aplicáveis ao TRIP é a possibilidade de ser adotado pela fiscalização as medidas administrativas de afastamento de preposto e suspensão de tráfego de veículo em casos específicos.

Para a devida efetividade da proposta, é necessário, para o caso de veículos, que o procedimento de suspensão e revogação possa ser executado diretamente pela fiscalização no módulo de cadastro de veículos. Em situações específicas, a revogação da medida se dará por meio de autodeclaração da autorizatária – para uma maior celeridade e redução do fardo regulatório, é importante que tal procedimento possa ser feito diretamente no sistema.

A medida administrativa de afastamento de preposto, dentre outras situações, está prevista em caso de falta de capacitação do motorista, exigência prevista no novo marco regulatório do TRIP – neste caso específico, o afastamento resultará na suspensão do cadastro de motorista.

Outro sistema primordial para a implantação da proposta é a adequação do Sistema Integrado de Fiscalização, Autuação, Multa e Arrecadação (SIFAMA), com a inserção de todas as infrações previstas nesta nova Resolução e seus respectivos fatos geradores, que irão constar em Instrução Normativa.

Ainda, conforme destacado na proposta de Resolução, está sendo prevista a aplicação da sanção de advertência em caso de correção de irregularidade do grupo mais leve de infrações e a aplicação de circunstâncias agravantes e atuantes para determinadas situações. A operacionalização dessa proposta depende alguns ajustes no sistema, que permitam ao agente fiscalizador informar se houve a correção da irregularidade, a existências de circunstâncias agravantes e a existência de circunstâncias atenuantes.

Em relação ao item 2, uma vez que a norma proposta traz uma atualização significativa em relação à resolução vigente, se verifica a necessidade de elaboração de manual de procedimentos voltados aos servidores da fiscalização, de modo a capacitá-los para a aplicação da verificação do cumprimento das obrigações previstas no novo marco regulatório do TRIP e aplicação das sanções e medidas administrativas constarão no novo marco regulatório de sanções do TRIP.

Nesse contexto, a proposta apresentada nesta AIR depende, na maior parte dos casos, de adequação de sistemas e da capacitação dos servidores da fiscalização.

Como resultado, espera-se um eficiente monitoramento, em todos os níveis de fiscalização, das obrigações previstas no novo marco regulatório do TRIP.

Brasília, 25 de novembro de 2022