



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DAP

RELATORIA: DAP

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 77/2020

OBJETO: ABERTURA DE AUDIÊNCIA PÚBLICA

ORIGEM: SUPERINTENDÊNCIA DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE PASSAGEIROS - SUPAS

PROCESSO (S): 50500.099251/2020-22

PROPOSIÇÃO PRG: NÃO HÁ

PROPOSIÇÃO DAP: PELA ABERTURA DE AUDIÊNCIA PÚBLICA

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

1. DAS PRELIMINARES

1.1. Trata-se de proposta de abertura de Processo de Participação e Controle Social - PCCS, por meio de Audiência Pública, com o objetivo tornar pública e colher sugestões à proposta de Resolução sobre a regulamentação da prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros, sob o regime de autorização.

2. DOS FATOS

2.1. No dia 20 de junho de 2014, foi publicada no Diário Oficial da União a Lei nº 12.996, que modificou a Lei nº 10.233, de 2001, alterando o regime de delegação dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros (TRIIP) para o modelo de autorização, ao mesmo tempo em que incumbiu à ANTT de expedir regulamentação específica sobre o serviço.

2.2. Em 30 de junho de 2015, a ANTT publicou a Resolução nº 4.770 estabelecendo as regras para a obtenção da outorga e exploração desses serviços. Devido a necessidade de se preservar a continuidade do serviço, foi fixado um período de transição, em que se oportunizou às antigas autorizatárias especiais a migração para o novo regime.

2.3. Constava, ainda, do regulamento a regra transitória que limitava o número de vagas nos diferentes mercados, até que fossem concluídos os estudos de avaliação de mercados "com o objetivo de detalhar e estabelecer os parâmetros de avaliação dos casos enquadrados como inviabilidade operacional".

2.4. Em 04 de outubro de 2018, foi publicada a Deliberação nº 798/2018, a qual inseriu o projeto "Abertura de Mercado de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros", na Agenda Regulatória da ANTT, biênio 2019-2020, por meio de revisão extraordinária. Com a edição da Deliberação nº 317, de 19 de março de 2019, o projeto passou a se chamar Revisão do Marco Regulatório do Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros.

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

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

2.7. Em 21 de agosto de 2019, foi publicada a Resolução nº 71, do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República, que dispõe sobre os princípios da política pública para regulamentação do TRIIP. Além de aspectos já previstos na Lei 10.233, de 2001, a iniciativa delimitava o conceito de inviabilidade operacional, apenas como limitações exclusivamente de caráter físico ou os impedimentos legais na utilização de espaços públicos ou de instalações destinadas à operação dos serviços de TRIIP.

2.8. Em 2 de setembro de 2019, por meio da Portaria nº 339, motivada pela Resolução nº 71, o Diretor-Geral da ANTT constituiu o Grupo de Trabalho com o objetivo de elaborar proposta de regulamentação de procedimento de abertura à livre concorrência do mercado de serviço regular de TRIIP, operados sob o regime de autorização.

2.9. O Grupo de Trabalho concluiu suas atividades, conforme consta no processo administrativo 50500.415982/2019-96, apresentando seus resultados por meio de Relatório de Atividades (SEI 2069172) e minuta de ato normativo (SEI 2085149) com a proposta de regulamentação da prestação de serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros operados sob o regime de Autorização, em substituição à Resolução ANTT nº 4.770/2015,

com sua respectiva Análise de Impacto Regulatório (SEI2069976) e Nota Técnica (SEI2072622). Após a conclusão do Grupo de Trabalho, os produtos foram encaminhados à Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros - SUPAS, área técnica responsável por conduzir essa matéria, que por entender que a proposta carecia de ajustes, incorporou as análises realizadas ao produto do trabalho do projeto Abertura de Mercado.

2.10. Em 12 de maio de 2020, foi publicado o novo Regimento Interno, aprovado pela Resolução nº 5.888, que redefiniu competências das unidades organizacionais da ANTT. Coube a Gerência de Estudos e Regulação do Transporte de Passageiros - GEEST, dar continuidade a revisão do marco regulatório do transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros - TRIP.

2.11. Em 1º de julho de 2020, foi aberta a Tomada de Subsídios 004/2020, em que foi disponibilizada a proposta preliminar de consolidação das resoluções relativas ao TRIP, a qual ficou disponível para recebimento de contribuições até o dia 30 de julho de 2020.

2.12. Após a Tomada de Subsídios, a área técnica consolidou todos os estudos, contribuições e análises realizados ao longo desse período, que culminou na proposta de Minuta de Resolução apresentada nos autos.

2.13. Em 5 de novembro de 2020, foi elaborado o Relatório à Diretoria SEI nº 665/2020 (4367351) sugerindo a realização de Audiência Pública com o objetivo de tornar pública e colher sugestões sobre essa proposta final de ação regulatória. Compõem o Relatório os seguintes anexos:

- Nota Técnica nº 5042/2020/GEEST/SUPAS/DIR (4367215);
- Análise de Impacto Regulatório nº 15/2020 (4203416)
- Anexo da AIR (4224518);
- Sumário da AIR (4336569);
- Minuta de Resolução (4338569);
- Minuta de Deliberação (4367220);
- Minuta de Aviso de Audiência Pública (4367218)

2.14. Cabe destacar que, em 27 de outubro de 2020, em atendimento ao art. 9º, §1º da Resolução n. 5.624/2017, a SUPAS deu ciência à Procuradoria Geral - PF-ANTT da proposta de abertura de Audiência Pública - AP, por meio do Despacho GEEST 4338660. De acordo com o art. 9º da referida Resolução, a Procuradoria-Geral poderia ter emitido seu parecer sobre a matéria em até cinco dias contados do recebimento da comunicação feita pela SUPAS, se julgasse necessário. Observa-se nos autos que não foi o caso, mas sem prejuízo, no entanto, do envio de contribuições da PF-ANTT ao longo do procedimento, conforme mencionado no Despacho nº 11618/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (4365610).

2.15. Em 05 de novembro de 2020, por meio do Despacho SEGER 4422159, os autos foram distribuídos mediante sorteio a esta Diretoria para análise e proposição em Reunião da Diretoria Colegiada.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. A Lei nº 10.233/2001, em seu art. 68, estabelece que as alterações de normas administrativas que afetem direitos dos agentes econômicos e dos usuários devem ser precedidas de audiência pública, conforme se observa abaixo:

Art. 68. As iniciativas de projetos de lei, alterações de normas administrativas e decisões da Diretoria para resolução de pendências que afetem os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transporte serão precedidas de audiência pública.

3.2. Diante dessa exigência, a ANTT editou a Resolução nº 5.624, de 21 de dezembro de 2017, que "Dispõe sobre os meios do Processo de Participação e Controle Social no âmbito da ANTT", contendo a descrição do objetivo do PCCS, bem como a indicação dos casos que devem ser precedidos de Audiência Pública, a saber:

Art. 6º O Processo de Participação e Controle Social tem por objetivos:

- I - fomentar ou provocar a efetiva participação das partes interessadas e da sociedade em geral;
 - II - recolher subsídios para o processo decisório da ANTT;
 - III - oferecer aos agentes econômicos, sociedade e usuários dos serviços e das infraestruturas de transportes terrestres administrados pela ANTT um ambiente propício ao encaminhamento de seus pleitos e sugestões relacionados à matéria objeto do processo;
 - IV - identificar, de forma ampla, todos os aspectos relevantes à matéria objeto do processo; e
 - V - dar publicidade à ação regulatória da ANTT.
- (...)

Art. 8º A ANTT realizará Audiência Pública quando as matérias afetarem os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transportes, nos seguintes casos:

- I - **minutas de ato normativo**; (grifo acrescentado)
- II - minutas de editais de licitação de outorgas, minutas de contratos de concessão ou permissão;
- III - iniciativas de anteprojetos de lei; e
- IV - outras matérias relevantes, a critério da ANTT.

Art. 9º As propostas de realização de Audiência Pública serão submetidas à Diretoria Colegiada para aprovação.

§ 1º A Unidade Organizacional que propuser a realização de Audiência Pública dará conhecimento da proposta à Procuradoria-Geral antes do encaminhamento à Diretoria Colegiada.

§ 2º A Procuradoria-Geral poderá requerer vista do processo em até cinco dias contados do recebimento da comunicação de que trata o § 1º deste artigo e, se julgar necessário, emitir seu parecer sobre a matéria.

§ 3º Decorrido o prazo de que trata o § 2º deste artigo e sem requerimento da Procuradoria-Geral, o processo será encaminhado para deliberação da Diretoria Colegiada.

§ 4º No caso de iniciativa de anteprojeto de lei, a Audiência Pública ocorrerá após prévia comunicação à Casa Civil da Presidência da República.

Mais recentemente, foi promulgada a Lei nº 13.848/2019 (Lei das Agências), que inovou em alguns aspectos, com especial atenção para o relacionado ao prazo de duração da PCCS.

Art. 9º Serão objeto de consulta pública, previamente à tomada de decisão pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada, as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados.

(...)

§ 2º Ressalvada a exigência de prazo diferente em legislação específica, acordo ou tratado internacional, o período de consulta pública terá início após a publicação do respectivo despacho ou aviso de abertura no Diário Oficial da União e no sítio da agência na internet, e terá duração mínima de 45 (quarenta e cinco) dias, ressalvado caso excepcional de urgência e relevância, devidamente motivado.

§ 3º A agência reguladora deverá disponibilizar, na sede e no respectivo sítio na internet, quando do início da consulta pública, o relatório de AIR, os estudos, os dados e o material técnico usados como fundamento para as propostas submetidas a consulta pública, ressalvados aqueles de caráter sigiloso. (grifo acrescentado)

3.3. Com relação ao presente caso, observa-se que a proposta apresentada de novo marco regulatório para o serviço regular de TRIP é o resultado de estudos que vêm sendo desenvolvidos desde 2018, quando passou a constar da agenda regulatória da ANTT e, conforme destacado no Relatório à Diretoria 665 (4367351), foram balizados pela Decreto 10.157/2019, em consonância com as alterações promovidas à Lei 10.233/2001 pela Lei 12.996/2014, tomando por base ainda a Lei dos Direitos dos Usuários de Serviços Públicos, a Lei de Liberdade Econômica e o Decreto que determinou a revisão de todo o estoque regulatório.

3.4. O Decreto 10.157/2019 é o que instituiu a Política Federal de Estímulo ao Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual e Internacional de Passageiros, tendo como princípios e diretrizes:

Princípios (art. 2º)	Diretrizes (art. 3º)
I - livre concorrência; II - liberdade de preços, de itinerário e de frequência; III - defesa do consumidor; e IV - redução do custo regulatório.	I - inexistência de limite para o número de autorizações para o serviço regular, exceto na hipótese de inviabilidade operacional; II - definição dos serviços sujeitos à adoção de gratuidades instituídas por lei; e III - vedação à instituição de reserva de mercado em prejuízo dos demais concorrentes e à imposição de barreiras que impeçam a entrada de novos competidores nacionais ou estrangeiros no mercado.
§ 1º, art. 3º - considera-se inviabilidade operacional as limitações exclusivamente de caráter físico ou os impedimentos legais na utilização de espaços públicos ou de instalações destinadas à operação dos serviços de TRIIP.	

3.5. Nesse sentido, ao buscar seguir esses princípios e diretrizes na elaboração da proposta, observa-se que se fez necessário adequar na norma pretendida a atuação regulatória da ANTT, que passaria, no caso, a exercer um papel responsivo, de monitoramento da qualidade da prestação do serviço, bem como de atuação naquelas situações em que as forças de mercado não têm interesse em prover esse serviço, ou o fazem por meio de práticas anticoncorrenciais. É o que se depreende do trecho abaixo do Relatório à Diretoria:

“ A liberdade de preços, de itinerário e de frequência já eram uma decorrência lógica da inflexão normativa que alterou o regime de delegação da prestação de serviço de transporte rodoviário interestadual de passageiros. No regime autorizativo, promove-se uma reorientação do papel do Estado frente a esse setor, sem que se altere, contudo, sua natureza pública. Dentro dessa nova lógica, de prevalência da racionalidade dos agentes de mercado, caberá ao poder público, por meio da ANTT, exercer um papel responsivo, porém relevante, de monitoramento da qualidade da prestação do serviço, e de atuação naquelas situações em que as forças de mercado não têm interesse em prover esse serviço, ou o fazem por meio de práticas anticoncorrenciais. A liberdade de preços, itinerários e frequência não nega a existência desses elementos, só afasta o Estado do papel de determiná-los.

As empresas continuarão tendo que informar seus esquemas operacionais e serem fiéis a eles, indicando os terminais em que realizarão os embarques e desembarques de passageiros, bem como os itinerários de suas viagens, com seus pontos de parada, tal como ocorre atualmente. A liberdade de frequência é uma decorrência natural da inflexão normativa promovida pela Lei 12.996/2014. Nem de longe isso implica que não há necessidade de uma frequência mínima, simplesmente aponta-se para a impossibilidade de o Estado calculá-la, como prevê o atual marco regulatório.

Importante ressaltar que por mais que a lógica de funcionamento do TRIP se aproxime de uma perspectiva mercadológica, não se pode perder de vista que se trata de uma outorga pública, e que deve atender a pressupostos básicos de prestação adequada do serviço. E o princípio da defesa do consumidor reforça esse entendimento, ampliando as garantias aos usuários desse serviço e não as minimizando.”

3.6. No aludido Relatório é destacado ainda que, seguindo as orientações do Decreto 10.139, de 2019, que dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto, foram revisadas e consolidadas 27 (vinte e sete) resoluções que se aplicam ao TRIP nesta proposta.

3.7. Por se tratar de proposta de ato normativo de natureza regulatória, a realização de Análise de Impacto Regulatório-AIR é obrigatória, nos termos do art. 6º da Lei n. 13.848, de 25 de junho de 2019, e arts. 105, inciso VI, e 113, inciso I, da Resolução n. 5.888, de 12 de maio de 2020, o

que foi devidamente providenciada pela área técnica no documento SEI4203416 e seus anexos (Anexo da AIR 4224518 e Sumário da AIR 4336569).

3.8. Conforme descrito na AIR, a ação regulatória tem o objetivo de rever e atualizar as disposições que regulamentam o serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros, consolidando-as em um único diploma normativo. Verifica-se que o diagnóstico, mapeamento da situação-problema e análise de alternativas foram realizados de forma separada para cada um dos temas listados abaixo, mas conforme ressaltado pela área técnica, as escolhas regulatórias se inter-relacionam o que exigiu bastante coesão no exame dos problemas e oportunidades de melhorias na elaboração da proposta.

Habilitação	Procedimentos de Venda	Viagem
Autorização	Bilhetes	Transmissão de Dados e Monitoramento
Inviabilidade Operacional	Gratuidades	Relacionamento com Usuários
Autorização da Operação	Bagagens	Ordem Econômica
Cadastros de Frota e Motoristas	Segurança	Disposições Transitórias e Finais

3.9. Ante o exposto, a presente análise indica a adequação da proposta aos objetivos pretendidos, qual seja, de rever e atualizar as disposições que regulamentam o serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros, consolidando-as em um único diploma normativo, o que se mostra bastante salutar para atividade regulatória, propiciando maior facilidade para compreensão das normas para o setor regulado e a sociedade.

3.10. Desta forma, considerando as manifestações técnicas contidas nos autos e o disposto na Resolução 5.624/2017, sugere-se submeter a proposta de Resolução ora apresentada ao Processo de Participação e Controle Social - PCCS, por meio de Audiência Pública, com abertura de período para recebimento conforme Minuta de Aviso de Audiência Pública, anexa ao Voto (4423509).

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Pelo acima exposto, voto por aprovar a abertura de Audiência Pública, com o objetivo tornar pública e colher sugestões à proposta de Resolução sobre a regulamentação da prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros, sob o regime de autorização.

Brasília, 10 de novembro de 2020.

(assinado eletronicamente)

ALEXANDRE PORTO MENDES DE SOUZA



Documento assinado eletronicamente por **ALEXANDRE PORTO MENDES DE SOUZA, Diretor**, em 10/11/2020, às 21:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador 4423344 e o código CRC 1C668DB6.

Referência: Processo nº 50500.099251/2020-22

SEI nº 4423344

St. de Clubes Esportivos Sul Trecho 3 Lote 10 - Telefone Sede: 61 3410-1000 Ouvidoria ANTT: 166

CEP 70200-003 Brasília/DF - www.antt.gov.br