



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DGS

RELATORIA: DGS**TERMO:** À VOTAÇÃO DA DIRETORIA COLEGIADA**NÚMERO:** 7/2023**OBJETO:** PROPOSTA DE ABERTURA DE AUDIÊNCIA PÚBLICA**ORIGEM:** SUPAS**PROCESSO (S):** 50500.265780/2022-92**PROPOSIÇÃO PRG:** -**ENCAMINHAMENTO:** À VOTAÇÃO DA DIRETORIA COLEGIADA**1. DAS PRELIMINARES**

Trata-se de proposta de realização de Audiência Pública com o objetivo de colher subsídios e informações adicionais para o aprimoramento da proposta de regulamentação das infrações e medidas administrativas aplicáveis quando do descumprimento dos preceitos legais e regulamentares referentes aos serviços regulares de Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual de Passageiros – TRIP, operados sob o regime de autorização, cujo relatório foi apresentado pela Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros.

2. DOS FATOS

Registra-se que a presente proposta a ser submetida ao processo de participação social por meio de Audiência Pública é fruto dos estudos que estão sendo realizados por esta Agência sobre o novo marco regulatório do setor de Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual de Passageiros – TRIP.

Consoante nota técnica SEI 14473212, estudos e propostas com o escopo de revisar a regulação dos serviços regulares do TRIP foram e são constantemente objeto de análise nesta Agência, sendo intensificados em 2020 os estudos específicos sobre infrações, sanções e medidas administrativas, o que resultou na presente Minuta de Resolução SEI 14480659.

Nesse sentido, destacou-se, através da NOTA TÉCNICA SEI Nº 7756/2022/COARP/GEEST/SUPAS/DIR/ANTT (SEI 14473212):

A revisão das sanções aplicáveis pela ANTT, quando do descumprimento das regras que regem a prestação dos serviços de TRIP, é um tema que vem sendo discutido há bastante tempo na Agência. Em 2011, o tema foi incluído na Agenda Regulatória por meio da Resolução 3.688/2011.

Em maio de 2013, foi aberto processo administrativo referente ao Projeto Penalidades e Medidas Administrativas aplicáveis na fiscalização da prestação dos serviços de transportes de passageiros regulados pela ANTT (processo 50500.115287/2013-31). O projeto tratava do desenvolvimento de estudos com o propósito de alterar aspectos da legislação que dispõe sobre a aplicação de penalidades às infrações e dos procedimentos administrativos aplicáveis ao Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros - TRIIP.

Em julho de 2014, o projeto estava com a fase de estudos finalizada e em processo de elaboração da minuta de Resolução. Contudo, os estudos realizados consideraram a prestação dos serviços de TRIIP no regime de permissão e a Lei 12.996/2014, recém-publicada, alterou o regime de delegação dos serviços de permissão para autorização, o que demandou uma reforma regulatória do setor. Dado o impacto no projeto, a equipe técnica solicitou a sua suspensão até a regulamentação do regime autorizativo para os serviços regulares de TRIIP com características rodoviárias.

Em 2015, os estudos foram retomados, com a separação dos modos rodoviário e semiurbano do TRIIP, a serem tratados em resoluções distintas, devido à alteração do regime de delegação dos serviços rodoviários, o que deixou tais serviços e os serviços semiurbanos com regimes de delegação distintos. No final de 2015, foram apresentados os resultados obtidos pelo Grupo de Trabalho responsável pelo projeto, juntamente com a análise preliminar de impacto regulatório e uma proposta de minuta de resolução com a regulamentação das penalidades e medidas administrativas relativas aos serviços de TRIIP semiurbanos operados por transportadora brasileira. Em maio de 2016, foi realizada a migração da responsabilidade pelo projeto da Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros – SUPAS para a Superintendência de Fiscalização – SUFIS.

De 2016 a 2018, várias propostas foram elaboradas pela SUFIS e pela SUPAS, conforme consta no processo 50500.132765/2016-11. Em abril de 2016, pouco antes da migração da responsabilidade do projeto, a SUFIS apresentou duas propostas de regulamentação da aplicação de penalidades decorrentes do descumprimento das regras que regem a prestação dos serviços de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros. A primeira delas estabelecia as penalidades e medidas administrativas cautelares aplicáveis às transportadoras do serviço regular de passageiros de longa distância autorizado, enquanto a segunda apresentava o processo administrativo a ser observado para a aplicação das penalidades e um sistema de avaliação de desempenho dos serviços prestados pelas transportadoras, que determinaria a aplicação das penalidades e medidas administrativas correspondentes.

Em outubro do mesmo ano, a SUFIS apresentou uma versão reformulada da proposta de regulamentação da aplicação de penalidades e de medidas cautelares administrativas decorrentes de infração à legislação do transporte rodoviário regular interestadual de passageiros autorizado.

Em abril de 2017, nova proposta de regulamentação do processo administrativo para apuração de infração à legislação do serviço regular de transporte rodoviário interestadual coletivo de passageiros sob regime de autorização foi apresentada pela SUFIS, com base na proposta apresentada em outubro de 2016, com alterações.

Já em agosto de 2017, a SUPAS apresentou outra proposta de Resolução que estabelecia a aplicação de penalidades e medidas administrativas sobre as infrações cometidas na prestação dos serviços de transporte coletivo rodoviário interestadual de passageiros, não incluídos os serviços semiurbanos e os internacionais dos países signatários do Acordo sobre Transporte Internacional Terrestre - ATIT.

Em abril de 2018, a SUPAS apresentou nova versão de proposta de regulamentação do processo administrativo para apuração de infração à legislação do serviço regular de transporte rodoviário interestadual coletivo de passageiros sob regime de autorização. Em junho de 2018, a Diretoria Colegiada publicou a Deliberação 339/2018, submetendo a proposta à Audiência Pública 007/2018, a qual foi suspensa em agosto por meio da Deliberação 561/2018 do Diretor Geral, referendada pela Deliberação 590/2018 da Diretoria Colegiada, após a SUPAS identificar necessidades de ajustes na minuta de resolução, para fins de aprimoramento da proposta. Em dezembro, a Diretoria Colegiada publicou a Deliberação 1002/2018, revogando as Deliberações 561 e 590 e foi reaberta a Audiência Pública 007/2018. Contudo, não foi identificado, no processo 50500.132765/2016-11, a análise das contribuições e o relatório de conclusão da Audiência Pública.

No período compreendido pelo final de 2018 e o final de 2019, foram desenvolvidos dois estudos para a alteração das regras que regem a prestação dos serviços de TRIP sob regime de autorização, com vistas à regulamentação da abertura do setor a novos operadores (processos 50500.027339/2019-17 e 50500.415982/2019-96). Em 2020, uma proposta de novo marco regulatório para o setor foi elaborada e submetida à Audiência Pública nº 004/2020. Com base nessa proposta, que estabelecia novas regras de regência para a operação dos serviços, foram realizados, ao longo de 2020 e 2021, estudos para a elaboração de uma nova Resolução complementar ao marco proposto, com as infrações, sanções e medidas administrativas cautelares, além de outros aspectos relativos à supervisão dos serviços de TRIP.

Com a necessidade de readequação da proposta de novo marco regulatório do setor, por determinação da Deliberação 385/2021 da Diretoria Colegiada, bem como em razão da promulgação da Lei nº 14.298, de 2022, que alterou a Lei nº 10.233, de 2001, os estudos sobre as infrações, sanções e medidas administrativas relativas aos serviços de TRIP sob o regime autorizativo foram paralisados em 2021 e retomados em 2022, tendo como base a proposta de novo marco regulatório do setor submetido à Audiência Pública nº 006/2022. Desses estudos, iniciados em 2020 e retomados em 2022, resultou a proposta de Resolução apresentada neste momento, com as infrações, sanções e medidas administrativas decorrentes do descumprimento dos preceitos relativos aos serviços de TRIP operados sob o regime de autorização, a ser submetida à Audiência Pública.

O que se pretendeu e se pretende, ainda de acordo com a referida Nota Técnica, é adequar a regulamentação que dispõe sobre as infrações, sanções e medidas administrativas aplicáveis aos serviços regulares de TRIP, pois, *"sem ela [a regulamentação ora proposta], haverá limitação da possibilidade de controle efetivo da prestação dos serviços após a vigência do novo marco regulatório proposto e, assim, a Agência terá dificuldades para garantir, de maneira satisfatória, a adequada prestação de tais serviços à sociedade"*.

Nesse sentido, concluiu-se, através do Relatório à Diretoria (SEI 14770049):

A garantia de serviços regulares de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros - TRIP com qualidade à população, serviço responsável pela movimentação de milhões de pessoas todos os anos, depende de uma regulação que compatibilize flexibilidade, para que o ente regulado possa ajustar constantemente os seus serviços aos anseios dos consumidores em um ambiente competitivo, com a garantia da preservação de parâmetros que caracterizam um serviço público, considerando atributos como a regularidade, a continuidade da operação e a generalidade do acesso aos serviços prestados à toda a população. Para tanto, a ANTT desenvolveu a proposta de um novo marco regulatório para o setor, mais aderente às suas características, de modo que ele possa produzir serviços ainda melhores à população brasileira. A proposta desenvolvida foi submetida ao processo de participação social, por meio da Audiência Pública nº 006/2022, quando foram colhidas e

analisadas contribuições para o aprimoramento da proposta.

Para que a nova regulamentação apresentada seja efetiva, contudo, é necessária a existência de meios para identificar e controlar situações que comprometam ou que possam vir a comprometer a qualidade dos serviços prestados e o desenvolvimento do setor, induzindo os operadores à aderência regulatória e permitindo a intervenção do Regulador para a correção das irregularidades eventualmente identificadas, bem como a prevenção e a mitigação de situações de risco.

Para permitir o controle sobre os diferentes aspectos da prestação dos serviços, complementarmente ao modelo de controle de desempenho sistêmico estabelecido na proposta de novo marco regulatório para o setor, a Agência desenvolveu, em substituição ao regulamento ora em vigor, uma nova proposta de regulamento, que disciplina as infrações, sanções e medidas administrativas aplicáveis aos operadores dos serviços de TRIP, já alinhado à proposta de regulamentação desses serviços submetida à Audiência Pública nº 006/2022.

A partir dos preceitos de regência estabelecidos no novo marco regulatório proposto, o regulamento aqui apresentado, com suporte em valores e princípios a serem defendidos pela atividade regulatória da Agência e com a observância aos critérios estabelecidos pela legislação, traz um rol de infrações e as correspondentes sanções e medidas administrativas cabíveis de serem aplicadas para fins de promoção e manutenção da aderência regulatória por parte dos operadores dos serviços regulares de TRIP.

A proposta parte de uma lógica responsiva, ao trazer diretrizes para a atividade fiscalizatória que considera a observância ao risco regulatório inerente à conduta dos agentes regulados, identificada a partir de evidências obtidas em campo e de forma remota, como meio para a prevenção de práticas irregulares e para o estímulo da melhoria contínua na prestação dos serviços.

Também define as sanções cabíveis considerando a proporcionalidade entre o rigor da sanção e o nível de gravidade das condutas infracionais praticadas, a partir de critérios de dosimetria previstos na legislação, e considera a gradação das sanções conforme o nível de reiteração da conduta irregular praticada pelo ente regulado, partindo das sanções de advertência e multa até as sanções mais rigorosas, como a suspensão e a cassação do direito de prestar os serviços, sem prejuízo da aplicação das medidas administrativas cautelares que forem necessárias para preservar o consumidor dos serviços e os demais entes regulados de situações de risco iminente de dano irreparável ou de difícil reparação.

(...)

Dessa forma, propõe-se a realização de Audiência Pública, com o objetivo de tornar pública e colher sugestões sobre a proposta de regulamentação das infrações, sanções e medidas administrativas aplicáveis quando do descumprimento dos preceitos legais e regulamentares referentes aos serviços regulares de Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual de Passageiros – TRIP, operados sob o regime de autorização, no período de 30 de janeiro a 16 de março de 2023, com a realização de sessão pública híbrida (virtual e presencial) no dia 2 de março de 2023, das 14h00 às 18h00.

Portanto, é o relatório, uma vez distribuído o presente processo a este Diretor (SEI 14829823).

Passo a decidir.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

De início, compete-nos reafirmar a indispensabilidade de se garantir um espaço dialógico regulatório capaz de permitir que a sociedade, os usuários e as pessoas que serão impactadas direta e indiretamente com a presente proposta regulatória participem da sua construção. Dessa maneira, considerando o caráter vinculativo e a relevância da matéria sob análise, imperiosa a designação da audiência pública, conforme sugerido no Relatório à Diretoria SEI 14770049:

Dessa forma, propõe-se a realização de Audiência Pública, com o objetivo de tornar pública e colher sugestões sobre a proposta de regulamentação das infrações, sanções e medidas administrativas aplicáveis quando do descumprimento dos preceitos legais e regulamentares referentes aos serviços regulares de Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual de Passageiros – TRIP, operados sob o regime de autorização, no período de 30 de janeiro a 16 de março de 2023, com a realização de sessão pública híbrida (virtual e presencial) no dia 2 de março de 2023, das 14h00 às 18h00.

Portanto, nos termos do art. 8º da Resolução nº 5.624, de 21 de dezembro de 2017, prudente e legítima a designação da audiência pública em questão.

Ainda na esteira de se buscar o melhor da atividade regulatória, analisou-se o impacto regulatório da matéria em estudo (AIR - SEI 14480657) e foi identificada a necessidade de se enfrentar a regulamentação de sanções aplicáveis ao TRIP, além dos atores ou grupos afetados pelo problema regulatório. A saber:

(...)

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)

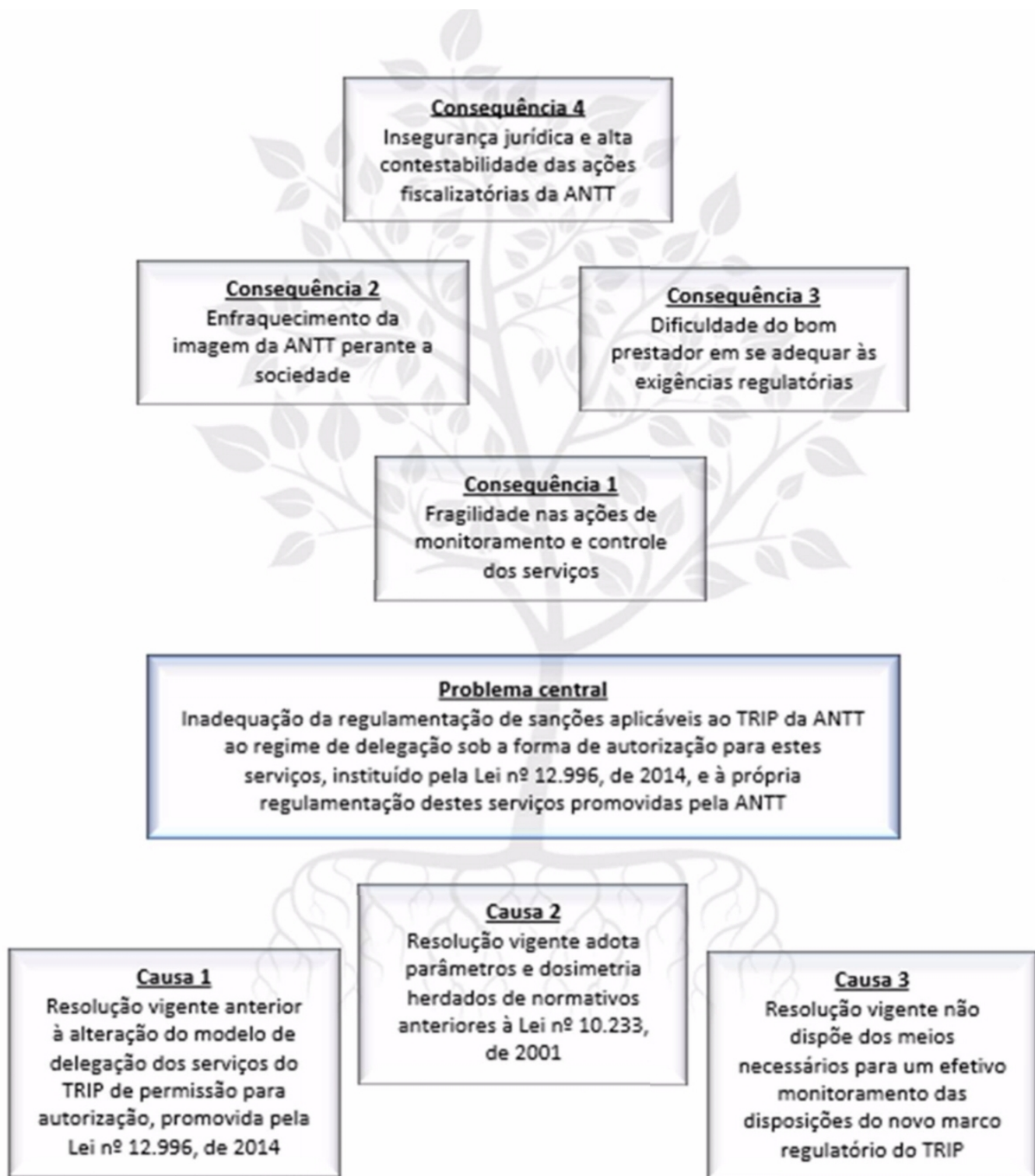


Figura 1. Diagrama de Problema, Causas e Consequências

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:

- o No âmbito do poder legislativo, há uma série de demanda referentes às leis que eventualmente envolveriam o problema;
 - o No âmbito do Poder judiciário, há uma série de demandas judiciais referentes às análises e decisões que envolveriam o problema.
 - o 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.
 - o 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.

Partindo do pressuposto que a atividade regulatória intervém no comportamento dos agentes, de maneira a promover aumento da eficiência, segurança e crescimento econômico, a AIR realizada definiu o problema regulatório com base em evidências e histórico regulatório e, de conseguinte, buscou avaliar os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos. Dessa forma, a Nota Técnica SEI 14473212 demarcou o objeto a ser discutido na audiência pública através de metodologia e critérios para a definição das infrações, das sanções e das medidas administrativas aplicáveis aos serviços regulares de TRIP, o que será ampla e tecnicamente discutido: "3.1 Definição das infrações, 3.2 Definição das sanções, 3.3 A reiteração das condutas infracionais, 3.4 Definição das medidas administrativas cautelares, 3.5 Aplicação suplementar da resolução proposta ao transporte internacional e 3.6 Alteração de outras resoluções".

Nesse sentido, concluiu-se que (SEI 14473212):

A partir dos preceitos de regência estabelecidos no novo marco regulatório proposto, o regulamento aqui apresentado, com suporte em valores e princípios a serem defendidos pela atividade regulatória da Agência e com a observância aos critérios estabelecidos pela legislação, traz um rol de infrações e as correspondentes sanções e medidas administrativas cabíveis de serem aplicadas para fins de promoção e manutenção da aderência regulatória por parte dos operadores dos serviços regulares de TRIP.

A proposta parte de uma lógica responsiva, ao trazer diretrizes para a atividade fiscalizatória que considera a observância ao risco regulatório inerente à conduta dos agentes regulados, identificada a partir de evidências obtidas em campo e de forma remota, como meio para a prevenção de práticas irregulares e para o estímulo da melhoria contínua na prestação dos serviços.

Também define as sanções cabíveis considerando a proporcionalidade entre o rigor da sanção e o nível de gravidade das condutas infracionais praticadas, a partir de critérios de dosimetria previstos na legislação, e considera a gradação das sanções conforme o nível de reiteração da conduta irregular praticada pelo ente regulado, partindo das sanções de advertência e multa até as sanções mais rigorosas, como a suspensão e a cassação do direito de prestar os serviços, sem prejuízo da aplicação das medidas administrativas cautelares que forem necessárias para preservar o consumidor dos serviços e os demais entes regulados de situações de risco iminente de dano irreparável ou de difícil reparação.

Pelo acima exposto, considerando a observância dos dispositivos legais e regulatórios aplicáveis ao caso, bem como as considerações técnicas e jurídicas, esta Diretoria sugere a aprovação da abertura de Audiência Pública com o objetivo de colher subsídios e informações adicionais para o aprimoramento da proposta de regulamentação das infrações, sanções e medidas administrativas aplicáveis quando do descumprimento dos preceitos legais e regulamentares referentes aos serviços regulares de Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual de Passageiros – TRIP, operados sob o regime de autorização, cujo relatório foi apresentado pela Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

Ante o acima exposto, VOTO pela abertura de audiência pública com o objetivo de colher subsídios e informações adicionais para o aprimoramento da proposta de regulamentação das infrações, sanções e medidas administrativas aplicáveis quando do descumprimento dos preceitos legais e regulamentares referentes aos serviços regulares de Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual de Passageiros – TRIP, operados sob o regime de autorização.

Brasília, 19 de janeiro de 2023.

Guilherme Theo Sampaio
Diretor



Documento assinado eletronicamente por **GUILHERME THEO RODRIGUES DA ROCHA SAMPAIO**, Diretor, em 19/01/2023, às 16:51, 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 **15050112** e o código CRC **COBD8ACD**.