AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLL

RELATORIA: DLL

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 118/2023

OBJETO: Proposta de regulamentação dos serviços regulares de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros – TRIP, sujeitos ao regime de autorização.

ORIGEM: SUPAS

PROCESSO (S): 50500.048993/2022-51

PROPOSIÇÃO PF/ANTT: PARECER n. 00324/2023/PF-ANTT/PGF/AGU

ENCAMINHAMENTO: PELA APROVAÇÃO DA PROPOSTA DE REGULAMENTAÇÃO

---

1. **DO OBJETO**

1.1. Trata o presente de análise da proposta de regulamentação dos serviços regulares de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros - TRIP, sujeitos ao regime de autorização, bem como da aprovação do Relatório Final da Audiência Pública nº 06/2022.

2. **DOS FATOS**

2.1. Em 20 de junho de 2014, foi publicada no Diário Oficial da União a Lei nº 12.996, que modificou a Lei nº 10.233/2001, 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 a ANTT de expedir regulamentação específica sobre o serviço. Nesse sentido, 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.

2.2. Após transcurso do tempo, foi identificada pela Diretoria Colegiada desta ANTT a necessidade da revisão do arcabouço regulatório do transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros - TRIP, razão pela qual o projeto "Abertura de Mercado de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros – revisão do marco regulatório do TRIP" foi inserido na Agenda Regulatória da Agência, biênio 2019-2020, por meio de revisão extraordinária, conforme consta na Deliberação nº 798, de 2 de outubro de 2018. Nesse cenário, a Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros - SUPAS entendeu relevante rever e atualizar todas as disposições que regulamentam o serviço regular de TRIP, na medida em que boa parte das resoluções que regem o setor foram elaboradas quando ainda vigia o regime de permissão como instrumento de delegação da prestação dos serviços.

2.3. Nesse diapasão, em 23/11/2020 foi aberta Audiência Pública nº 4/2020, que teve como objetivo tornar pública e colher sugestões sobre a proposta de regulamentação da prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros, sob o regime de autorização (50500.006769/2021-10). Finalizados os trabalhos, em 18/11/2021 o Relatório Final da Audiência Pública nº 4/2020 e a minuta de Resolução proposta foram apresentados à Diretoria Colegiada para deliberação. O tema foi debatido na 921ª Reunião de Diretoria Pública. À época, nos termos do que consta na Deliberação nº 385, de 18 de novembro de 2021, a Diretoria Colegiada deliberou por rejeitar o Relatório Final da Audiência Pública nº 4/2020. Adicionalmente, a matéria foi restituída à SUPAS, para que, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, apresentasse nova proposta de marco regulatório para o setor.

2.4. Em 5 de janeiro de 2022, em paralelo aos trabalhos empreendidos pela SUPAS, foi publicada a Lei nº 14.298, que modificou a Lei nº 10.233/2001 nos seguintes termos:

> Art. 1º Esta Lei modifica a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, para alterar regras relativas ao regime de outorga dos serviços de transporte rodoviário coletivo interestadual ou internacional de passageiros.
>
> Art. 2º A Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, passa a vigorar com as seguintes alterações:
>
> Art. 13. .....
>
> .....
>
> .....
>
> V - .....
>
> a) prestação não regular de serviços de transporte terrestre coletivo de passageiros, vedada a venda de bilhete de passagem;
>
> ....." (NR)
>
> "Art. 47-B. Não haverá limite para o número de autorizações para o serviço regular de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, salvo no caso de inviabilidade técnica, operacional e econômica.
>
> Parágrafo único. (Revogado).
>
> § 1º O Poder Executivo definirá os critérios de inviabilidade de que trata o caput deste artigo, que servirão de subsídio para estabelecer critérios objetivos para a autorização dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.
>
> § 2º A ANTT poderá realizar processo seletivo público para outorga da autorização, observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, na forma do regulamento.
>
> § 3º A outorga de autorização deverá considerar, sem prejuízo dos demais requisitos estabelecidos em lei, a exigência de comprovação, por parte do operador de:
>
> I - requisitos relacionados à acessibilidade, à segurança e à capacidade técnica, operacional e econômica da empresa, de forma proporcional à especificação do serviço, conforme regulamentação do Poder Executivo;
>
> II - capital social mínimo de R$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais)." (NR)
>
> Art. 3º Os operadores deverão possuir inscrição estadual em todas as unidades da Federação em que pretendam operar, para fins de recolhimento do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS).

2.5. Considerando esse novo cenário legislativo, realizou-se a Tomada de Subsídios nº 01/2022, de 9 a 25 de fevereiro de 2022, restrita a convidados, órgãos públicos e associações representativas de empresas do setor, que já vinham acompanhando o processo de desenvolvimento do novo marco regulatório do TRIP (50500.007765/2022-21).

2.6. Na sequência, concluído o processo interno de estudos na SUPAS para o aprimoramento da proposta do novo marco regulatório do TRIP, em 23/6/2022, a Diretoria Colegiada aprovou, por meio da Deliberação nº 203, a abertura da Audiência Pública nº 06/2022, de modo a propiciar a participação social franqueada a todos os interessados, tornando pública e colhendo sugestões sobre a proposta de regulamentação da prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros, sob o regime de autorização, no período de 8 de julho a 22 de agosto de 2022.

2.7. No decorrer desse primeiro momento da Audiência Pública nº 06/2022, foi realizada sessão pública híbrida (virtual e presencial) em 4 de agosto de 2022, e no total foram recebidas e analisadas 580 (quinhentas e oitenta) contribuições, todas assentadas no Relatório Final da Audiência Pública 13892133.

2.8. Após colhidas e analisadas as contribuições, nos termos do que consta no Relatório Final de Audiência Pública 13892133, os autos seguiram, em 17/10/2022, para análise e manifestação da Procuradoria Federal junto à ANTT - PF-ANTT, tendo por objeto o retrocitado Relatório e a minuta de Resolução 13898873.

2.9. Aqui cabe registrar que, ainda no período de análise da Procuradoria, em 15 de março de 2023, o Tribunal de Contas da União - TCU exarou o ACÓRDÃO Nº 230/2023 – TCU – Plenário, determinando que:

> [...]
>
> 9.3. nos termos do art. 250, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres que:
>
> [...]
>
> 9.3.2. para o deferimento de novas autorizações do TRIP, inclusive dos pedidos protocolados e pendentes de deliberação – com seu deferimento ou arquivamento –, observe o estabelecido no art. 47-B da Lei 10.233/2001, alterado pela Lei 14.298/2022, sem prejuízo dos demais requisitos estabelecidos na aludida norma;
>
> [...]

2.10. Logo na sequência, a PF-ANTT se manifestou nos termos do PARECER n. 00358/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (16006717), sugerindo ajustes na minuta de Resolução apresentada, com destaque para os critérios de inviabilidade operacional, técnica e econômica.

2.11. Na oportunidade, a Procuradoria apontou, em síntese, a imprescindibilidade do estabelecimento de conceitos e metodologia capazes de disciplinar em quais hipóteses haveria as inviabilidades técnica e econômica a que se refere o art. 47-B da Lei nº 10.233/2001, com redação dada pela Lei nº 14.298/2022. Sustentou que na minuta em discussão à época, foram tratados como sinônimos os conceitos de capacidade econômica e viabilidade econômica que legitimariam a outorga de autorização para a prestação do serviço. Nesse sentido, a PF-ANTT entendeu necessária uma nova submissão da matéria a processo de controle e participação social, dada a complexidade e o ineditismo dos institutos.

2.12. A partir das considerações jurídicas elencadas pela Procuradoria, a SUPAS aperfeiçoou a minuta de Resolução resultante da Audiência Pública nº 06/2022 e apresentou nova proposta, com critérios para a avaliação da ocorrência de situação de inviabilidade econômica e técnica relativa à prestação dos serviços regulares de TRIP, nos termos do que consta na NOTA TÉCNICA SEI Nº 3990/2023/COARP/GEEST/SUPAS/DIR/ANTT (17596641) e na minuta de Resolução 17598398, bem como foi apresentada a Análise de Impacto Regulatório - AIR 17598188. Em suas considerações técnicas, a SUPAS esclareceu, sob nova perspectiva, que a leitura correta do art. 47-B da Lei nº 10.233/2001 é a de que a inviabilidade econômica é condição relacionada à prestação dos serviços e não à capacidade econômica do operador, sendo distintas as análises de capacidade e inviabilidade econômicas. Nesse sentido, foram elaborados critérios e indicadores técnicos e econômicos que identificam uma exploração da atividade de transporte a tal ponto ineficiente que possa colocar em risco a adequada prestação dos serviços. Ponderou a área técnica, no entanto, que a regra a ser observada, de toda sorte, é a da livre concorrência, sendo a inviabilidade condição excepcional capaz de limitar a quantidade de novos entrantes no setor, mas não de impedir a entrada deles.

2.13. Ao final, a área técnica propôs a reabertura da Audiência Pública nº 06/2022 no período de 14 de julho a 12 de agosto de 2023, notadamente para colher contribuições acerca da avaliação da inviabilidade econômica dos serviços de TRIP, com critérios definidos para a primeira janela de entrada nos mercados principais. Também objetivou-se aperfeiçoar a definição do objeto da autorização e da inviabilidade técnica; o processamento do processo seletivo em caso de inviabilidade; as condições indispensáveis ao cumprimento do objeto da autorização; o cadastro dos motoristas e o período de transição.

2.14. Ato contínuo, a SUPAS instruiu os autos com o Relatório à Diretoria 320 (17598717), onde propôs à Diretoria Colegiada deliberar por aprovar a reabertura da Audiência Pública nº 06/2022 no período de 14 de julho a 12 de agosto de 2023, com o intuito de tornar pública e colher sugestões sobre as alterações feitas à proposta de regulamentação da prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros, sob o regime de autorização.

2.15. Após dada ciência à Procuradoria acerca da proposta apresentada, conforme consta no OFÍCIO SEI Nº 20827/2023/SUPAS/DIR-ANTT (17625974), por meio do DESPACHO n. 09402/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (17632544), a Procuradoria destacou que "(...) que a matéria é extremamente complexa, para além de inovadora: a Agência se empenha em estabelecer os conceitos de inviabilidade técnica e econômica a que se refere o art. 47-B da Lei nº 10.233, de 2001, e em definir critérios e metodologia para sua apuração, matéria que deixou de ser tratada na minuta de resolução que foi inicialmente submetida ao debate com a sociedade organizada nesta Audiência Pública nº 06/2022". Nesse sentido, entendendo a Procuradoria que os critérios de inviabilidade econômica e técnica deverão ser estabelecidos pela ANTT, e considerando que a limitação operacional já foi devidamente disciplinada no Decreto nº 10.157/2019, reconheceu também a área jurídica, indo ao encontro do entendimento da área técnica, a necessidade de que essas escolhas regulatórias, a serem construídas pela Agência, fossem submetidas ao controle e crítica sociais.

2.16. Apresentada a proposta à Diretoria Colegiada, foi expedido o Voto DFQ 43 (17683151). Aberta a votação à Diretoria Colegiada, esta, por unanimidade, aprovou a proposta de Deliberação 17683758, para reabertura da Audiência Pública nº 06/2022, para colher contribuições da nova regulamentação da prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros, sob o regime de autorização, especialmente no que se refere aos critérios de inviabilidades econômica e técnica e sobre o processo seletivo público, que constam do Capítulo IV (Das Inviabilidades).

2.17. Nessa senda, foi publicada a Deliberação nº 208, de 6 de julho de 2023 (17710075), com retificação publicada em 14 de julho (17803428). Adicionalmente, procedeu-se à publicação do aviso de reabertura da Audiência Pública nº 06/2022 (17712904), com publicação da retificação 17804913.

2.18. Conforme assentado no Relatório Final 20457575, a Audiência Pública 06/2022 (Reaberta) ficou aberta para o recebimento de contribuições por escrito no período das 9h do dia 14 de julho de 2023 às 18h do dia 12 de agosto de 2023, por meio do Sistema de Participação Pública da ANTT – ParticipANTT, pela via postal ou pessoalmente na sede da ANTT. Em decorrência de algumas inconsistências apresentadas no Sistema ParticipANTT, foram aceitas contribuições apresentadas também pelo Sistema Eletrônico de Informações - SEI. A sessão pública foi híbrida, ou seja, realizada presencialmente e por meio de videoconferência, em 1º de agosto de 2023, das 14h às 18h, sendo que a parte presencial ocorreu na sede da ANTT, e a parte por videoconferência ocorreu por meio da ferramenta "*Microsoft Teams*" e pelo Canal da ANTT no Youtube. O direito à manifestação oral, tanto de forma presencial como de forma virtual, durante a sessão pública, foi condicionado ao credenciamento prévio dos interessados por meio do formulário de "Inscrição para Manifestação Oral – AP nº 006/2022", disponibilizado até às 14h do dia 31 de julho de 2023.

2.19. Foram disponibilizados no sítio eletrônico da ANTT (http://www.antt.gov.br/participacao_social/ – Audiência Pública 06/2022) os seguintes documentos para análise e contribuição da sociedade: Nota Técnica (17596641); Classificação e eficiência dos mercados_simulação base MAR23.xlsx; Análise de Impacto Regulatório (17598188); Minuta de Resolução em PDF (17598398); Minuta de Resolução em Word; Deliberação de Aprovação da Abertura de Audiência Pública (17710075); Aviso de Abertura da Audiência Pública (17712904); Portaria com a Comissão da Audiência Pública (17712979); Retificação do Aviso de Abertura da Audiência Pública (17804913; e Procedimentos aplicáveis à Audiência Pública nº 06_2022_Híbrida (18463337).

2.20. Durante o período de reabertura da Audiência Pública nº 06/2022, 45 (quarenta e cinco) pessoas físicas ou jurídicas apresentaram contribuições por escrito. De forma oral, 24 (vinte e quatro) pessoas se manifestaram, sendo 15 (quinze) presencialmente e 9 (nove) de modo virtual. A forma de análise dessas contribuições consta nos parágrafos 34 a 40 do Relatório Final da Audiência Pública (20457575). Ao final chegou-se ao montante de 446 (quatrocentas e quarenta e seis) contribuições recebidas, das quais 95 (noventa a cinco) foram parcialmente acolhidas; 2 (duas) foram acolhidas; 123 (cento e vinte e três não foram acolhidas; 138 (cento e trinta e oito) foram invalidadas e 88 (oitenta e oito) tratavam apenas de esclarecimentos. A análise técnica detalhada de tais contribuição foi acostada aos autos, conforme documento 20457619.

2.21. Concluída a análise das contribuições, foi elaborada pela SUPAS uma proposta final de minuta de Resolução 20457633 para a regulamentação dos serviços regulares de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros – TRIP, sujeitos ao regime de autorização. Por meio da NOTA TÉCNICA SEI Nº 8451/2023/COARP/GEEST/SUPAS/DIR/ANTT (20461618) foram apresentados os principais ajustes realizados na proposta de regulamentação após a elaboração do Relatório Final (17598188), que analisou as contribuições recebidas durante o período de reabertura da Audiência Pública nº 06/2022.

2.22. Em decorrência das contribuições recebidas, a SUPAS esclareceu que julgou necessária a adequação dos conceitos de inviabilidade técnica e econômica. Também decidiu por reafirmar a possibilidade de que a Agência intervenha para cessar abuso de direito ou infração contra a ordem econômica, com a prerrogativa de serem adotadas medidas visando sua eliminação, como, por exemplo, restringir o quadro de horários das transportadoras. Optou, ainda, por suprimir dispositivos que buscavam reduzir níveis de concentração e aumento de concorrência nos municípios, tendo em vista que tal objetivo deve estar contemplado na metodologia que avalia a inviabilidade econômica.

2.23. Defendeu a SUPAS, também, ser devido descasar o período de transição do interregno do ciclo de avaliação, ajustando a minuta para reduzir o período de transição de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias para 180 (cento e oitenta) dias, sem prejuízo de o ciclo de avaliação continuar sendo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias, para colher as informações exigidas pela metodologia da inviabilidade econômica e, com isso, promover a classificação dos mercados em principais ou subsidiários. Como inovação, foi incluída a abertura de uma janela de entrada excepcional, após o término do período de transição, para aqueles mercados atendidos por uma única empresa e para aqueles mercados não atendidos, que não serão submetidos à metodologia de avaliação da inviabilidade econômica.

2.24. Especificamente no tocante ao processo seletivo, optou-se pelo uso preferencial do método de sorteio entre as transportadoras que se manifestarem dentro do prazo estipulado pela ANTT no respectivo edital, critério este que seria mais equânime e alinhado ao escopo regulatório visando, em especial, a celeridade, atributo característico da autorização. A proposta apresentada também trouxe adequação para permitir que, em cada janela anual de abertura, ocorra ampliação na quantidade de entrada de operadores nos mercados. Também foram adequados os percentuais de cumprimento dos indicadores de avaliação dos termos de autorização, para patamares alcançáveis, com a previsão de progressão dos indicadores para metas mais arrojadas.

2.25. Além das alterações elencadas acima, a SUPAS apontou outros aprimoramentos que se fizeram necessários. No tocante aos requisitos de habilitação, foi inserida a obrigatoriedade de conceder autorização para o compartilhamento de informações dos Bilhetes de Passagem Eletrônico (BP-e) entre a ANTT e as Secretarias de Fazenda, Receita, Economia, Finanças ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal. Quanto ao período mínimo de atendimento da linha, como regra geral, foi mantido o prazo de 12 (doze) meses, podendo ser flexibilizado para 9 (nove)

meses, no caso de a transportadora obter avaliação "A". Sendo a autorização com condições específicas, alterou-se o período de 30 (trinta) dias para 6 (seis) meses.

2.26. Quanto aos bilhetes de gratuidades, passou-se a permitir que a comprovação dos requisitos para a aquisição se dê no momento da solicitação, como proposto em outros tempos, mas também, alternativamente, no momento do embarque. As hipóteses de autorização sob condições específicas foram flexibilizadas, diante a impossibilidade de se antecipar na norma todas as possibilidades que melhor atenderiam às características continentais do país. Quanto ao veículo a ser utilizado na prestação do serviço, optou-se por permitir a utilização de veículo com mais de 15 (quinze) e até 20 (vinte) anos de fabricação, desde que cadastrados na ANTT, nas datas festivas, cívicas e feriados, bem como nos períodos compreendidos entre a segunda semana de junho até a primeira semana de agosto, e da última semana de novembro até a primeira semana de fevereiro. No que concerne à acessibilidade, tendo em vista recomendação feita pela Procuradoria da República no Distrito Federal, do Ministério Público Federal, foi inserido dispositivo na minuta de Resolução para deixar claro que a acessibilidade do passageiro com deficiência ou com mobilidade reduzida estará assegurada em qualquer piso do veículo, em qualquer classe de conforto da poltrona, sendo que na viagem empreendida com veículo de dois andares, deverá ser observada preferencialmente a acomodação do passageiro no piso inferior. Especificamente quanto ao cumprimento das normas trabalhistas relacionadas à jornada do motorista, optou-se por contemplar na minuta de Resolução somente a exigência ampla do cumprimento de tais normas, deixando de replicar dispositivos da legislação. Por fim, foi suprimida da norma dispositivo que tratava da exigência dos prazos 6 (seis) horas e 12 (doze) horas para o usufruto do desconto mínimo de 50% (cinquenta por cento) para o idoso, diante de sua discussão posta em juízo.

2.27. Encaminhada a minuta de Resolução 20457633 para análise da Procuradoria, essa se manifestou nos termos do que consta no PARECER n. 00324/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (20830628), aprovado pelo DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00308/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (20830733). Inicialmente, quanto à regularidade do processo de participação de controle social e da proposta de ato normativo, a PF-ANTT asseverou que:

> [...]
>
> 31. Em sentido diverso da interpretação que havia sido inicialmente feita pela SUPAS, esta Procuradoria ponderou que a lei tratou separada e distintamente duas situações: de um lado a (i) análise de inviabilidade enquanto ressalva à impossibilidade de limitar o número de autorizações, a que se referiu o § 1º art. 47-B; e de outro, (ii) análise dos requisitos de acessibilidade, segurança e capacidade técnica, operacional e econômica a serem comprovados pela empresa requerente, como condição à obtenção de autorização, mencionada no § 3º do mesmo art. 47-B.
>
> [...]
>
> 33. Contudo, como lá dissemos, foi preciso reconhecer que o legislador quis, com o art. 47-B, que a ANTT tivesse meios de limitar o número de novas autorizações, se excepcionalmente se defrontasse com um cenário de inviabilidade técnica ou econômica. Por essa razão, entendeu-se que restava à ANTT, nesse momento, se desincumbir de estabelecer, no exercício de seu papel regulatório, critérios, premissas e metodologia capazes de aferir eventual inviabilidade econômica e técnica que, de fato, justificasse limitar o número de novas autorizações a serem outorgadas.
>
> [...]
>
> 39. É também no que acreditamos; **a SUPAS parece ter sido capaz de, de forma inédita, em um cenário de extrema complexidade e a partir de um comando legislativo aberto, construir metodologia robusta o bastante para dar segurança em sua análise dos mercados em que prestado o transporte regular interestadual coletivo de passageiros, exercendo legitimamente sua autoridade de órgão regulador desse serviço público.**
>
> [...]
>
> 46. Vê-se que muitas das contribuições, embora com fundamentos às vezes diversos, se insurgem contra uma mesma escolha regulatória; seria de fato extremamente moroso, além de ineficiente, exigir da SUPAS que replicasse, inúmeras vezes, as mesmas justificativas para cada um dos apontamentos repetitivos.
>
> 47. Além disso, é preciso reconhecer que é natural e legítimo que adequações na norma sejam feitas em decorrência direta de alguma contribuição recebida em Audiência Pública, mas também como fruto do amadurecimento dos debates internos havidos no momento de estabelecer a redação final da resolução.
>
> 48. Queremos com isso dizer que, inevitavelmente, o acolhimento de determinadas sugestões ou críticas pode ainda fazer com que outras partes da norma devam ser também modificadas, para manter a coerência dos seus dispositivos, sem que se imponha, por isso, nova sujeição ao crivo social, sob pena de nunca se chegar um resultado final. Por certo, as consultas públicas, lato sensu, são espaço para alterações e definição de escolhas e, para além de admitido, é mesmo esperado que a minuta, originalmente submetida, sofra alterações e aprimoramentos depois de ouvida a sociedade.
>
> 49. Preocupa-nos fazer essa ressalva porque é sabido que a matéria ora regulada é causadora de debates acalorados e, invariavelmente e de vários "lados", na tentativa de desvirtuar das discussões de mérito, a Agência acaba por sofrer acusações de não ter observado formalidades em seu processo de controle e participação social.
>
> 50. **Fato é que o processo de controle e participação popular encabeçado pela SUPAS nesse momento parece ter sim cumprido seu papel, na medida em que oportunizou ao público ambiente propício ao encaminhamento de seus pleitos e sugestões, provocou a participação dos setores envolvidos e, respondendo às contribuições e críticas, soube conferir publicidade e transparência à ação regulatória da Agência.**
>
> [...] (sem grifos no original)

2.28. Como citado acima, tendo em vista inúmeros debates internos havidos no momento de estabelecer a redação final da resolução, a Procuradoria apresentou uma série de sugestões, conforme quadro abaixo, deixando claro que o fato de acolher tais sugestões não impõe nova sujeição ao crivo social, sob pena de nunca se chegar um resultado final.

SUGESTÕES APRESENTADAS PELA PF-ANTT NO PARECER n. 00324/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (20830628)			
TEMA	JUSTIFICATIVA DA PF-ANTT PARA A SUGESTÃO		MANIFESTAÇÃO DA SUPAS NOTA TÉCNICA SEI Nº 9395/2023/GEEST/SUPAS/DIR/ANTT (20833854)
Autorização x termo de autorização (art. 2º, inciso II)		Reintrodução da definição de "*autorização*" no rol contido no art. 2º da minuta de resolução, por se tratar da condição a partir da qual as transportadoras se legitimam a explorar o serviço público de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros.	**Sugestão acolhida**, para incluir novamente a definição de autorização. Reputou-se necessário acrescentar também, na parte final da redação , a expressão "formalizada por meio de Termo de Autorização (TAR)". Por fim, foram feitos ajustes na definição de "autorizatária" e de "Termo de Autorização".
		Distinção entre a autorização, que é o objeto do requerimento veiculado pelas transportadoras, e o Termo de Autorização, que consiste no instrumento que materializa essa autorização. A partir dessa premissa, foi sugerido que fossem promovidos ajustes em várias passagens da norma que tratam como sinônimos "autorização" e "termo de autorização".	**Sugestão acolhida parcialmente**, visto que as transportadoras costumam requerer o instrumento (pedido imediato), e não a Autorização em si (pedido mediato). Entendeu-se por manter a redação tal como havia sido proposta, a fim de estabelecer a uniformidade na abordagem do assunto nos dispositivos que tratam dos requerimentos protocolados pelas empresas, de modo a refletir a prática administrativa e facilitar a compreensão das regras e procedimentos.
Data certa para as janelas de abertura (art. 2º, incisos XLV e XLVI)	Alteração da definição de "janela de abertura", de modo a estabelecer uma data certa para a sua ocorrência a cada ano, assim como já está previsto para a definição do "ciclo de avaliação".		**Sugestão acolhida**, por trazer mais previsibilidade ao evento e clareza ao dispositivo. Além disso, foi criada a figura da janela de abertura extraordinária, a ocorrer dentro do prazo de 90 (noventa) dias após o resultado da janela de abertura ordinária, com o intuito de franquear mais uma oportunidade a novas transportadoras de ingressarem em mercados que eventualmente não tenham atingido o limite de entrada gradual na janela ordinária.
Autorização para transportadora em recuperação judicial (art. 4º)	Alteração para excluir a exigência de "autorização judicial" para a prestação do transporte rodoviário interestadual de passageiros, nos casos em que a empresa esteja em recuperação judicial, haja vista que o escopo da norma é tão somente que o juízo tenha conhecimento da pretensão da empresa junto à ANTT, e que o serviço a ser delegado seja condizente com o respectivo plano de recuperação, sendo suficiente certidão do juízo ou ateste do administrador judicial documentando tal circunstância.		**Sugestão acolhida**, passando o art. 4º, § 2º a ter a seguinte redação: "Para fins de cumprimento do disposto no inciso VII, na hipótese de apresentação de certidão positiva de recuperação judicial, será exigida certidão do juízo ou ateste do administrador judicial de que a prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros é condizente com o plano de recuperação homologado".
Deslocamento da exigência de capital social integralizado mínimo de R$ 2.000.000,00 e do patrimônio líquido positivo para a habilitação	Deslocamento da regra do art. 18, que trata do capital social integralizado mínimo de R$ 2.000.000,00 e do patrimônio líquido positivo, para a seção que trata da habilitação da transportadora, permanecendo no "*CAPÍTULO III – DO TERMO DE AUTORIZAÇÃO*" apenas a regra acerca da comprovação do valor complementar de R$ 125.000,00, quando a operação exigir frota com mais de 16 veículos.		**Sugestão acolhida**, por entender que a sugestão consiste numa alocação mais adequada desse requisito no corpo da minuta. Assim, a exigência de capital social mínimo integralizado de R$ 2.000.000,00 foi deslocada para o "CAPÍTULO II – DA HABILITAÇÃO", na "Seção I – Dos documentos comprobatórios".
Requerimentos de autorização	Mudança do texto das regras que estabelecem o arquivamento sumário de requerimentos de autorização, em face da sua inadequação/improcedência, com a substituição do termo "arquivamento" por "indeferimento", nos casos que demandam manifestação da ANTT sobre o pleito formulado pela transportadora. Adicionalmente, exclusão das hipóteses de indeferimento por existência de TAR suspenso por medida cautelar, e de TAR que tenha sido cassado nos últimos 12 meses por perda das condições indispensáveis à sua manutenção, devido à sua natureza precária e sua desvinculação ao crivo do contraditório, razão pela qual o impedimento fundado em medida cautelar implicaria restrição desproporcional.		**Sugestão acolhida**, devido à pertinência.
Formas de extinção da autorização	Deslocamento do § 3º do art. 31, que tratava das implicações da cassação por perdas das condições indispensáveis à manutenção do TAR para a Seção seguinte, que trata das formas de extinção de autorização. Bem como aglutinar o art. 40 ao art. 38, com as devidas adequações.		**Sugestão acolhida**, com a ressalva no tocante a qual autoridade poderá conceder o efeito suspensivo. Na proposta da Procuradoria, caberia à Diretoria Colegiada a concessão do efeito suspensivo. Contudo, buscando manter um paralelismo adotado no art. 12, parágrafo único, da Resolução nº 5.083/2016, optou-se por deixar a cargo do Diretor-Relator a referida análise.
Ajuste nas inviabilidades	Exclusão da limitação de autorização das definições das inviabilidades, haja vista que essa limitação é consequência das inviabilidades e não sua causa. Além disso, propôs ajustes nos arts. 41, 48, 49, 50, 52, 55 e 56 da minuta de resolução, bem como das nomenclaturas adotadas nas Subseções I e II contidas no Capítulo IV.		**Sugestão acolhida**, tendo sido promovidos os devidos ajustes, com algumas adequações de redação para tornar a proposta da PF-ANTT mais aderente com o ato normativo como um todo. Além disso, entendeu por bem não suprimir a redação original do art. 48, mas deslocá-la para o artigo subsequente, vez que o texto do art. 236 da minuta se refere apenas ao primeiro ciclo de avaliação.
Exclusão da etapa de credenciamento para operação de mercado principal	Foram apresentados receios de que a credencial de operação criaria uma etapa a mais no processo de autorização, principalmente pelo fato de sua emissão ser de atribuição da Diretoria Colegiada, o que aumentaria o prazo das análises. Também identificou o risco de aventureiros e oportunistas ingressarem nas janelas de abertura, a fim de tumultuar o procedimento ou impor risco de insucesso. Assim, foi sugerida a eliminação da etapa de credenciamento da operação, solicitando, para tanto, o próprio requerimento de autorização; a exigência de um planejamento ou comprometimento por parte da transportadora; a convocação prévia da transportadora contemplada para manifestar interesse em operar o mercado principal; a possibilidade de convocação de vários interessados no processo seletivo público; bem como a imposição de consequências mais gravosas, na hipótese a transportadora sorteada não formular requerimento para a autorização.		**Sugestão acolhida**, devido à pertinência. Contudo, considerando que o requerimento de TAR tem como objeto a linha, com suas respectivas seções, cujos mercados podem ter sido classificados em mercados principais, subsidiários ou, até mesmo serem mercados não atendidos, não é factível o recebimento prévio desse requerimento antes de a transportadora ter sido contemplada para operar um ou mais mercados principais, dada a própria incerteza quanto a sua real contemplação no processo seletivo. Não obstante isso, adotou-se a ideia de convocação prévia da transportadora, para, no prazo de 48 horas, manifestar interesse em operar o mercado principal e, em caso afirmativo, terá o prazo de 30 dias para solicitar o TAR. Se a transportadora não cumprir o prazo ou não preencher os requisitos para obtenção do TAR, será convocada a transportadora classificada subsequente, caso tenha sido realizado processo seletivo, e a transportadora que havia sido contemplada ficará impedida de participar da janela de abertura ordinária subsequente. Ademais, foi alterada a proposta, para que a condução do processo seletivo seja feita pela SUPAS, cabendo à Diretoria Colegiada a autorização propriamente dita, ou seja, a emissão do TAR. Por fim, optou-se não por excluir o § 6º do art. 58, mas para adequá-lo, retirando a menção à configuração da inviabilidade econômica. Isso porque o processo seletivo, previsto no art. 63, poderá ser realizado, não só nos casos de inviabilidade econômica, mas também nos casos de inviabilidade técnica e operacional.
Disposições transitórias		Período de transição: Adequação do parágrafo único do art. 221, como forma de evitar o prolongamento do período de transição para além dos 180 dias. As adequações, a cargo da ANTT, iniciadas e não concluídas no período de transição serão processadas mesmo após o seu encerramento. Ademais, considerando que o prazo de até 180 dias para o período de transição é apontado como um limite, sugeriu adequação do art. 223, para deixar claro que não haverá divulgação de quando será encerrado esse prazo, mas a possibilidade de a Agência declarar seu encerramento antecipado.	**Sugestão acolhida**, devido à pertinência.
		Adequação do cadastro de veículos, motoristas e instalações: Alteração do art. 224, para prever que os cadastros de veículos e de motoristas sejam adequados no mesmo prazo para adequação dos antigos termos de autorização e de licença operacional. Ademais, recomenda que sejam indicados expressamente quais as informações/documentos a serem atualizados. E sugere a exclusão do § 3º do art. 224, por já estar contemplado no § 4º do mesmo artigo. Quanto à proposta de redação do art. 225, estaria evidenciada a ausência de necessidade de qualquer adequação no cadastro de instalações, que permanecerá válido para novas habilitações. Assim, solicita que seja avaliada a pertinência de alterar o dispositivo, para apenas comunicar que não haverá necessidade de promoção de adequações nos cadastros de instalações pelas autorizatárias.	**Sugestão rejeitada**, vez que o cadastro do motorista e de veículos se dará em sistema diferente daquele em que é cadastrada a operação das linhas. Cada um desses sistemas está em um estágio de desenvolvimento e de entrega distintos. No tocante à especificação das informações/documentos exigidos como os requisitos para cadastro dos veículos e dos motoristas, estes já estão dispostos em capítulo próprio da norma, reputa-se dispensável a replicação da norma no Capítulo VIII. Embora o § 3º se assemelhe ao § 4º, eles tratam de situações distintas. O primeiro caso abarca aquelas situações em que a transportadora busca atualizar o cadastro, mas o faz de maneira incompleta ou incorreta. Já o segundo caso diz respeito àquelas situações em que a transportadora se mantém silente quanto ao cadastro de determinado motorista ou veículo, ocasionando, ao final do período de transição, a sua desabilitação. **Sugestão acolhida parcialmente**, no tocante à sugestão apresentada para o art. 225, vez que a redação não deixou clara a necessidade de adequação do cadastro das instalações. Contudo, isso deverá ocorrer. Assim, o texto foi adequado, para esclarecer que as instalações que já estiverem sendo utilizadas na prestação do serviço permanecerão cadastradas para validação pela transportadora, nos termos da Seção IV do Capítulo V da Resolução, no momento de adequação da Licença Operacional ao novo TAR.
		Adequação dos Termos de Autorização ou das: Adequação do art. 226, para que sejam especificados os documentos e informações que as transportadoras deverão apresentar para adequar seus antigos Termos de Autorização e Licenças Operacionais aos novos instrumentos previstos na novel Resolução. Ademais, sugere adequação no dispositivo que trata da	**Sugestão rejeitada**, no tocante ao art. 226, vez que o cadastro para operação das linhas se dará em sistema diferente daquele em que é cadastrado os motoristas e os veículos. Cada um desses sistemas está em um estágio de desenvolvimento e entrega diferente. Ademais, como os requisitos para cadastro dos veículos e dos motoristas já estão dispostos em capítulo próprio da norma, entende-se dispensável a replicação da norma. Não obstante isso, durante o período da *vacatio legis*, a SUPAS pretende divulgar informações nos canais de comunicação da Agência, explicando os procedimentos que serão adotados e os documentos que serão exigidos no período de transição. Considerando que a SUPAS já vem cadastrando as

	Licenças Operacionais	autorização *sub judice*, para deixar claro que a regularização dessas linhas depende do cumprimento de todas as normas regulatórias e renúncia aos pedidos formulados em juízo. Alteração do o art. 227, para deixar claro que, após o período de transição, a licença operacional do Consórcio será extinta. Ademais, sugere alguns complementos ao dispositivo. Apresentação, para adequação, dos requerimentos de licença operacional pendentes de análise ou decisão, requerimentos de TAR e não apenas a informação de quais mercados a empresa pretende operar. Ademais, sugere alteração no § 4º, para simplificar as hipóteses de arquivamento, podendo tal consequência ser prevista de forma mais direta e abrangendo não apenas inconformidade de prazo, mas também de forma e conteúdo.	linhas das transportadoras no novo sistema de gerenciamento das autorizações, para que as transportadoras informem o que pretendem continuar operando e o que pretendem alterar na operação, a minuta de resolução foi alterada para prever não mais o prazo de 60 dias, a contar da vigência da norma, para que as empresas comecem a adequar suas operações, mas um prazo de 30 dias, a contar da notificação da SUPAS, para que adequem sua operação. Assim, na notificação, a Agência poderá também especificar os documentos que precisarão ser eventualmente atualizados, bem como poderá notificar gradativamente as empresas que já tiverem suas linhas migradas para o novo sistema. **Sugestão acolhida**, quanto à proposta de adequação do dispositivo que trata das autorizações *sub judice*. **Sugestão acolhida parcialmente**, quanto à alteração do art. 227, mesmo levando-se em consideração que o artigo carecia de aprimoramento. Contudo, a Licença Operacional de que trata o *caput* do dispositivo não está ligado às empresas integrantes do consórcio, mas ao próprio consórcio. Além disso, quem deve informar no sistema qual empresa consorciada deverá realizada a operação é a empresa líder. Além disso, deve-se manter o atual § 2º, a fim de evitar a descontinuidade da operação. Finalmente, não será apenas a licença operacional do consórcio que será extinta, mas também o seu Termo de Autorização. **Sugestão acolhida parcialmente**, uma vez que o requerimento de TAR tem como objeto a linha, com suas respectivas seções, cujos mercados podem ter, inclusive, mas de um operador, não é factível o recebimento prévio desse requerimento antes de a transportadora ter sido contemplada para operar um ou mais mercados na janela de abertura extraordinária. Não obstante isso, entende-se adequado deixar claro que a solicitação deverá se limitar aos mercados objeto do pedido original, bem como deverá ser integralmente acolhida a redação do § 4º sugerida pela Procuradoria. Por fim, foi excluída a definição de mercado não atendido, prevista no § 2º, haja vista que, no decorrer da transição, alguns dos mercados atendidos poderão deixar de ser atendidos, razão pela qual não faz sentido utilizar, como retrato, os mercados não atendidos à época do início da vigência da Resolução.
	Janela de abertura excepcional	Fixação de prazo para que a abertura da janela ocorra, mormente a possibilidade de postergação dos efeitos do período de transição. Ademais, defendeu que, caso não sejam preenchidos os espaços ofertados, os mercados fiquem abertos de forma permanente, para que quaisquer interessados possam formular novos pleitos a qualquer tempo, considerando que a norma proposta assume, por presunção, que tais mercados são sempre viáveis e admitem, ao menos, a entrada de mais uma transportadora	**Sugestão acolhida parcialmente.** O art. 232 da minuta de resolução foi alterado, para deixar claro que a janela de abertura excepcional ocorrerá após 180 dias da entrada em vigor da Resolução, podendo, contudo, o referido prazo ser prorrogado por mais 30 dias, desde que devidamente justificado. Além disso, dado o uso da expressão janela de abertura ao longo da proposta de resolução, optou-se por criar duas definições distintas: janela de abertura ordinária e janela de abertura extraordinária. No tocante à possibilidade de recebimento de pleitos a qualquer tempo para os mercados que não tiveram seus espaços preenchidos ao longo da janela extraordinária, entende-se que, especificamente no período de transição, isso não é factível, justamente pela possibilidade de a SUPAS estar ainda fazendo a transição do cadastro e da operação, e também por estar analisando os novos pedidos de TAR ou adequações de TAR para inclusão de seções que atendam os mercados contemplados na janela. Foi criada a figura da janela de abertura extraordinária, a ocorrer dentro do prazo de 90 dias após o resultado da janela de abertura ordinária, com o intuito de franquear mais uma oportunidade às transportadoras de ingressarem em mercados que eventualmente não tenham atingido o limite de entrada gradual na janela ordinária. Se, ainda assim, não for atingido o limite, os mercados principais que estejam sendo operados por apenas uma transportadora poderão ser solicitados, a qualquer tempo, limitado a uma nova autorizatária até a próxima janela de abertura ordinária. Com isso, será sempre mantida a contestabilidade dos mercados monopolistas.
	Do Primeiro ciclo de avaliação e da primeira janela de abertura ordinária	Avalie a real necessidade do disposto no parágrafo único do art. 237, que parece repetir o que já foi dito, de forma mais abrangente, no parágrafo único do art. 50.	**Sugestão acolhida**, com a consequente supressão do parágrafo único do art. 237.
Previsão de revisão da norma em até 2 anos	Dada a complexidade do que se propõe a regular e do ineditismo do modelo, recomenda que seria oportuno que a norma, desde logo, cogitasse de sua revisão, em até 2 anos, caso se identificasse erros materiais e procedimentais, omissões e contradições.		**Sugestão rejeitada**, vez que, como bem apontado no parágrafo 151 do Parecer, não haver necessidade de que exista essa previsão na norma, haja vista que "de toda forma, a norma pode ser a qualquer tempo modificada se a realidade assim impuser".

2.29. Feitos os ajustes sugeridos pela Procuradoria, a SUPAS ainda procedeu a uma revisão na proposta de ato normativo, buscando deixar a redação mais inteligível, bem como trouxe pequenos ajustes pontuais. Nesse momento, destaca a supressão da previsão de que se a vigência do TAR se desse faltando menos de 90 (noventa) dias para o encerramento do ciclo de avaliação, ele não seria considerado na avaliação dos indicadores. Esclareceu a área técnica na NOTA TÉCNICA SEI Nº 9395/2023/GEEST/SUPAS/DIR/ANTT (20833854) que essa alteração havia sido inserida devido à preocupação de ausência de dados para apurar os indicadores. Contudo, a norma já previa que seriam avaliadas as linhas que tivessem sido operadas durante o ciclo. Por isso, partindo do pressuposto que houve o atendimento, é possível a mensuração do indicador. Além disso, foi alterada a obrigação de comprovação do vínculo empregatício do motorista para uma declaração, atestando que o motorista possui vínculo empregatício. Para tanto, foi adotado o mesmo racional utilizado, para suprimir as disposições que replicavam as regras de jornada de trabalho e tempo de descanso dos motoristas, previstas na Lei nº 13.103/2015.

2.30. Depois de um longo, apurado e cuidadoso trabalho, a SUPAS apresenta neste momento a versão final da minuta de Resolução 20867066, com a nova proposta de regulação dos serviços regulares de transporte rodoviário interestadual de passageiros, sujeitos ao regime de autorização.

2.31. Ao apresentar, na NOTA TÉCNICA SEI Nº 9395/2023/GEEST/SUPAS/DIR/ANTT (20833854), os resultados que devem ser esperados com o novo marco regulatório do TRIP, destacou a SUPAS, inicialmente, que a concentração atual observada no setor pode ser explicada pela histórica regulamentação adotada pelo Estado, com destaque para a imposição de barreiras à entrada de novos operadores, o que torna o ambiente protegido de pressões competitivas. Destacou a área técnica que um dos alicerce do novo marco regulatório apresentado é o estabelecimento de mecanismos que possam trazer o enfrentamento a essa questão. Mecanismos esses que propiciariam reais alterações nas estruturas dos mercados do setor, impondo a redução da concentração e a criação de um ambiente de contestabilidade. Com essa estratégia regulatória, espera-se a redução do ambiente concentrado. Pontou a SUPAS que o estabelecimento de aberturas regulares de janelas de entradas, de forma responsável e gradual, propiciará o novo reposicionamento das estruturas de mercados do setor, de modo a buscar um ambiente de contestabilidade planejada, mas sem com isso prejudicar os objetivos que a contestabilidade aduz. Nesse sentido, optou-se por apresentar uma regulação gradual, buscando eficiência econômica dinâmica, onde será considerada a passagem do tempo e as mudanças que possam ocorrer, de modo que os efeitos benéficos advindos do dinamismo regulatório sejam sustentáveis e consistentes.

2.32. Destacou a SUPAS, ainda, que o novo marco regulatório apresentado busca também trazer um ambiente propício para a oferta de serviços públicos cada vez mais diversificados, com mais qualidade, segurança, e com o alcance de um maior número de localidades atendidas no país. Os serviços serão constantemente monitorados por meio de indicadores de desempenho, que avaliarão aspectos como cumprimento de viagens, pontualidade, observância dos benefícios tarifários instituídos por lei e transparência na prestação de informações à ANTT. Além disso, sustentou que está aderente às diretrizes de regulação responsiva, haja vista que anualmente as empresas serão avaliadas por meio do Índice de Qualidade de Transporte – IQT, que trará benefícios às empresas que prestam serviços de qualidade e, ao mesmo tempo, punirá aquelas que não o fazem.

2.33. Ao final das considerações técnicas, a SUPAS registrou a necessidade de aprovação parcial do Relatório Final 13892133, destacando que após apresentadas as contribuições para a primeira versão de minuta de resolução submetida à Audiência Pública nº 06/2022, a Comissão anterior, designada pela Portaria nº 402/2022 (11988445), lavrou o Relatório Final da Audiência Pública nº 19/2022 (SEI 13892133), contendo anexada (13892166) a análise de todas as contribuições. Muito bem lembrou a área técnica que, antes da análise dos referidos documentos, a Diretoria Colegiada, lastreada no PARECER n. 00358/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (16006717) e na NOTA TÉCNICA SEI Nº 3990/2023/COARP/GEEST/SUPAS/DIR/ANTT (17596641), decidiu, como já citado anteriormente, por reabrir a Audiência Pública nº 06/2022, tornando pública nova minuta de resolução e colher sugestões sobre as inovações incorporadas à primeira versão submetida à Audiência Publica e aos dispositivos relacionados aos critérios de inviabilidade econômica e técnica. Assim, destacou que o que se está discutindo ainda no bojo da Audiência Pública não é só parte da minuta de resolução, mas o seu teor como um todo. A reabertura do período de contribuições foi apenas para que os agentes econômicos e os usuários oferecessem contribuições acerca das alterações realizadas em relação à primeira versão da minuta disponível no ParticipANTT, a fim de que, ao final, seja aprovada a minuta de resolução completa.

2.34. Finalizando a instrução processual, em 15/12/2023, o Superintendente de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros apresentou o Relatório à Diretoria 667 (20868454), propondo que a Diretoria Colegiada aprove, nos termos da minuta de Deliberação 20868181, o Relatório Final 13892133, referente ao primeiro período da Audiência Pública nº 06/2022, aberto entre 8 de julho e 22 de agosto de 2022, naquilo que não for contrário ao Relatório Final 20457575; bem como aprove o Relatório Final 20457575, referente à reabertura da Audiência Pública nº 06/2022, no período de 14 de julho a 12 de agosto de 2023, com o objetivo de tornar pública e colher sugestões sobre as alterações incorporadas à primeira versão da minuta de resolução submetida à Audiência Pública e aos dispositivos relacionados aos critérios de inviabilidade econômica e técnica. Por fim, foi proposta a aprovação da minuta de Resolução 20867066, que "Dispõe sobre a regulamentação da prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros, sob o regime de autorização".

2.35. Além disso, por meio do Despacho de Instrução (20871228), declarou que o processo reúne as condições previstas no §1º do art. 39 do Regimento Interno da ANTT.

2.36. Na sequência, o Gabinete do Diretor-Geral, nos termos do assentado no Despacho 20877097, considerando a relevância do assunto, recomendou "(...) avaliar a possibilidade e pertinência de realização de sorteio extraordinário nesta data, bem como que os autos sejam submetidos à deliberação da Diretoria Colegiada na primeira ocasião possível". Por tal motivo, o Diretor-Geral desta Agência, com arrimo no art. 12 da Instrução Normativa nº 12, de 7 de abril de 2022, convocou sessão de distribuição extraordinária.

2.37. Realizado o sorteio, os autos foram distribuídos a esta Diretoria, conforme Certidão 20879819.

2.38. É o relatório. Passo à análise.

3. **DA ANÁLISE PROCESSUAL**

3.1. A Constituição Federal do Brasil de 1988 dispõe, no seu art. 21, as atividades que são de competência exclusiva da União. No referido dispositivo, está disposta a competência não-legislativa, isto é, matérias que estão no campo de atuação político-administrativa da União, incluindo-se, entre elas, o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. Nos termos do inciso XII, alínea "e", do referido dispositivo, compete à União explorar diretamente ou mediante concessão, permissão e autorização a prestação de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

3.2. Quanto à execução dos serviços, o art. 12, inciso I, da Lei nº 10.233/2001 estabelece que, sempre que possível, a Agência deve descentralizar suas ações a empresas públicas ou privadas, mediante autorização, concessão ou permissão. É o que a doutrina chama de delegação por colaboração. Com a publicação da Lei nº 12.996/2014, a forma de delegação dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros passou a ser feita por meio de autorização. Essa forma de delegação, inclusive, já foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal - STF, no julgamento da ADI nº 5549.

3.3. Por se tratar de um serviço público, que deve ser prestado pelo Estado, de maneira direta ou indireta, a autorização dos serviços regulares de transporte rodoviário interestadual de passageiros ganha contornos jurídicos próprios, como é o caso da necessidade de assegurar a adequada prestação do serviço (art. 20, inciso II, "a", da Lei nº 10.233/2001), positivação da inviabilidade técnica, econômica e operacional (art. 47-B da Lei nº 10.233/2001), a possibilidade de realização de processo seletivo público (art. 47-B, § 2º, da Lei nº 10.233/2001), a necessidade de comprovação de capacidade técnica, operacional e econômica da empresa (art. 47-B, § 3º, da Lei nº 10.233/2001), a possibilidade na intervenção no mercado (art. 47-C da Lei nº 10.233/2001) e a definição de características específicas para o objeto (art. 47-A da Lei nº 10.233/2001). Nesse sentido, mesmo que a prestação desses serviços seja realizada por particular, esta sujeita-se a restrições impostas pelo Poder Público, considerando que a titularidade ainda pertence ao Estado. Assim, independentemente de qualquer alteração do marco regulatório, a exploração dessa atividade deve sempre observar, como patamar mínimo, a garantia da manutenção da prestação adequada ao usuário. No caso específico do TRIP, o papel do Poder Público está respaldado basicamente em sua função social, na oferta adequada, e na universalidade dos serviços.

3.4. Com a edição da Lei nº 14.298/2022, que alterou a Lei nº 10.233/2001 para acrescentar o art. 47-B e prever as inviabilidades técnica e econômica, tornou-se imperioso compreender em quais circunstâncias ocorreu a publicação do referido normativo. É cediço, em apertada síntese, que a Lei nº 12.996/2014, ao alterar o regime de delegação dos serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros de permissão para autorização, criou a figura da inviabilidade operacional no texto original do art. 47-B, razão pela qual, à época, a ANTT, ao editar a Resolução nº 4.770/2015, previu que seria considerada inviabilidade operacional a concorrência ruinosa ou as restrições de infraestrutura. Posteriormente, foi editado o Decreto nº 10.157/2019, que afastou, da definição de inviabilidade operacional, a figura da concorrência ruinosa.

3.5. Já em 2020, foi apresentado o Projeto de Lei do Senado Federal nº 3.819/2020, do qual se originou a Lei nº 14.298/2022. Inicialmente, tinha o condão de reverter a inflexão legislativa ocasionada pela Lei nº 12.996/2014, que mudou a forma de delegação dos serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros de permissão para autorização. Nela, portanto, a delegação passaria a ser implementada novamente por permissão, com controle tarifário. No projeto estava prevista também a figura da inviabilidade técnica, operacional e econômica. Especificamente quanto à inviabilidade econômica, a proposta a definia como "a existência de demanda de passageiros em número inferior ao mínimo necessário para a remuneração do operador". Além disso, previu-se a manutenção da vigência das autorizações existentes na data de publicação da lei até a implementação do regime de permissão e, durante esse período, a ANTT poderia deferir novas autorizações para o serviço regular de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, salvo no caso de inviabilidade técnica, operacional ou econômica, e sempre por meio de processo seletivo público. As inviabilidades ficaram vinculadas às seguintes definições:

a) Técnica: capacidade do novo autorizatário compatível com o serviço, vedada a subcontratação;

b) Operacional: existência de terminal rodoviário, pelos menos nos pontos extremos, e infraestrutura compatível com a especificação do serviço; e

c) Econômica: a existência de demanda mínima de passageiros inferior ao mínimo necessária para a remuneração do operador.

3.6. Com relação a essas autorizações precárias, a ANTT teria que, trimestralmente, calcular o custo da operação por passageiro/quilômetro, bem como divulgar a demanda mínima para se caracterizar a inviabilidade econômica.

3.7. Na justificação da proposição legislativa, o autor do projeto, Senador Marcos Rogério, sustentou, em síntese, que:

> [...]
>
> Diante de todo o exposto, consideramos que é indispensável a prévia realização de licitação para a delegação do serviço público de transporte interestadual e internacional de passageiros, sob o regime de permissão. **O referido serviço não comporta plena liberdade de preços e desregulamentação pura e simples, pois requer a atuação do Poder Público para garantir a modicidade tarifária, as gratuidades impostas por lei e o sistema de subsídio cruzado.**
>
> [...]
>
> **O povo brasileiro não pode ficar a mercê do humor da iniciativa privada para ver o seu direito ao trabalho, à saúde e à educação garantidos. É preciso que haja contratos, com regras, deveres, direitos e obrigações, para garantir um transporte seguro, perene e confiável para a população . O constituinte originário não permitiu à União Federal abrir mão de sua titularidade do serviço público de transporte, muito menos de instituir um regime próprio das atividades econômicas em sentido estrito. Pelo contrário, a Emenda Constitucional n° 90, de 2015, elevou o transporte à categoria de direito fundamental, e, portanto, reforçando "função social vital".**
>
> São essas as razões que nos levam a apresentar esta proposição, de fundamental importância para a garantia do direito de ir e vir dos brasileiros.
>
> [...] (grifo acrescentado)

3.8. No Diário do Senado Federal de 20/8/2020, consta que a matéria recebeu duas emendas em Plenário, sendo que, uma delas, foi retirada pelo seu autor. Além disso, foi designado o Senador Acir Gurgacz para proferir parecer de Plenário. O Senador apresentou as seguintes considerações em seu parecer:

> [...]

> **As autorizações emitidas com critérios técnicos a partir de 2014 ampliaram o atendimento para toda a população, operando dentro de um sistema de equilíbrio técnico e econômico.**
>
> Segundo dados da ANTT, em 2014 nós tínhamos 168 empresas operando com 54 mil ligações e atendendo 99 milhões de passageiros.
>
> Em 2018 o setor já contava com 217 empresas, com 90 mil ligações e atendendo 84 milhões de passageiros.
>
> Apesar da redução de 17% no número de passageiros, a oferta de serviço foi ampliada em 62%.
>
> **Como se vê, não se trata de um mercado protegido de competição, muito pelo contrário.**
>
> E o que eu entendo que é de maior importância: segundo a própria agência, a ANTT, as empresas alcançam 80% de satisfação dos usuários que utilizam o sistema. isso eu entendo que é também de maior importância para todos nós.
>
> [...]
>
> No mérito, concordamos com todos os argumentos apresentados pelo autor do projeto, Senador Marcos Rogério. **O transporte rodoviário de passageiros, seja ele urbano, semiurbano ou interestadual, cumpre uma importantíssima função social,** a de garantir o acesso ao trabalho, à saúde e ao lazer da população. Trata-se de garantir ainda o direito de ir e vir do cidadão, principalmente das parcelas mais humildes da nossa sociedade, que não têm acesso a veículos particulares ou a transporte aéreo.
>
> [...]
>
> **A ANTT, em plena pandemia, tem emitido autorizações sem qualquer critério técnico ou estudo de viabilidade operacional, com base na Deliberação 955, de 30 de outubro de 2019. Neste momento, em que o setor enfrenta uma redução de 70% no número de passageiros transportados e no número de veículos transitados no País, esse tipo de atitude, a nosso ver, levará o sistema de transporte interestadual e internacional de passageiros ao colapso.**
>
> Aproveito para tomar emprestada a argumentação do Senador Weverton apresentada na justificação do **PDL 752, de 2019, que visa sustar o Decreto nº 10.157, de 4 de dezembro de 2019, do Presidente da República, que institui a Política Federal de Estímulo ao Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros**:
>
> [...]
>
> identificamos, no entanto, algumas oportunidades de melhoria no projeto de lei em análise e, portanto, gostaríamos de contribuir com a apresentação de algumas emendas que foram colocadas no projeto.
>
> [...]
>
> **A segunda emenda altera o § 3º do art. 2º do PL nº 3.819, de 2020, para determinar que a ANTT defina os critérios de inviabilidade técnica, operacional e econômica. Ou seja, a própria ANTT vai definir quais são os critérios que inviabilizariam técnica, operacional e economicamente o serviço.**
>
> [...] (grifo acrescentado)

3.9. Sem adentrar no mérito da manifestação dos parlamentares, como se pode notar, a mola propulsora do projeto de lei foi a edição da Deliberação nº 955, de 30 de outubro de 2019, que, segundo seu relator, "tem emitido autorizações sem qualquer critério técnico ou estudo de viabilidade operacional" durante a pandemia, quando houve "redução de 70% no número de passageiros transportados e no número de veículos transitados no País", o que "levará o sistema de transporte interestadual e internacional de passageiros ao colapso".

3.10. Além disso, ele cita o Projeto de Decreto Legislativo nº 752/2019, que visava sustar o Decreto nº 10.157/2019, que institui a Política Federal de Estímulo ao Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros, o qual, dentre suas principais inovações, suprimiu a figura da "concorrência ruinosa", que era prevista na Resolução nº 4.770/2015 como um dos elementos caracterizadores da inviabilidade operacional.

3.11. Feito esse parêntese, durante a discussão do parecer, o Senador Fernando Bezerra Coelho informou que esse tema ainda encontrava muita divergência e resistência por parte do Governo e pediu que não fosse aberta a discussão da matéria naquela sessão, a fim de fazer uma aproximação da visão do Governo com a visão do Relator. Nesse mesmo sentido, foram o Senadores Esperidião Amin, Izalci Lucas, Rodrigo Pacheco e Oriovisto Guimarães (este último sugerindo para análise pós-pandemia).

3.12. Já a Senadora Kátia Abreu apresentou o seguinte:

> [...]
>
> ...eu gostaria de sugerir ao autor do projeto e ao Relator, antes de acertar esse acordo, que todas as autorizações fossem suspensas até a avaliação dessa matéria. E gostaria de oficializar aqui, verbalmente, um pedido de informação: eu quero saber, do dia 4/12/2019 até o dia de hoje, se vocês acordarem com a minha sugestão de acordo, quais empresas foram autorizadas nesse período, de que Estado elas são, para qual trecho elas foram autorizadas. Eu acho que nós poderemos ter grandes surpresas.
>
> Então, acertar o acordo, tudo é possível. Por mais uma semana, dez dias, ninguém vai morrer, mas **que se suspenda, neste momento, no Diário Oficial, a publicação de qualquer tipo de autorização**, em respeito ao nosso atendimento à postergação dessa matéria. **Não dá para nós postergarmos por dez dias e o Ministério, em alta velocidade, autorizar dezenas de empresas ao mesmo tempo...**
>
> [...] (grifo acrescentado)

3.13. Em linha parecida com a da Senadora, foi o Senador Rogério Carvalho, que afirmou:

> [...]
>
> Portanto, a gente concorda que seja apreciado hoje, salvo se houver algum entendimento com força suficiente para interromper as autorizações e trazer toda a documentação do que já fora autorizado.
>
> [...]

3.14. Antes do desfecho da sessão, a palavra foi devolvida ao Relator da Matéria, que argumentou:

> [...]
>
> ...nós precisamos saber quais foram as autorizações dadas pela ANTT após 30 de outubro de 2019.
>
> [...]
>
> ...É um pedido que faço ao Presidente da sessão neste momento, que também preside a Comissão de Infraestrutura, é para que possamos fazer esse acordo para termos a relação das autorizações dadas pela ANTT a partir de 30 de outubro de 2019, para que possamos debater com toda a clareza, com toda a imparcialidade com relação ao sistema de transporte de passageiros interestadual e internacional do nosso País.
>
> [...]
>
> **Nós avançamos um pouco talvez na rapidez desse projeto, porque autorizações estão sendo dadas sem nenhum critério em momento de pandemia.** Eu volto a colocar: neste momento, as empresas aéreas e as empresas terrestres estão com a maioria absoluta das suas frotas paralisadas em função da pandemia. Transporte terrestre: **70% dos ônibus interestaduais e internacionais estão paralisados nesse momento por conta da pandemia**. Temos cidades, como já falei, que não estão autorizando ônibus a entrarem nas rodoviárias para não portar Covid-19, como é o caso da Bahia. O Estado da Bahia proibiu a passagem de ônibus interestaduais dentro da Bahia por conta do Covid-19. **E a ANTT continua a dar autorizações neste momento, nesta semana, na semana passada, sem nenhum critério.**
>
> É por isso que nós colocamos aqui, nesse relatório, um item, uma emenda, Sr. Presidente, que obriga o Governo a informar o Senado Federal de todas as ações feitas pela ANTT durante o ano, para que a gente possa acompanhar o que está acontecendo. Como muito bem disse a Senadora Kátia Abreu, **não importa qual governo está governando o País, o importante é dar segurança aos usuários do transporte em todo nosso País e também aos investidores.**
>
> Portanto, eu concordo com todos aqueles que se pronunciaram e se colocaram para que possamos retirar esse projeto de pauta e fazer um amplo debate específico..."
>
> [...] (grifo acrescentado)

3.15. Por fim, após alguns outros senadores se manifestarem, o processo foi retirado de pauta.

3.16. Como se pode notar nos discursos iniciais, o cerne da questão estava atrelado ao fato de a ANTT estar outorgando deliberadamente autorizações num momento de restrição técnica, econômica e operacional. Contudo, a Lei nº 14.298/2020 não foi elaborada com vistas a se tornar uma norma transitória, para atender especificamente o período da pandemia, como aconteceu, por exemplo, com diversas leis editadas entre 2020 e 2022. Nesse caso, é fundamental que se busque a essência da norma a partir das situações vivenciadas à época: no caso das restrições técnicas, a limitação do uso das vias (paralisação dos ônibus); nas restrições operacionais, a limitação do uso dos terminais rodoviários (proibição do uso das rodoviárias); e nas restrições econômicas, na quantidade de operadores que pode comprometer a adequada prestação dos serviços (excesso de oferta num ambiente de restrição de demanda).

3.17. Em 27/8/2020, o Relator da matéria apresentou no Plenário do Senado Federal o Parecer 115, mais uma vez enfatizando a relação autorizações emitidas pela ANTT e a pandemia:

> [...]
>
> A ANTT, em plena pandemia, **tem emitido autorizações sem qualquer critério técnico ou estudo de viabilidade operacional,** com base na Deliberação nº 955, de 30 de outubro de 2019. **Neste momento, em que o setor enfrenta uma redução de 70% no número de passageiros** transportados, esse tipo de atitude, a nosso ver, **levará o sistema** de transporte interestadual e internacional de passageiros **ao colapso.**
>
> [...] (grifo acrescentado)

3.18. No Diário do Senado Federal de 19/11/2020, consta que a matéria entrou na Ordem do Dia das sessões deliberativas remotas de 27/8/2020 e de 3/11/2020, tendo sido proferido parecer de Plenário pelo Relator, favorável ao projeto, com emendas. Na publicação oficial, consta que o processo estava em fase de discussão e votação do projeto e das emendas nos termos do parecer, em turno único. Antes, porém, foi concedida a palavra a alguns oradores.

3.19. O Senador Fernando Bezerra Coelho iniciou sustentando que tinha uma proposta no sentido de que a matéria não fosse apreciada naquela ocasião, pois havia a possibilidade de construção do entendimento junto ao Ministro da Secretaria de Governo e ao Ministro da Infraestrutura para a manutenção do regime de autorização, desde que atendidos determinados critérios técnicos. Vale citar excerto do discurso:

> [...]
>
> Estávamos conversando, e a proposta a que eu gostaria que pudesse haver a aquiescência do autor e do Relator é nos seguintes termos: **nós não apreciaríamos esta matéria hoje. Há a possibilidade da construção do entendimento,** depois de consultas que fiz ao Ministro da Secretaria de Governo, o Ministro Ramos, e ao Ministro Tarcísio Freitas no sentido de que houvesse uma modificação do relatório apresentado pelo Senador Acir. **Em vez de acabar com a possibilidade da autorização, a autorização seria consentida ou permitida <u>desde que atendidos determinados critérios técnicos, que são a preocupação da grande maioria dos membros do Senado Federal</u>.** A proposta é a de que haveria uma reunião na terça-feira, às 14h30, no gabinete do Ministro Ramos, da próxima semana, com a presença do Ministro Tarcísio, com a presença do autor e do Relator, que teriam até a segunda-feira para apresentar esses critérios técnicos, que seriam submetidos à apreciação da equipe técnica do Ministério de Infraestrutura. Na terça-feira, tentar-se-ia construir um entendimento.
> Parece-me que esse encaminhamento é o melhor para que a gente não coloque uma matéria matéria desta e divida o Plenário do Senado Federal, porque as preocupações são legítimas de ambas as partes. E nós poderemos alcançar um consenso nesta matéria que é de real interesse para boa parte dos membros desta Casa.
> [...] (grifo acrescentado)

3.20. Como se verifica, a partir desse ponto buscou-se mudar a proposta do autor do projeto, para que, em vez de o regime de delegação dos serviços voltar a ser de permissão, viesse a ser mantido o regime de autorização, desde que atendidos os critérios técnicos que estavam preocupando a grande maioria dos Senadores, isto é, o descompasso do número de autorizações ante a redução de demanda decorrente da pandemia. Havia basicamente duas posições antagônicas em relação à matéria. Aqueles que defendiam que a proposta traria uma abertura responsável do mercado e, como consequência, uma melhor qualidade e segurança na qualidade do serviço, e aqueles que entendiam que a proposta era bastante restritiva, que dificultava a entrada de novos concorrentes no mercado, privilegiava alguns seguimentos em detrimentos de outros, e inviabilizava a atuação de pequenos empresários.

3.21. Sem adentrar ao mérito das discussões, seja daqueles favoráveis à proposta, seja daqueles contrários, diante de todo o intercâmbio argumentativo envolvendo a discussão em torno do projeto de lei é notório que a ocasião legislativa na qual se deu o debate acerca do tema nos leva à conclusão de que a inviabilidade econômica está relacionada à abertura gradual dos mercados visando assegurar a adequada prestação dos serviços públicos de transporte rodoviário interestadual de passageiros. Durante a discussão do Projeto de Lei no Congresso Nacional, nota-se, das publicações disponíveis nos sítios eletrônicos das Casas Legislativas, que o objetivo da proposta foi controlar a entrada deliberada de operadores em determinados mercados, com o objetivo de resguardar a adequada prestação do serviço.

3.22. Para que não paire qualquer dúvida, ainda enquanto estava tramitando o projeto de lei no Congresso Nacional, foi apresentada denúncia perante o Tribunal de Contas da União, que culminou na instauração do TC 033.359/2020-2. O então Ministro Raimundo Carreiro deferiu cautelar, apresentando algumas considerações que guardam íntima relação com as preocupações externadas pelos parlamentares na tramitação da proposição legislativa:

> [...]
>
> 11. Nesse contexto de elevado número de acidentes e de fatalidades, a recomendar maior cautela por parte dos órgãos públicos, e encontrando-se em fase de apuração **a presente denúncia, que trata justamente da precarização do transporte interestadual de passageiros, a ANTT vem acelerando a emissão de autorizações para exploração desse serviço**.
>
> 12. Conforme se constata no site da ANTT, página Relatórios de Análise de Mercados Novos, corroborado pela resposta da autarquia, **no ano passado foram emitidas cerca de 14.000 autorizações, o que representaria "o maior incremento de ligações de toda a história da regulação dos últimos cinquenta anos" (peça 134, p. 22).** Esse número se aproxima da tabela apresentada pelo denunciante, que faz referência a 16.536 mercados deferidos em 2020, **porém cabe destacar que as dez empresas que mais amealharam autorizações em 2020 concentram 70% dos novos mercados,** dentre 340 empresas habilitadas pela Agência para transporte interestadual e internacional (peça 143, p. 4).
>
> [...]
>
> 14. E isso não é só. Segundo informado pelo denunciante, no presente ano, a ANTT teria convocado 154 empresas com a intenção de analisar a autorização de outros 151.013 novos mercados no transporte regular de passageiros. **Esse número representa 10 vezes mais o total de novos mercados autorizados no ano passado, que já teria sido muito acima da média histórica de expansão do setor.**
>
> 15. Embora não se negue que, em alguns casos, a abertura do mercado pode ter efeitos benéficos, **há que se tomar os devidos cuidados para que não se instale um nível de competição predatória que fragilize a qualidade dos serviços prestados no transporte rodoviário de passageiros.**
>
> [...]
>
> 18. **Outro ponto de grande preocupação é a própria capacidade fiscalizatória da Agência reguladora**. **Não se sabe como a ANTT vai verificar o cumprimento das regras atuais por parte de uma extensa lista de novas empresas** atuando no setor, em especial a efetiva disponibilização do serviço à sociedade, com eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade, tal como previsto no art. 20, inciso II, 'a' da Lei 10.233/2001.
>
> 19. **Entendo que os pontos levantados traduzem risco premente de grave lesão ao interesse público** a ensejar a adoção de medida cautelar pelo TCU, na medida em que o retardo da análise de mérito do presente processo pode comprometer a eficácia da decisão do Tribunal e significar a **exposição dos usuários a serviços precários de transporte coletivo rodoviário.**
>
> [...] (grifos acrescentados)

3.23. O Ministro Walton Alencar Rodrigues, em seu Voto Revisor, sintetizou a preocupação do Ministro-Relator da seguinte forma:

> [...]
>
> Em apertada síntese, o E. Relator, Ministro Raimundo Carreiro, alerta para o alto número de autorizações concedidas pela ANTT, que pretende examinar e expedir mais de 151.000 novas autorizações, asseverando que **abertura do mercado deve ser vista com cuidado, para que não se instale um nível de "competição predatória" que fragilize a qualidade dos serviços prestados no transporte rodoviário de passageiros.**
> **Sustenta que a ANTT teria o dever de estabelecer critérios para limitar o número de autorizações expedidas às empresas interessadas, com base em critérios técnicos.**
> [...] (grifo acrescentado)

3.24. Para fechar o raciocínio, vale mencionar trechos da Declaração de Voto do Ministro Vital do Rêgo, emitida em 15/2/2023, ou seja, já sob a égide da novel Lei nº 14.298/2022:

> [...]
>
> 22. As definições de quais critérios serviriam para avaliar tais inviabilidades são fundamentais ao exercício pleno da capacidade de regulação por parte da agência. **À primeira vista, mecanismos de restrição ao ingresso de operadoras em determinado mercado poderiam soar incompatíveis com o regime de autorização.**
>
> 23. **Nesse regime o risco econômico é da operadora**, cabendo à empresa adotar estratégias para garantir a viabilidade de determinado projeto, ou seja, não há garantia de rentabilidade ou equilíbrio econômico-financeiro para a prestadora de serviço. Não há sequer prazo de operação definido contratualmente, sendo um instituto precário que não demandaria tantos pontos de controle.
>
> 24. **Contudo, temos aqui a execução de uma atividade associada a uma política pública de grande relevância, que envolve a movimentação de pessoas e até cargas de pequena monta, com vasto apelo social e econômico.**
>
> 25. **Nesse contexto, é preciso sopesar se a livre competição do mercado e a livre concorrência precisam ser aplicadas com amplitude irrestrita, a qualquer custo, sob pena de o serviço ser prestado com ofensa aos princípios basilares definidos no artigo 6º da Lei 8.987/1995**, tais como: regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade (universalidade), cortesia na prestação e modicidade das tarifas.
>
> 26. **Exatamente por essa razão, a lei dita como regra o número ilimitado de autorizações, mas define que compete ao Poder Público garantir que o TRIP não traga ao cidadão problemas de descontinuidade, baixa qualidade de atendimento e até mesmo de segurança no transporte, incumbência conferida à ANTT.**
>
> **27. Em cenários onde esteja comprovada a inviabilidade, o universo ilimitado de autorizações se restringe, podendo haver seleção com condições ditadas pelo parágrafo 2º do artigo 47-B. Esse procedimento também necessitará de regulamentação prévia.**
>
> [...] (grifo acrescentado)

3.25. Toda a discussão no referido processo, que culminou na publicação do Acórdão 230/2023 – TCU – Plenário, foi exatamente no mesmo sentido do que estava sendo discutido na tramitação do referido projeto de lei. Também em sintonia com esse entendimento, consta no Acordão da ADI 5549 a necessidade de observância da Lei nº 14.298/2022. Vejamos como essa questão foi enfatizada pelo Tribunal de Contas da União, nos autos do TC 033.359/2020-2, conforme se observa em excertos do Voto do Ministro-Relator Antônio Anastasia, assim como na Declaração de Voto do Ministro Vital do Rêgo, que subsidiaram o Acórdão 230/2023 – TCU – Plenário:

> **Voto do Ministro-Relator**
>
> 67. **O contexto de transição do regime de permissão para o regime de autorização, no qual se encontra o setor de TRIP, requer a observância de certos pontos ao longo desse processo.** A doutrina e a jurisprudência pátria preveem que os instrumentos de delegação administrativa – concessão, permissão e autorização – possuem diferentes níveis de formalização. É consabido que a autorização dispensa a assinatura de contrato entre o Poder Público e o particular, bem como – em regra – não prevê a realização de processo seletivo, apesar dessa hipótese existir para o TRIP (art. 47-B, § 2º da Lei 10.233/2001).

68. **Se, por um lado, a migração de regime favorece o acesso ao mercado por parte das empresas transportadoras, a Agência reguladora permanece vinculada a suas responsabilidades legais, particularmente à de garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas, em atenção ao art. 20, inciso II, 'a' da Lei que instituiu a ANTT (10.233/2001).**

[...]

9.3. nos termos do art. 250, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres que:

[...]

9.3.2. **para o deferimento de novas autorizações do TRIP, inclusive dos pedidos protocolados e pendentes de deliberação – com seu deferimento ou arquivamento –, observe o estabelecido no art. 47-B da Lei 10.233/2001, alterado pela Lei 14.298/2022,** sem prejuízo dos demais requisitos estabelecidos na aludida norma;

[...]

Declaração de Voto

[...]

12. Em síntese, a versão atual da lei define, consoante disposto no caput do artigo, que não há imposição de limites ao número de autorizações para o serviço de Trip, exceto nos casos de inviabilidade operacional (já prevista na versão anterior da lei), técnica e econômica.

[...]

21. Por esse motivo, há de se priorizar também a conceituação dos termos "inviabilidade técnica e econômica". Como bem colocou o relator: "a ausência de regulamentação atual sobre as hipóteses de inviabilidade técnica e econômica – conceitos introduzidos na novel legislação – é uma questão de grande importância que deve receber atenção da ANTT."

23. Nesse regime o risco econômico é da operadora, cabendo à empresa adotar estratégias para garantir a viabilidade de determinado projeto, ou seja, não há garantia de rentabilidade ou equilíbrio econômico-financeiro para a prestadora de serviço. Não há sequer prazo de operação definido contratualmente, sendo um instituto precário que não demandaria tantos pontos de controle.

24. Contudo, temos aqui a execução de uma atividade associada a uma política pública de grande relevância, que envolve a movimentação de pessoas e até cargas de pequena monta, com vasto apelo social e econômico.

25. Nesse contexto, é preciso sopesar se a livre competição do mercado e a livre concorrência precisam ser aplicadas com amplitude irrestrita, a qualquer custo, sob pena de o serviço ser prestado com ofensa aos princípios basilares definidos no artigo 6º da Lei 8.987/1995, tais como: regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade (universalidade), cortesia na prestação e modicidade das tarifas.

26. Exatamente por essa razão, a lei dita como regra o número ilimitado de autorizações, mas define que compete ao Poder Público garantir que o TRIP não traga ao cidadão problemas de descontinuidade, baixa qualidade de atendimento e até mesmo de segurança no transporte, incumbência conferida à ANTT.

[...] (grifos acrescentados)

3.26. Além disso, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 5549 e da ADI 6270, proferiu aresto, no sentido de reconhecer a constitucionalidade do regime de autorização para os serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros, ao mesmo tempo que reconheceu a necessidade de a ANTT apresentar sua proposta regulatória dentro das novas balizadas legais e daquelas definidas pela Corte de Contas:

[...]

COLETIVO DE PASSAGEIROS DESVINCULADOS DA EXPLORAÇÃO DE INFRAESTRUTURA. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 37, CAPUT E INCISO XXI, E 175, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INEXISTÊNCIA. O USO DA

AUTORIZAÇÃO PARA A OUTORGA DE SERVIÇOS PÚBLICOS POSSUI PREVISÃO CONSTITUCIONAL, INCLUSIVE NO QUE DIZ RESPEITO A SERVIÇOS DE TRANSPORTE INTERESTADUAL E INTERNACIONAL DE PASSAGEIROS (ARTIGO 21, INCISO XII, ALÍNEA "C", DA CONSTITUIÇÃO). EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL DE LICITAÇÃO QUE NÃO SE EXIGE DA AUTORIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CABE AO LEGISLADOR INFRACONSTITUCIONAL ESTABELECER A FORMA DE DELEGAÇÃO DE DETERMINADOS SERVIÇOS PÚBLICOS, ADMITINDO-SE QUE A SUA EXPLORAÇÃO, QUANDO NÃO REALIZADA DIRETAMENTE, SEJA FEITA MEDIANTE

CONCESSÃO, PERMISSÃO OU AUTORIZAÇÃO. AÇÃO CONHECIDA E JULGADO IMPROCEDENTE O PEDIDO, DEVENDO O PODER EXECUTIVO E A ANTT PROCEDEREM À EDIÇÃO DE NOVOS DIPLOMAS, EM ATENÇÃO ÀS EXIGÊNCIAS DO

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E DA LEI 14.298/2022.

1. **A assimetria regulatória estabelecida no artigo 21, XII, e, da Constituição Federal assegurou a possibilidade de se outorgar a prestação de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros (TRIIP) por autorização de serviço público, máxime em razão da inexistência de restrições à oferta que justifiquem a oposição de barreiras à entrada de concorrentes no setor; da descentralização à agência reguladora de poderes para assegurar a observância de aspectos qualitativos inerentes à adequada prestação do serviço; e de a abertura do mercado para novos entrantes contribuir para a universalização do serviço e demais benefícios à população usuária.**

2. A escolha estratégica pela descentralização operacional do setor, que se insere na esfera democraticamente reservada à deliberação política, porquanto concomitante à centralização normativa, confere maior normatividade ao comando constitucional contido no caput do artigo 174 da Constituição Federal, bem como aos princípios constitucionais que orientam à atuação da Administração Pública e a Ordem Econômica (BINENBOJM, Gustavo. Assimetria regulatória no setor de transporte coletivo de passageiros. In O Direito Administrativo na Atualidade. Org . WALD, Arnold et al São Paulo: Malheiros, 2017. p. 510).

3. As finalidades precípuas de concretização dos princípios da isonomia, da moralidade e de obtenção da proposta mais vantajosa são perseguidas pela ampla concorrência na execução do serviço público, via competição no mercado, porquanto inexistentes restrições à oferta que justifiquem a oposição de barreiras à entrada, hipótese em que a competição para o mercado (competition for the market), via licitação, criaria uma exclusividade ineficiente e ilegítima, ao restringir o acesso dos possíveis interessados.

4. A previsão constitucional de prestação do TRIIP por meio de autorização (Art. 21, XI, "e") afasta a incidência do artigo 175 da Constituição Federal, que impõe prévio procedimento licitatório especificamente às modalidades de outorga que pressupõem a excludência em razão da contratação pela Administração com determinado particular.

5. **A descentralização normativa à Agência Nacional de Transportes Terrestres de poderes para assegurar a observância de aspectos qualitativos promove a eficiência, adequação e atualidade da prestação do serviço autorizado, ao se estabelecer requisitos técnicos e de regularidade para a habilitação dos interessados, assim como a uniformidade das condições de contratação ditadas pelo Poder Público, necessariamente homogêneas e previamente divulgadas.**

6. O compromisso regulatório celebrado entre setor público e as empresas prestadores do serviço, que corresponde às amarras a que se cingem as partes, não se esgota nos termos de edital do poder concedente, a que se somam a expertise e a acuidade da regulação setorial e concorrencial, em atuação coordenada em prol da segurança jurídica, economicidade dos investimentos e defesa dos usuários (COUTINHO, Diogo R. Direito e Economia Política na Regulação de Serviços Públicos. Saraiva: São Paulo, 2014. p. 91).

7. **A abertura do setor de transporte rodoviário interestadual e internacional a novos entrantes amplia a concorrência em um serviço inegavelmente essencial, cuja relevância para os usuários e para o desenvolvimento nacional torna ainda mais expressivas as externalidades advindas da livre concorrência, como o incremento tecnológico, o aumento da qualidade e a redução dos custos.**

8. Ex positis, o artigo 3º da Lei n. 12.996/2014, ao outorgar o serviço público de transporte rodoviário coletivo internacional e interestadual de passageiros por meio de autorização, insere-se no espaço de deliberação política delineado no artigo 21, XII, "e", da Constituição, de modo que, observados os valores constitucionalmente tutelados, em especial os princípios que orientam a Administração Pública e a ordem econômica, não se reveste de inconstitucionalidade.

9. **Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgado improcedente o pedido, devendo o Poder Executivo e a ANTT ajustarem-se às exigências do Tribunal de Contas da União e às novas disposições trazidas pela Lei 14.298/2022.**

[...] (grifos acrescentados)

[...]

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, sob a Presidência da Senhora Ministra Rosa Weber, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria, em conhecer integralmente da ação direta e julgar improcedente, e, em *obiter dictum*, **entender que o Poder Executivo e a ANTT devem providenciar as formalidades complementares introjetadas no acórdão do Tribunal de Contas da União e na Lei 14.298/2022, nos termos do voto do Relator,** vencidos parcialmente os Ministros Edson Fachin, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia e Rosa Weber (Presidente), que acompanhavam o Relator quanto ao conhecimento, mas julgavam procedente o pedido.

[...] (grifo acrescentado)

3.27. Assim, pode-se concluir com segurança que o Congresso Nacional e o Tribunal de Contas da União se valem do entendimento de que a inviabilidade econômica tem o condão de tutelar os mercados onde há potencial de uma entrada indiscriminada de operadores, com vistas, não a garantir uma rentabilidade mínima aos operadores, mas a evitar a degradação dos serviços públicos.

3.28. Dessa forma, é cediço que a previsão da inviabilidade econômica criada pela Lei nº 14.298/2022 difere daquela existente no art. 16 da Lei nº 8.987/1995. Nas permissões e concessões dos serviços públicos, o Poder Público define em detalhes o objeto do contrato, estabelecendo a forma de execução dos serviços, eventuais obras que devem ser realizadas e, atribuindo uma Taxa Interna de Retorno, define um valor de tarifa capaz de custear a execução do contrato no seu prazo de vigência. A Lei nº 8.987/1998 estabelece que a outorga de concessão e permissão não terá caráter de exclusividade. Contudo, em algumas situações (inviabilidade técnica ou econômica), quando a entrada de um novo permissionário ou concessionário impedir o cumprimento das obrigações contratuais, a norma permite que se estabeleça o caráter de exclusividade.

3.29. Já na inviabilidade econômica criada pela Lei nº 14.298/2022, a situação é diferente. No regime de autorização, não cabe ao Poder Público definir a forma de operação do autorizatário (linha, com suas respectivas seções), tampouco definir a tarifa dos serviços. Ademais, diferentemente do contrato de concessão e de permissão, a autorização não tem prazo de vigência. Em outras palavras, no regime de autorização, a própria empresa define, e pode alterar, fatores de produção como frota, motoristas e instalações. Ademais, o preço cobrado dos usuários, as características do serviço prestado, bem como o nicho em que a empresa pretende atuar variam, conforme sua própria estratégia operacional. Por fim, o prazo de operação não é contratualmente definido. Desta forma, informações como investimentos, preços e prazo de operação, variáveis usualmente empregadas para verificar a viabilidade de determinado projeto, não são conhecidos *a priori*, dependendo da estratégia de cada transportadora.

3.30. Nesse sentido, já pontuo, de início, que a proposta tal qual apresentada pela SUPAS, onde se propõe uma abertura gradual dos mercados principais, onde há maior fluxo de passageiros, está compatível com a Lei nº 14.298/2022. Destaco que a Lei define que não há imposição de limites ao número de autorizações para o serviço de TRIP, exceto nos casos de inviabilidade operacional (já prevista na versão anterior da lei), técnica e econômica. Por esse motivo foi que a área técnica teve que priorizar também a conceituação dos termos "inviabilidade técnica e econômica", vez que a ausência de regulamentação sobre essas hipóteses passou a trazer entraves.

3.31. Como acaba de ser dito, na delegação por autorização, o risco econômico é da transportadora, cabendo à ela adotar estratégias para garantir a viabilidade do serviço, ou seja, não há garantia de rentabilidade ou equilíbrio econômico-financeiro para a prestadora de serviço. Não há, sequer, prazo de operação definido contratualmente, sendo um instituto precário que não demandaria tantos pontos de controle. Todavia, nesse contexto, é preciso sopesar se a livre competição do mercado e a livre concorrência precisam ser aplicadas com amplitude irrestrita, a qualquer custo, sob pena de o serviço ser prestado com ofensa aos princípios basilares definidos no art. 6º da Lei nº 8.987/1995, tais como: regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade (universalidade), cortesia na prestação e modicidade das tarifas.

3.32. Por essa razão, a Lei dita como regra o número ilimitado de autorizações, mas define que compete ao Poder Público garantir que o TRIP não traga ao cidadão problemas de descontinuidade, baixa qualidade de atendimento e até mesmo de segurança no transporte, incumbência esta conferida à ANTT. Ressalto que a abertura à competição de um setor socialmente estratégico não significa, necessariamente, descontrole e desregulamentação. O acompanhamento incisivo da agência reguladora garante que os serviços autorizados estão sendo cumpridos de forma adequada, bem como que os seus resultados são satisfatórios. Com o fortalecimento da agência reguladora, a descentralização operacional ocorre em paralelo à centralização normativa. Isso não significa que se possa reservar um espaço soberano para a livre iniciativa. Por se tratar de serviço público e de regulação econômica, haverá invariavelmente uma perda de eficiência econômica na competitividade do setor, o que se justifica, em larga medida, pela equidade perseguida. Por isso que se deve verificar qual o grau de restrição à livre iniciativa que deve ser imposto, a fim de garantir a prestação do serviço público de forma satisfatória.

3.33. Retornando à alteração regulatória trazida pela Lei nº 14.298/2022, o legislador, ao alterar a Lei nº 10.233/2001, deixou a cargo da ANTT a competência para, de um lado, regular o regime de autorização desses serviços, buscando aumentar a concorrência neles, mas, de outro, implementá-lo de maneira gradual em determinados mercados. Foi buscando esse equilíbrio que a Agência reabriu a Audiência Pública nº 6/2022, trazendo aos agentes econômicos e aos usuários uma nova minuta de resolução.

Análise de Impacto Regulatório

3.34. Foi acostado aos autos o Relatório de Análise de Impacto Regulatório, realizado durante as discussões promovidas pela SUPAS, após as considerações dispostas no PARECER n. 00358/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (16006717).

3.35. A partir das considerações jurídicas elencadas pela Procuradoria-Federal junto à ANTT, a equipe técnica da SUPAS aperfeiçoou a minuta de Resolução resultante da Audiência Pública nº 06/2022 e construiu nova proposta com critérios para a avaliação da ocorrência de situação de inviabilidade econômica e técnica relativa à prestação dos serviços regulares de TRIP.

3.36. Na análise dos impactos para fins de comparação entre as alternativas regulatórias, a SUPAS informa que utilizou a metodologia multicritério, pois trata-se de avaliação de alternativa mais adequada para alcançar o objetivo principal, que é aduzir coerência entre o marco regulatório dos transportes terrestres infralegal, instituído pela ANTT, e a legislação específica do setor, consubstanciada pela Lei nº 14.298/2022 e pelo Decreto nº 10.157/2019. Ressalta que a metodologia escolhida de análise multicritérios, estabelecida no inciso I, do artigo 7º, do Decreto nº 10.411/2020, é aplicada de acordo com as recomendações apresentadas no Manual de Análise de Impacto Regulatório (AIR) e de Avaliação do Resultado Regulatório (ARR) da ANTT, e suficiente para fundamentar a tomada de decisão. Ainda destaca que a análise multicritério consiste numa metodologia que permite a análise sistemática dos objetivos e critérios da política regulatória quando é de elevada complexidade quantificar todos os resultados regulatórios esperados, método classificado como quali-quantitativo, uma alternativa aos métodos plenamente quantitativos, que permite ordenação de dados qualitativos para a tomada de decisão em ambientes com uma grande quantidade de informações de difícil mensuração, situação objeto desse estudo.

3.37. No referido Relatório foi destacado que se identificou como problema central a inadequação da regulamentação do TRIP ao Decreto nº 10.157/2019, que institui a política federal de estímulo ao transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros e à Lei 14.298/2022, que estabelece critérios de outorga mediante autorização para o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. Levando em consideração as considerações feitas pela Procuradoria Federal junto à ANTT no citado Parecer, foram identificados os seguintes objetivos e resultados almejados:

Objetivos:

Dispor de modelo para a avaliação de ocorrência de inviabilidade econômica; e

Adequar o objeto da outorga;

Resultados almejados:

regulamentação do TRIP em conformidade com o Decreto nº 10.157/2019 e a Lei nº 14.298/2022;

efetivação da abertura dos mercados;

no que for possível pela atuação da ANTT, assegurar que os usuários recebam serviços de transporte adequados e, sobretudo, seguros;

diminuição da assimetria de informação entre Regulador e Regulado, possibilitando que a ANTT tenha conhecimento de todos os serviços prestados;

adequada prestação de serviços, inclusive com a exclusão de empresas que ofereçam serviços de má qualidade;

maior eficiência na análise de solicitações de autorização e no monitoramento/fiscalização dos serviços prestados; e

redução do transporte não autorizado.

3.38. Para cada um dos objetivos descritos acima foram propostas alternativas, possíveis impactos de cada uma delas, as quais foram avaliadas por meio de análise multicritério. Também foi apresentada a identificação do problema regulatório, bem como foi realizada a identificação de atores. Ao final, concluiu que o problema regulatório posto afeta tanto a ANTT quanto diversos agentes externos, e foram apresentados os possíveis impactos das alternativas identificadas e feitas as comparação das alternativas consideradas.

3.39. Assim, tendo em vista toda a análise detalhada apresentada no Relatório de Análise de Impacto Regulatório 17598188, entendo que foram observados todos os requisitos previstos no Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, de modo a delimitar o problema regulatório posto e seus prováveis efeitos, tendo a SUPAS verificado, de forma razoável e satisfatória, o impacto advindo do problema regulatório, e tendo apresentado as razões técnicas que irão subsidiar a tomada de decisão.

Aspectos formais da Audiência Pública

3.40. A Lei nº 10.233/2001 estabelece, no art. 68, que as decisões da Diretoria Colegiada para resolução de pendências que afetem os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transporte serão precedidas de audiência pública. Com vistas à efetiva aplicação desse preceito legal e com base nas diretrizes previstas no regulamento, em 27/12/2017, foi publicada a Resolução nº 5.624, dispondo sobre os meios de Participação e Controle Social no âmbito da ANTT.

3.41. Em 26/6/2019, foi publicada a Lei nº 13.848, que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, a qual contém regras para a realização de audiências públicas e consultas públicas. No dia 8/4/2022, foi publicado o novo Regimento Interno da ANTT, aprovado pela Resolução nº 5.976/2022, por meio do qual o Processo de Participação e Controle Social - PPCS passou a ter status regimental, cujas regras se encontram nos arts. 88 e seguintes. E, no dia 21/7/2023, foi publicada a Resolução nº 6.020/2023, revogando a Resolução 5.624/2017, mas estabelecendo, no art. 38, a aplicação do normativo revogado aos processos de Participação e Controle Social e Consultas Internas iniciados antes da vigência daquela Resolução, o que é o caso em tela.

3.42. À luz desse regramento, a PF-ANTT emitiu o PARECER n. 00324/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (20830628), firmando o entendimento de que os requisitos e procedimentos foram devidamente observados:

[...]

50. **Fato é que o processo de controle e participação popular encabeçado pela SUPAS nesse momento parece ter sim cumprido seu papel, na medida em que oportunizou ao público ambiente propício ao encaminhamento de seus pleitos e sugestões, provocou a participação dos setores envolvidos e, respondendo às contribuições e críticas, soube conferir publicidade e transparência à ação regulatória da Agência.**

[...] (grifos acrescentados)

Aspectos apresentados na proposta após a reabertura da Audiência Pública nº 06/2022

3.43. Da análise dos autos, verifico que nos estudos técnicos foi definido, como unidade de análise da inviabilidade econômica na prestação dos serviços de TRIP, o mercado.

3.44. Conforme consta no art. 2º, inciso XLIX, da minuta de Resolução proposta 20867066, o mercado é delimitado como o par de municípios que caracteriza uma origem e um destino. Percebe-se que esse conceito proposto é equivalente ao estabelecido pela Resolução nº 4.770/2015, e que até então regulamenta o setor. O mercado, conforme conceito considerado e já de conhecimento comum pelo setor regulado, corresponde às células de estruturação da operação do serviço de transporte rodoviário interurbano. São os mercados que viabilizam a operação de uma determinada linha.

3.45. Sendo o mercado a base de avaliação da inviabilidade econômica nos serviços de TRIP, o método proposto pela área técnica para a avaliação de tais mercados considera 5 (cinco) etapas. A primeira delas é a avaliação da existência de atendimento por serviços de TRIP no mercado. Caso seja um mercado não atendido, ele não passará inicialmente pelo crivo da avaliação, haja vista que, como não há empresa explorando o serviço, presume-se a sua viabilidade. Assim, as empresas habilitadas poderão requerer o Termo de Autorização - TAR para a sua exploração. Caso seja atendido, passar-se-á para a próxima etapa, a de classificação do mercado.

3.46. Utilizando-se do previsto no Decreto nº 2.521/1998, para a segunda etapa a SUPAS diferenciou dois tipos de mercados, quais sejam, mercados principais e mercados subsidiários. Nos estudos, para considerar um mercado como principal, foram estabelecidas as seguintes premissas:

3.46.1. Para o atendimento da demanda de passageiros, desse mercado, ao longo do período de um ano, forem necessárias, pelo menos, 208 (duzentas e oito) viagens. Esse mínimo de 208 viagens corresponde à quantidade de viagens para atender à regularidade mínima estabelecida na proposta de regulamentação (1 viagem semanal por sentido – aproximadamente 104 viagens/ano) por duas empresas (resultando em 208 viagens/ano);

3.46.2. A operação desse mínimo de 208 (duzentas e oito) viagens deverá ocorrer em regime de eficiência, considerada como a operação em que for alcançado um Índice de Aproveitamento Padrão – IAP de 61% (sessenta e um por cento), padrão de eficiência a ser alcançado, utilizando como referência a planilha tarifária utilizada para a estimativa de custo médio por quilometragem percorrida dos serviços de TRIP, prevista na Resolução 1.508, de 05 de julho de 2006, e usada para fixação da tarifa máxima até o início da vigência do regime de liberdade tarifária no setor, em 2019; e

3.46.3. Para o cálculo da operação em regime de eficiência serão considerados veículos de 46 lugares, que é a lotação considerada na planilha tarifária utilizada para levantamento do custo da prestação dos serviços.

3.47. Para a primeira premissa é necessário explicitar que foi considerado o período de um ano como período de avaliação porque é o período mínimo geral de atendimento a ser observado pelas empresas e corresponde, também, ao ciclo de avaliação dos termos de autorização e das autorizatárias. Por último, corresponde ao período que permite a consideração da flutuação sazonal de demanda ao longo dos meses, sendo um período usualmente adotado para a avaliação da evolução da demanda ao longo do tempo.

3.48. Atendidas as três premissas, a SUPAS considerará mercado principal aquele que necessitar de, pelo menos, 208 (duzentas e oito) viagens/ano para atender à sua demanda observada ao longo de um ano, a partir de viagens realizadas com 61% de ocupação do veículo, considerando um veículo com 46 lugares. Essa classificação se dará anualmente com base no Índice de Classificação do Mercado - ICM. Assim, serão considerados como mercados principais aqueles cujo ICM resultar em um valor igual ou maior que 208 (duzentos e oito). Os demais, cujo ICM resultar em um valor menor, serão considerados mercados subsidiários.

3.49. Cabe destacar que segundo o entendimento técnico apresentado, apenas serão objeto do processo de avaliação de viabilidade econômica os mercados principais.

3.50. A terceira etapa consistirá na identificação do número de empresas autorizadas a operarem em cada mercado principal identificado. Os mercados que estejam sendo atendidos por, no mínimo, duas autorizatárias de grupos econômicos distintos serão avaliados nas próximas etapas quanto ao nível de eficiência alcançado na operação do mercado, em termos de qualidade e eficiência relacionada à modicidade nos preços. Já os mercados principais operados por uma única empresa, ou por mais de uma empresa de um único grupo econômico, serão classificados como mercados principais de nível 1, nível com menor restrição à entrada de novas empresas habilitadas. Isso ocorre porque tais mercados não apresentam situação de concorrência e a regra é a promoção da competição. Portanto, é salutar que seja permitida a ampliação imediata do nível de concorrência nesses mercados.

3.51. A quarta etapa é a avaliação do nível de qualidade com que os serviços são prestados em cada mercado principal operado por, pelo menos, duas empresas de grupos econômicos distintos. Conforme premissa adotada, a restrição ao número de autorizações é situação excepcional, que ocorrerá somente quando (e enquanto) o mercado atingir a situação de equilíbrio, com maximização de eficiência e de qualidade na prestação dos serviços. Assim, considerando que a maximização da qualidade é parâmetro que precisa ser considerado para que ocorra a situação de equilíbrio e que a sua avaliação precisa se dar por meio de critérios objetivos, serão contemplados os indicadores dos Termos de Autorização como meio de avaliação (indicadores de cumprimento de viagens programadas, de pontualidade, de transmissão de bilhetes e de generalidade). Para que ocorra a situação de inviabilidade econômica, os termos de autorização das linhas que atendem ao mercado em análise deverão ter, em todos os indicadores considerados, resultados de níveis 1 ou 2 (cada um dos indicadores possuem 4 níveis). Além de medirem a qualidade do serviço ao usuário, em termos de regularidade, confiabilidade, generalidade de acesso e pontualidade, os indicadores refletem o nível de transparência das transportadoras para com a ANTT em relação aos serviços prestados. Para a avaliação da ocorrência de inviabilidade econômica dos serviços, conforme proposta elaborada, serão necessários, por exemplo, dados de demanda e dos bilhetes de passagem, que precisam ser representativos da realidade para que se possa avaliar e demonstrar eventual situação de inviabilidade. Os mercados principais atendidos por linhas que possuem todos os indicadores com resultados em nível 1 (um) ou 2 (dois) no último ciclo de avaliação passarão para a quinta etapa de avaliação. Já os mercados atendidos por linha(s) que tenha(m) algum dos seus indicadores com resultado de nível 3 (três) ou 4 (quatro) no último ciclo de avaliação serão classificados como mercados de nível 1, nível com menor restrição à entrada de novos concorrentes, haja vista que ainda existe possibilidade de melhoria nos serviços desse mercado.

3.52. A quinta e última etapa do processo avaliativo considera a segunda condição do ambiente de equilíbrio: a maximização da eficiência operacional. Como critério de análise, foi adotada a comparação entre o montante da receita total obtida pelas empresas incumbentes no mercado ao longo do período de um ano de avaliação, descontado o ICMS, em relação àquela que seria obtida pelas empresas no mesmo período considerando os preços calculados com base na Unidade Monetária de Referência de Passageiros – UMRP, que equivale ao coeficiente tarifário do serviço convencional com sanitário em piso pavimentado previsto na Resolução nº 5.826, de 29 de junho de 2018, no valor de R$ 0,271847. A área técnica registrou que a utilização da UMRP permite estimar uma receita capaz de fornecer ao operador, quando a operação se der em regime de eficiência, a cobertura dos custos diretos incorridos e do custo de capital envolvido, conforme a taxa de remuneração do capital considerada como referência a planilha tarifária utilizada para a estimativa de custo médio por quilometragem percorrida dos serviços de TRIP.

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

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

3.55. Sob a ótica da eficiência, será viável economicamente a outorga de novas autorizações até quando a receita real obtida pelo conjunto de transportadoras que operam no mercado for, pelo menos, igual à receita potencial estimada em regime de eficiência do mercado. Em um mercado que tenha uma receita observada maior que a receita potencial estimada em regime de eficiência, é possível que a ampliação do nível de concorrência possa melhorar o bem-estar do consumidor, por meio da redução dos preços praticados, já que o mercado nessa situação tende a representar uma oportunidade de ingresso de novas empresas com operação potencialmente lucrativa. O cenário com o mercado nessa situação foi chamado de nível 1.

3.56. Na planilha tarifária utilizada para a estimativa de custo médio por quilometragem percorrida dos serviços de TRIP, todos os custos diretos (custos resultantes da exclusão dos custos de capital, isto é, depreciação dos ativos utilizados na prestação dos serviços e a remuneração do capital investido) incorridos na prestação dos serviços são considerados como custos variáveis em função da quilometragem ou da frota de veículos necessária à prestação dos serviços. Considerando o parâmetro Percurso Médio Anual – PMA de 133.672,80 km, conforme utilizada na Resolução 1.508/2006, o custo direto por veículo para operar essa quilometragem corresponde a aproximadamente 70% da receita potencial estimada em regime de eficiência relativa a essa mesma operação, utilizando o valor do coeficiente tarifário vigente calculado na planilha. Desse modo, apenas quando a receita real do mercado alcançar equivalência com o custo médio direto estimado da prestação do serviço no mercado, considerando a operação em regime de eficiência, é que se deverá restringir a entrada de novas empresas nesse mercado.

3.57. Em outras palavras, considerando que o custo médio direto equivale a aproximadamente 70% da receita média em regime de eficiência para uma mesma operação, apenas quando a receita real do mercado alcançar o limite de 70% da receita potencial estimada em regime de eficiência é que se verificará os efeitos da inviabilidade econômica. O intervalo a partir do ponto de equivalência entre a receita real do mercado e a receita potencial em regime de eficiência e o ponto em que a receita real atinge 70% da receita potencial estimada em regime de eficiência foi chamada de estágio nível 2. E, por último, a situação em que a receita real for menor que 70% (setenta por cento) da receita potencial estimada em regime de eficiência, foi chamada de estágio nível 3. Apenas quando o mercado principal atingir esse estágio e enquanto ele perdurar nesse estágio, o mercado será considerando inviável economicamente. Assim, desde que, evidentemente, os serviços estejam sendo bem prestados aos consumidores, não serão abertas janelas de ingresso para a entrada de novos operadores nesse mercado.

3.58. Analisadas essas considerações feitas pela SUPAS, entendo, até este momento, que a proposta de resolução apresentada na Audiência Pública é pertinente e aderente à legislação regente.

3.59. Avançando um pouco mais, e analisando a proposta de metodologia de avaliação da inviabilidade econômica, destacou a SUPAS de início que algumas contribuições apresentadas no processo de participação e controle social sustentaram que a Resolução nº 1.508/2006 estava revogada, bem como que os dados utilizados na metodologia de avaliação da inviabilidade econômica estavam defasados. Contudo, a SUPAS afirma que essas alegações não prosperam, e apresenta razões que passo a apresentar a seguir.

3.60. Registrou que a ANTT, visando atender à determinação disposta no Decreto nº 10.139/209, publicou a Portaria nº 531, de 17 de setembro de 2020 com a lista dos atos normativos inferiores a decreto com vigência. Após análise de tais atos em várias etapas, foram publicados atos revogando alguns deles. Contudo, registra a SUPAS que nesses atos emitidos pela Agência em momento algum a Resolução nº 1.508/2006 foi revogada e, considerando que o Decreto nº 10.139/2019 determina que os atos normativos sejam revogados expressamente, essa Resolução se encontra vigente. Esclareceu, ainda, que a escolha desses parâmetros, já consagrados no setor, se destina a permitir a abertura gradual daqueles mercados onde há potencial de uma entrada indiscriminada de operadores, o que pode ocasionar a degradação do serviço público. Por tal razão, o uso desses parâmetros não tem como meta fixar os custos operacionais das empresas, mas resguardar a adequada prestação dos serviços. Ademais, os parâmetros utilizados na metodologia estariam compatíveis com a realidade hodierna do mercado.

3.61. Destacou, também, que a ANTT realizou as atualizações necessárias e usou no estudo parâmetros que, mesmo já presentes há vários anos, tem justificativa para o seu uso presente. Para tanto, visando comprovar tal afirmação, a SUPAS demonstra na NOTA TÉCNICA SEI Nº 9395/2023/GEEST/SUPAS/DIR/ANTT (20833854) que o dado que realmente deveria ser atualizado foi devidamente reajustado pela ANTT. Além disso, existem parâmetros usados na proposta que são historicamente conhecidos e utilizados no setor, estudos acadêmicos e pela própria ANTT, lapidados ao longo dos anos, de modo que não se justifica a sua mudança a todo momento, pois não são ultrapassados/inadequados. Nesse sentido, colaciono abaixo a justificativa apresentada pela área técnica no tocante a esse assunto:

(...)

3.56. O parâmetro utilizado na proposta submetida à Audiência Pública nº 6/2022, que tecnicamente requer a atualização de valor, é a Unidade Monetária de Referência de Passageiros - UMRP. Na minuta de resolução, a referida Unidade tem o valor de R$ 0,271847, que, conforme metodologia apresentada nessa resolução, será reajustada anualmente. Conforme Nota Técnica 3990/2023/COARP/GEEST/SUPAS/DIR/ANTT (SEI 17596641), que fundamentou a proposta submetida à reabertura da Audiência Pública 6/2022, a UMRP equivale ao coeficiente tarifário que foi atualizado monetariamente, conforme demostrado no Anexo I dessa Nota.

3.57. Em síntese, até 2019 a ANTT tinha uma planilha de custo que calculava um coeficiente que anualmente era reajustado. Além disso, essa planilha teve revisões, que não se confundem com reajustes, pois, naquela, se revisa/atualiza todos os parâmetros da planilha de custos, enquanto que nesta se atualiza o valor de face do coeficiente.

3.58. A última revisão dessa planilha foi em 2006, tendo em vista que a Agência, após essa data, não viu necessidade de revisão, mas só de reajuste, haja vista que os valores do coeficiente foram atualizados, com os reajustes anuais, até 2019 para o cálculo de tarifa máxima e, por sua vez, devidamente atualizados até 2023, na proposta submetida à Audiência Pública nº 6/2022.

3.59. Portanto, o UMRP, que permite à ANTT o estabelecimento de um valor de custo médio, em um regime de eficiência, foi devidamente atualizado pela ANTT e, por isso, resta prejudicado o argumento de que as informações contidas na proposta de resolução estão defasadas.

3.60. Ainda, o IAP e o PMA, parâmetros usados na proposta de resolução (presente também no citado coeficiente tarifário), foram adequadamente utilizados pela Agência.

3.61. O IAP é o principal parâmetro de eficiência para serviços de transporte de passageiros, pois mede o nível de adequação da oferta de serviços à demanda da linha, da empresa ou do sistema. Corresponde à relação de poltronas ocupadas por poltronas ofertadas, considerando a ocupação relativa do serviço, em todas as suas seções, calculado como a divisão do total do produto "passageiros x km" pelo produto do total de "lugares ofertados x km", expresso em % (porcentagem). Valores muito baixos de IAP estão relacionados à ineficiência na prestação do serviço. Já valores muito altos de IAP sinalizam uma baixa oferta de viagens aos usuários (quando o sistema tem pouca "folga" pode ser difícil conseguir passagem para a data mais desejada).

3.62. **Na proposta de resolução, esse parâmetro foi usado para obter a oferta de viagens e, por consequência, o Indicador de Classificação de Mercado - ICM. Seguindo a metodologia mencionada acima, o objetivo é separar mercados em que é possível a operação, em tese, de 2 (duas) transportadoras com a frequência mínima de 1 viagem semanal por sentido (obrigação estabelecida na minuta de Resolução). A metodologia proposta pela ANTT divide os passageiros por 28. Esse número "28" advém do uso de parâmetros historicamente conhecidos e utilizados no setor/e pela ANTT, IAP de 61% e capacidade 46 lugares. Parâmetros que, no entendimento e avaliação desta Superintendência, se ajustam perfeitamente à finalidade estabelecida**.

3.63. A ANTT tem mantido esse IAP, desde a revisão da planilha tarifária de 2006, no patamar de 61%, após um período fixado em 68%.

3.64. Ressalte-se que esse parâmetro não é alterado a todo momento. O valor de 68% para o IAP já existia antes da criação da ANTT, em que o Ministério dos Transporte, por meio da Portaria GM nº 243, de 2001, aprovou a Norma Complementar nº 17/2001, que continha a planilha tarifária, com IAP de 68%. Em 2002, após a criação da ANTT, a Agência manteve esse patamar, conforme Resolução 18/2002, Título IV, que estabeleceu a planilha tarifária. Somente em 2006, ou seja, 6 (seis) anos depois, com a publicação a Resolução 1.508/2006, que foi revisada a planilha tarifária, passando o IAP a ter o patamar de 61%.

3.65. Cabe, por oportuno, mencionar que, quando do Plano Geral de Outorgas apresentado pela ANTT na Audiência Pública nº 120/2011, também foi apresentado o uso desse IAP no valor de 61%, considerando veículos de 46 lugares para o cálculo de viagens. Registre-se que, no ano seguinte, o Tribunal de Contas da União, por meio do ACÓRDÃO Nº 2903/2012 – TCU – Plenário (Processo TC-015.419/2012-6), aprovou esse estudo, que continha o IAP de 61% sem necessidade de nenhuma recomendação, conforme excerto abaixo, assim esse mesmo valor de IAP de 61% foi aplicado na metodologia usada para elaboração dos projetos básicos, do edital publicado pela ANTT:

(...)

3.66. Para consolidar esse entendimento, de que certos parâmetros têm como característica a manutenção de determinados valores ao longo ao tempo, sem mudanças rotineiras, e, ainda assim, mantendo a sua atualidade, citamos caso ocorrido em 2019. Nos autos do Processo Administrativo 50501.357920/2018-61, foi elaborada proposta que trata de assunto semelhante ao em discussão (coeficientes/parâmetros de planilha de custo), só que relativo ao serviço semiurbano. A matéria foi submetida à Audiência Pública nº 16/2018, com vistas a uma revisão total da planilha de custo, incluindo seus coeficientes/parâmetros. A Diretoria Colegiada da ANTT, por meio da Deliberação 638/2019, aprovou o Relatório Final da Audiência Pública, que sugeriu não adotar ação regulatória, ou seja, manteve a planilha de custo dos serviços semiurbanos, com seus respectivos coeficientes/parâmetros, que foi aprovada em 2003, pela Resolução 255.

3.67. Fato é que existem diversos trabalhos também na área acadêmica que usam esse IAP de 61%. Por exemplo, em 2019, Hugo Alves Silva Ribeiro, em sua tese de doutorado em transportes, intitulada "Identificação de concorrência ruinosa nos serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros", usa esse mesmo valor de IAP em parte de sua metodologia, a fim de obter o mesmo objetivo da minuta de resolução em análise (https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/35351/1/2019_HugoAlvesSilvaRibeiro.pdf, pag. 82).

3.68. **Como se pode notar, o IAP é um parâmetro que se mantém constante ao longo do tempo. Esse parâmetro (IAP), utilizado como referência na metodologia submetida à Audiência Pública 6/2022, mantém a sua atualidade**.

3.69. **Da mesma forma, aconteceu com o Percurso Médio Anual (PMA). O PMA consiste na quantidade de quilômetros percorridos anualmente por um veículo da frota operante, que é utilizado para a conversão de custos unitários anuais em custos por quilômetro. Calcula-se, então, o PMA pela divisão da quilometragem percorrida anual pela frota operacional.**

3.70. O PMA de referência para o serviço de longa distância do TRIIP que a ANTT adota atualmente é de 133.672,80 km, conforme Resolução 1.508/2006. O PMA é parâmetro operacional do cálculo do Coeficiente Tarifário do Serviço Convencional com Sanitário em Piso Pavimentado que equivale a Unidade Monetária de Referência de Passageiros – UMRP, usada na fórmula do Índice de Eficiência do Mercado - IEM.

(...)

3.62. Pelas razões detalhadas apresentadas pela SUPAS acerca das atualizações necessárias nos índices que usou no estudo de parâmetros é convincente o fato de que, tanto o IAP quanto o PMA, são parâmetros que têm se mantido constantes ao longo do tempo, e que podem ser utilizados no presente marco regulatório posto em análise.

3.63. Avançando, passo a analisar as principais alterações ocorridas na minuta de Resolução, tendo em vista a reabertura da Audiência Pública nº 06/2022. Registro que, visando facilitar o entendimento do Voto como um todo, serão analisadas, inicialmente, as inovações incorporadas à primeira versão submetida à Audiência Publica, bem como aos dispositivos relacionados aos critérios de inviabilidade econômica e técnica.

Alterações na definição das inviabilidades técnica e econômica

3.64. A palavra "inviabilidade" apareceu no transporte coletivo rodoviário interestadual de passageiros com a alteração da Lei nº 10.233/2001 pela Lei nº 12.996/2014, razão pela qual a Resolução nº 4.770/2015, em seu art. 42, previu que a inviabilidade operacional seria situações que configurassem concorrência ruinosa (aspecto econômico) ou restrições de infraestrutura (aspecto operacional). Conforme assentado pela SUPAS, esses dois aspectos de distinção foram modificados com a edição do Decreto nº 10.157/2019, que dispõe expressamente que a inviabilidade operacional de que trata o art. 47-B da Lei nº 10.233/2001 seria "as limitações exclusivamente de caráter físico ou os impedimentos legais na utilização de espações públicos ou de instalações destinadas à operação dos serviços de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros". Isto é, a inviabilidade operacional está limitada ao primeiro aspecto: restrições de infraestrutura.

3.65. Porém, a Lei nº 14.296/2022 trouxe novamente outra alteração para o art. 47-B da Lei nº 10.233/2001, dispondo, no caput, que "não haverá limite para o número de autorizações para o serviço regular de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, salvo no caso de inviabilidade técnica, operacional e econômica". Nas palavras da SUPAS, a inclusão dos adjetivos técnica, operacional e econômica à palavra inviabilidade tem como função classificar e qualificar os tipos de inviabilidade, ampliando, assim, o conjunto de possibilidades de limitações de autorizações. Dessa forma, a área técnica define as inviabilidades técnica e econômica da seguinte forma:

(...)

4.7. Quanto às inviabilidades técnica e operacional, importante ressaltar que a prestação de serviço de transporte coletivo consiste, basicamente, em locomover pessoas de um lugar para outro. Esse serviço pode ser subdivido em atividades subsequentes – embarque, deslocamento e desembarque. Pode-se, também, decompor a prestação desse serviço nos seguintes elementos: via, terminais, veículo e controles. Vias (deslocamento) e terminais (pontos de embarque/desembarque): seriam a infraestrutura; O veículo: o meio de transporte (elemento que promove o transporte); e os equipamentos e sistemas de controle: equipamentos dos próprios veículos, centros de fiscalização, sistemas de monitoramento, postos de pesagem, postos de polícia rodoviária, entre outros que apoiam a infraestrutura básica para viabilizar a operação de transporte.

4.8. Como a Inviabilidade Operacional trata de infraestrutura básica (terminais e vias) resta para a Inviabilidade Técnica aspectos relativos a outros elementos que dão suporte à infraestrutura da operação, isto é, associados aos aspectos de infraestrutura que não estejam abarcados pela inviabilidade operacional. Vale dizer, a inviabilidade técnica deve ser residual em relação à inviabilidade operacional.

4.9. A partir daí, temos como adequadas as seguintes definições:

inviabilidade operacional: condição caracterizada pela limitação de autorizações por restrição de caráter físico ou impedimento legal à utilização de espaços públicos ou instalações destinadas à operação de embarque ou desembarque dos serviços; e

inviabilidade técnica: condição caracterizada pela limitação de autorizações por restrição relativa a elementos que dão suporte à infraestrutura da operação necessária à prestação dos serviços, que não se enquadram na inviabilidade operacional ou econômica.

4.10. Dessa forma, entende-se necessária a mudança da definição prevista na proposta de resolução, que vinculava a inviabilidade técnica à restrição de vias, quando, na verdade, esse elemento está contido na noção da infraestrutura básica atrelada à operação. Ressalte-se, inclusive, que não se vislumbram questões de restrição em vias, tendo em vista que, para o modal rodoviário, são de acesso público, livre ou por meio de pedágio.

3.66. Já a definição apresentada para a inviabilidade econômica refere-se à condição caracterizada pela limitação de autorizações em mercados onde há presunção de risco à adequada prestação dos serviços em decorrência do impacto econômico da entrada indiscriminada de transportadoras.

3.67. Para a inviabilidade técnica, não são identificadas, no momento, questões de restrição relativas a equipamentos e sistemas de operação e controle no TRIP. Mas com relação às inviabilidades econômica e operacional, é possível identificar situações que demandam a restrição do número de autorizações e, por isso, merecem ser mais específicas, deixando para a inviabilidade técnica as situações que não se enquadram na inviabilidade operacional, visto se tratar de restrição de elementos que dão apoio à infraestrutura da operação. Dessa forma, coaduno com o entendimento posto pela SUPAS, de que o mais adequado é considerar a avaliação da inviabilidade técnica e operacional caso a caso (*ex post)*, a partir de elementos concretos que demonstrem a necessidade de limitação do número de autorizações, e que não se enquadram na inviabilidade operacional.

3.68. Cabe destacar, todavia, que a Agência deve buscar solução para as causas das inviabilidades técnica e operacional, razão pela qual a norma precisa reafirmar a prerrogativa de serem adotadas medidas visando sua eliminação. Nesse mesmo sentido, a proposta permite que sejam adotadas medidas com o intuito de evitar a realização de processo seletivo público, caso seja identificada uma dessas inviabilidades.

3.69. Por todo exposto aqui, entendo adequadas as definições de inviabilidade apresentadas pela SUPAS.

Período de transição e primeiro ciclo de avaliação

3.70. Na proposta apresentada foi definido um período de transição com duas finalidades básicas. Conforme assentado pela SUPAS, a primeira finalidade era atender a todas as demandas necessárias para realizar a inflexão normativa; e a segunda era assegurar o tempo mínimo necessário para captar as informações dos serviços e permitir o cálculo dos índices que avaliam os aspectos da inviabilidade econômica.

3.71. De fato, a Lei nº 14.298/2022 trouxe como inovação ao ordenamento jurídico a figura da inviabilidade econômica e técnica e, com ela, mudanças significativas ocorrerão. A forma de delegação dos serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros passará primeiro por uma classificação dos mercados em principais e subsidiários, como já explanado aqui anteriormente, e, em alguns casos previstos na norma, submetendo sua operação ao regime de janelas anuais. Além disso, o objeto de outorga dos serviços passa a ser por meio de linhas, com suas respectivas seções, e não mais por mercados, como outrora. Toda essa reestruturação normativa traz consigo a necessidade de adaptação das autorizações atualmente existentes, assimilação das mudanças normativas pelos agentes econômicos e usuários, mudanças na estrutura dos sistemas de gestão dos serviços, capacitação dos servidores, dentre outras. A medida materializa, portanto, a exigência da Lei nº 10.233/2001, quando dispõe, no art. 47, que o novo regramento deverá fixar prazo suficiente para adaptação às novas regras.

3.72. Destaca a SUPAS, ainda, que a definição de um período de transição é necessária para que haja uma etapa de apuração dos índices da metodologia de avaliação da inviabilidade econômica. Pelas considerações constantes nos presentes autos, é fundamental que a Agência aguarde esse interregno de transição para colher as informações exigidas pela metodologia da inviabilidade econômica e, com isso, promover a classificação dos mercados em principais ou subsidiários, o que impede, portanto, que seja, de imediato, a partir da entrada em vigor da resolução, possível a apresentação de requerimento para obtenção de autorização para qualquer tipo de mercado.

3.73. Registro aqui que inicialmente foi proposto um período de 365 dias para que houvesse a transição. Todavia, após a reabertura da Audiência Pública nº 06/2022, a área técnica entendeu plausível reduzir o período de transição de 365 para 180 dias. Inicialmente, quando da abertura inicial da Audiência Pública, foi proposta uma período de transição maior já que dentro do período de 365 dias haveria a etapa de apuração dos índices da metodologia de avaliação da inviabilidade econômica. Esse prazo seria então o necessário entre uma janela e outra para se observar todas as sazonalidades do setor, nas quais geralmente há aumento de demanda nos períodos de férias (janeiro/julho/dezembro) e redução nos demais meses.

3.74. Porém, após a reabertura da Audiência Pública nº 06/2022, da análise das contribuições, a SUPAS entendeu que não haveria prejuízo em reduzir para 180 dias o período de transição, já que isso também não traria prejuízo para que o ciclo de avaliação continuasse sendo de 365 dias.

3.75. Serão objeto de adequação no período de transição: cadastro de veículos, motoristas e instalações; Termos de Autorização e/ou Licenças Operacionais emitidos nos termos da Resolução nº 4.770/2015; requerimentos de Licenças Operacionais pendentes de análise ou decisão; e análise de novos requerimentos de habilitação. Considerando tais objetos, reputo mais que suficiente o prazo de 180 dias estabelecido para o período de transição, razão pela qual coaduno com o posicionamento da SUPAS de proceder à alteração na minuta posta em análise neste momento.

3.76. Cabe aqui a ressalva feita pela própria área técnica de que a adequação de TAR e/ou LOP, visando dar celeridade ao período de transição, para as empresas cujos TAR emitidos sob a vigência da Resolução 4.770/2015 estejam dentro do prazo de 3 (três) anos estabelecidos no seu art. 24, só precisarão apresentar as novas documentações que passaram a ser exigidas na nova regra. Ademais, foi suprimida a previsão de que os novos TAR deverão entrar em vigor na mesma data, pelo fato de ser possível a análise dos indicadores previstos na norma, independentemente se operados por meio de TAR/LOP ou do novo TAR.

Janela de abertura excepcional

3.77. Outra inovação trazida após a reabertura da Audiência Pública nº 06/2022 será a abertura de uma janela de entrada excepcional, após o término do período de transição, para aqueles mercados atendidos por uma única empresa e para aqueles mercados não atendidos. Registrou a SUPAS que nessa janela não será utilizada ainda a metodologia de avaliação da inviabilidade econômica, visto que estará no meio do ciclo de avaliação dos serviços. Dessa forma, como a norma pressupõe a presença de duas empresas para a utilização da metodologia, será disponibilizada uma credencial para cada um dos mercados com um operador e duas credenciais para os mercados não atendidos. A conclusão da análise das credenciais e eventuais processos seletivos públicos deverá ocorrer até o fim do ciclo avaliativo da primeira janela que utilizará a metodologia. Conforme destaca a área técnica, essa limitação de credenciais é necessária porque apenas os mercados atendidos por, pelo menos, uma transportadora terão elementos para serem avaliados no Índice de Classificação de Mercado - ICM, sendo necessário que a Agência controle momentaneamente a entrada de operadores nesses mercados, a fim de evitar que, antes mesmo de serem avaliados, sua operação se torne insustentável.

3.78. De fato, no caso dos mercados atendidos por apenas um operador, essa alteração se justifica, pois a ANTT estará autorizando mercados atendidos antes do término do ciclo de avaliação e estará fomentando a competição em mercados monopolistas, o que representa grande parte dos mercados atualmente operados. Já no que diz respeito aos mercados não atendidos, a sua submissão a uma janela de abertura excepcional visa adequar os requerimentos de Licença Operacional pendentes de análise ou decisão, tendo em vista a publicação da Resolução nº 6013/2023, que foi uma norma de caráter transitório.

3.79. Diante das questões suscitadas, é factível e fundamental que, apenas nesse primeiro momento, os mercados não atendidos sejam submetidos à janela de abertura excepcional, pois nela haverá igualdade de condições, tanto para empresas que já tenham pedidos protocolados e ainda desejam operar esses mercados, quanto para aquelas que almejam, com o novel ato normativo, explorá-los.

Processo Seletivo

3.80. Registrou a SUPAS que, após analisadas as contribuições apresentadas durante a reabertura da Audiência Pública, foram realizadas alterações na Seção da minuta proposta referente ao processo seletivo, para simplificar e melhor sistematizar a atuação da ANTT frente às hipóteses de inviabilidade técnica, operacional e econômica. Destacou que optou-se pelo uso preferencial do método de sorteio entre as transportadoras que se manifestarem dentro do prazo estipulado pela ANTT no respectivo edital. Defendeu que tal critério é mais equânime e alinhado ao escopo regulatório visado, em especial visando a celeridade, que é atributo característico da autorização. A despeito disso, em função das características específicas de determinados mercados, a Agência poderá adotar outros critérios objetivos de escolha, previamente estabelecidos em edital, e devidamente fundamentados.

3.81. Para a participação no certame devem ser observados integralmente os requisitos de habilitação da transportadora e comprovadas as ausências de causas impeditivas. Dessa forma, estará demonstrada a aptidão da candidata ao mercado objeto de processo seletivo. Ademais, serão convocadas, apenas, as transportadoras que vierem a ser classificadas dentro do número de credenciais possíveis.

3.82. Assim, considerando os requisitos de habilitação impostos, bem como a comprovação de ausência de causas impeditivas para participação no sorteio, entendo que a escolha pelo sorteio como forma de realização de processo seletivo se mostra adequada, devido à celeridade que se espera para a solução de casos de inviabilidade na delegação por meio de autorização.

Evolução anual do percentual de entrantes nos mercados principais de Nível 1 e nos níveis de eficiência

3.83. A área técnica asseverou que na proposta submetida à Audiência Pública quando da sua abertura inicial, ainda em 2022, os percentuais de entrantes nos mercados de Nível 1 estava limitado a 20% (vinte por cento) do total de empresas incumbentes que operam no mercado, por janela de entrada. Já com relação ao Índice de Eficiência do Mercado - IEM, os níveis eram os seguintes:

a) Nível 1, para os mercados principais cujo IEM seja igual ou maior que 1 (um);

b) Nível 2, para os mercados principais cujo IEM seja igual ou maior que 0,7 (sete décimos) e menor que 1 (um); e

c) Nível 3, para os mercados principais cujo IEM seja menor que 0,7 (sete décimos).

3.84. Visando o equilíbrio entre a abertura da concorrência ao mercado e os aspectos de inviabilidade, reputou-se adequado, após a reabertura da Audiência Pública nº 06/2023, ajustar a proposta de resolução, para permitir que, em cada janela anual de abertura, ocorra também o ajuste na quantidade de entrada de operadores nos mercados de Nível 1, nos percentuais descritos abaixo:

a) 10 % na primeira janela de abertura;

b) 15 % na segunda janela de abertura;

c) 20 % na terceira janela de abertura; e

d) 25 % da quarta janela de abertura em diante.

3.85. Da mesma forma, ocorreu com os Níveis 2 e 3 de IEM:

a) Nível 1, para os mercados principais cujo IEM seja igual ou maior que 1 (um);

b) Nível 2, para os mercados principais cujo IEM seja:

i) igual ou maior que 0,7 (sete décimos) e menor que 1 (um), na primeira e segunda janelas de abertura; e

ii) igual ou maior que 0,65 (sessenta e cinco centésimos) e menor que 1 (um), da terceira janela de abertura em diante.

c) Nível 3, para os mercados principais cujo IEM seja:

i) menor que 0,7 (sete décimos), na primeira e segunda janelas de abertura; e

ii) menor que 0,65 (sessenta e cinco centésimos), da terceira janela de abertura em diante.

3.86. Por fim, a área técnica destacou que essa progressão ocorrerá até a quarta janela de abertura e, no ano de 2030, a SUPAS iniciará a Avaliação de Resultado Regulatório – ARR, para identificar os pontos possíveis de mudança das novas regras, mormente no que concerne à metodologia de inviabilidade econômica.

3.87. Daquilo que foi apresentado pela SUPAS, entendo que tais alterações trouxeram uma metodologia que capturará as externalidades positivas decorrentes da concorrência e, a cada ano, a janela permitirá que mais operadores ingressem nos mercados, fomentando a competição, sem deixar de lado a observância da adequada prestação dos serviços públicos.

Indicadores de desempenho - IQT

3.88. Salientou a SUPAS que foi estabelecida a proposta de indicadores para a supervisão da regularidade, da segurança, da pontualidade, da generalidade e da modicidade dos preços praticados quando da prestação dos serviços.

3.89. Na primeira proposta normativa apresentada, a autorizatária que apresentasse classificação "C" ou "D" no Índice de Qualidade de Transporte - IQT teriam seus requerimentos de novos TAR sumariamente arquivados. Ademais, caso obtivesse, no último ciclo de avaliação, IQT "D", seu TAR seria cassado por perdas das condições indispensáveis à manutenção do TAR. No que tange aos indicadores dos TAR, havia a previsão de 4 indicadores, sendo: de cumprimento de viagens; de transmissão de bilhetes; de pontualidade; e de generalidade. Os percentuais dos três primeiros iniciavam, no pior nível, com 75%. Para chegar ao Nível 1, era preciso 95%.

3.90. Dessa forma, foi destacado que, com exceção do indicador de generalidade, foi necessário adequar os percentuais de cumprimento dos indicadores que avaliarão os TAR, pois seus patamares estavam muito altos, e as metas provavelmente seriam inalcançáveis, o que implicaria cassação da autorização por perdas das condições indispensáveis, que é uma medida que deve ser reservada aos casos mais graves.

3.91. Registrou a SUPAS, ainda, que a mudança se deu também para que a proposta passe a contemplar que os limites de entrantes nos mercados principais serão imediatamente acrescidos de mais uma credencial quando o mercado for operado por apenas duas transportadoras e pelo menos uma delas tenha obtido, no último ciclo de avaliação, classificação "D" no IQT. Além disso, foi inserido na proposta um mecanismo de progressão dos percentuais dos indicadores, a fim de que a cada ano as metas fiquem mais arrojadas, ocasionando uma progressão na qualidade dos serviços.

3.92. Atrelado também a essa questão das metas muito altas, e do seu reflexo na análise da inviabilidade econômica, quanto à tolerância de atraso para o início da viagem, acredita a área técnica que a tolerância de apenas 10 (dez) minutos no indicador de pontualidade pode não ser adequado em algumas localidades, principalmente onde há um grande tráfego de veículos e congestionamentos. Ainda que esse tempo seja avaliado em relação ao horário de partida do ponto inicial da linha, entende-se que seu patamar deve ser alcançável. Por isso, o tempo será alterado para 30 (trinta) minutos.

3.93. Quanto a tais argumentos suscitados, de fato assiste razão às justificativas trazidas pela SUPAS. Não podemos perder de vista que os indicadores de desempenho são uma importante ferramenta para se evitar que autorizatárias que não estejam conseguindo prestar um serviço adequado à população ampliem a operação dos seus serviços. Configura, inclusive, medida de estímulo ao incremento operacional e à expansão racional das suas respectivas redes de operação. Contudo, eles precisam ser atingíveis e necessitam ser racionais.

3.94. Por fim, percebe-se que a proposta deixou mais clara a previsão de arquivamento sumários dos requerimentos das empresas que estejam com o IQT no Nível C ou D. Na proposta original, estava previsto que seria utilizado o resultado do último ciclo de avaliação, isto é, a empresa ficaria um ano podendo pedir ou deixar de pedir novas linhas. Mas tal cenário não parece ser razoável, pois o escopo da norma deve pressupor a avaliação contemporânea da situação da empresa. Além disso, deixar para mensurar os indicadores apenas no final do ciclo de avaliação, além de não permitir um melhor acompanhamento da operação pelas autorizatárias, criaria um volume muito grande de informações para ser apurado. Diante disso, verifico que a proposta atual foi devidamente alterada para prever o cálculo trimestral do IQT, sendo que, ao final do ciclo, os resultados parciais do ciclo de avaliação serão consolidados. Com a alteração, o arquivamento se fará com base no último resultado parcial disponível.

Outros aprimoramento feito na proposta de Resolução após a reabertura da Audiência Pública

3.95. Além das alterações realizadas em decorrência das contribuições advindas da reabertura da Audiência Pública nº 06/2022, a SUPAS identificou, antes da submissão da proposta à PF-ANTT, alguns aprimoramentos que se faziam necessários. Vejamos nos termos do que consta na NOTA TÉCNICA SEI Nº 9395/2023/GEEST/SUPAS/DIR/ANTT (20833854).

3.96. Destacou a área técnica que nos requisitos de habilitação foi inserida a obrigatoriedade de conceder autorização para o **compartilhamento de informações dos Bilhetes de Passagem Eletrônico (BP-e)** entre a ANTT e as Secretarias de Fazenda, Receita, Economia, Finanças ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal. Justificou que a medida é necessária para que a Agência, por meio de acordo, obtenha diretamente dos órgãos estaduais informações referentes aos contratos de transporte, inclusive valor pago por usuário e quantidade de passageiros transportados. Ademais, considerando que se exige a apresentação de Certidão Negativa de Débitos ou Certidão Positiva com efeitos de Negativa de Débitos das Unidades da Federação nas quais a transportadora tiver Inscrição Estadual, entende-se, por decorrência lógica, que a empresa deve apresentar também a comprovação de inscrição estadual dessas inscrições, a fim de que isso não seja novamente exigido quando ela pleitear o TAR.

3.97. No tocante ao **período mínimo de atendimento**, entendeu-se importante haver tal previsão para não incentivar o ingresso de oportunistas no mercado apenas em época de maior demanda, o que poderia comprometer o direito dos usuários e ir de encontro à inviabilidade econômica. O estabelecimento de um período mínimo razoável de permanência também restringe as condutas de empresas que almejam operar apenas os segmentos que propiciem maiores margens de lucro, deixando os menos lucrativos para as empresas já estabelecidas ou sem atendimento, priorizando, assim, os períodos mais rentáveis, a fim de recuperar rapidamente os investimentos realizados.

3.98. Salienta a SUPAS que há a previsão de haver dois períodos mínimos de atendimento previstos na proposta de resolução. O primeiro diz respeito ao tempo mínimo de atendimento da linha, ou seja, do objeto do Termo de Autorização, no período mínimo de 12

meses, permitidas flexibilizações para 9 meses no caso de a transportadora obter avaliação "A", sem que isso comprometa a adequada prestação dos serviços. Outro período mínimo de atendimento previsto na proposta de resolução diz respeito ao período de 12 meses para atendimento dos mercados. Nesse caso, é preciso que tenha um período mínimo de atendimento para os mercados subsidiários e, apenas no caso desses mercados, ele pode ser flexibilizado como ocorre na operação da linha. No caso dos mercados principais, reputa-se imperiosa a manutenção integral dessa regra, sem flexibilização, pois são mais propensos a esse tipo de conduta e a abertura gradual deles tem o condão justamente de evitar que a alta rotatividade de transportadoras decorrente da dinâmica do mercado degrade a prestação dos serviços. Ademais, no caso dos mercados não atendidos, como eles ainda não tem dados para que sejam avaliados pela metodologia criada pela resolução, eles precisam ser atendidos por esse tempo para que a Agência capture todas as sazonalidades do mercado. Nesse mesmo sentido, a proposta foi modificada, para prever, como consequência pela não observância do tempo mínimo de atendimento dos mercados, a vedação de operá-lo novamente ou de solicitá-lo no período de um ano.

3.99. No que se refere à obtenção de **autorização sob condições específicas**, registrou a SUPAS que tal critério deve ser adotado como medida de exceção. Todavia, é impossível prever, em ato normativo, todas as hipóteses que demandariam a necessidade de autorizações sob condições específicas, tampouco delimitar quais condições seriam essas. Isso especialmente por conta das características continentais do Brasil. Por tal razão, propõe deixar a regra um pouco mais flexível e, assim, a Agência, analisando caso a caso, adotará condições específicas que melhor se adequem às características do mercado, desde que não implique flexibilização de regras que comprometa a adequada prestação dos serviços ou alcance serviços sujeitos a outras formas de outorga.

3.100. Quanto à **comprovação dos requisitos para a concessão de gratuidade**, há a previsão de possibilidade de aquisição de gratuidade ou do bilhete com desconto pela internet. Nesse caso, a comprovação dos requisitos da gratuidade dar-se-à no momento da solicitação, e, alternativamente, no momento do embarque. Caso a transportadora opte por realizar a verificação no momento do embarque, se o usuário não comprovar o preenchimento dos requisitos, o bilhete de passagem deverá ser cancelado.

3.101. O **uso excepcional de veículos com idade entre 15 e 20 anos** de fabricação tem previsão de ser admitidos em períodos de pico, a saber, datas festivas, cívicas e feriados, bem como nos períodos compreendidos entre a segunda semana de junho até a primeira semana de agosto e da última semana de novembro até a primeira semana de fevereiro, desde que cadastrados na ANTT e que haja a realização de Inspeção Técnica Veicular - ITV semestral.

3.102. Quanto à **acessibilidade em veículo *Double Deck***, em decorrência do que consta na Recomendação nº 8/2021-MPF/PRDF/1OFCISE, oriundo da Procuradoria da República no Distrito Federal, do Ministério Público Federal, foi inserido dispositivo para deixar claro que a acessibilidade do passageiro com deficiência ou com mobilidade reduzida estará assegurada em qualquer piso do veículo, em qualquer classe de conforto da poltrona, e, na viagem empreendida com veículo de dois andares, deverá ser observada, preferencialmente, no piso inferior.

3.103. No que atine a **jornada de trabalho do motorista**, o entendimento técnico é que replicar normas contidas na legislação ordinária pode vir a comprometer no futuro a atualidade da resolução da Agência, vez que o processo legiferante é dinâmico. Assim, para refletir com maior precisão a evolução legislativa e jurisprudencial sobre o assunto, decidiu a SUPAS por contemplar na minuta somente a exigência ampla do cumprimento das normas trabalhistas relacionadas à jornada, permanecendo na norma a obrigatoriedade de observância do tempo máximo de direção, intervalos de descanso e de repouso, troca de motoristas e uso de estrutura adequada para o descanso do motorista.

3.104. Por fim, quanto ao **Estatuto do Idoso**, em decorrência de decisão judicial proferida nos autos da Ação Civil Pública nº 0049705-64.2012.4.01.3400, afasta-se a exigência dos prazos 6 horas e 12 horas para o usufruto do desconto mínimo de 50%. Contudo, a referida decisão ainda não está transitada em julgado, razão pela qual poderá ser revertida. Inobstante isso, considerando que os referidos prazos já constam no art. 40, parágrafo único, do Decreto nº 9.921/2019, entende a SUPAS que não faz sentido replicar a regra *sub judice* na minuta de resolução. Por isso, retirou o dispositivo será da minuta de resolução. Se eventualmente a decisão judicial perder sua vigência, a Agência poderia exigir o cumprimento da regra, haja vista a previsão no referido regulamento.

3.105. Da análise das alterações acima reputo adequadas, e passíveis de serem todas acatadas neste momento processual sem qualquer sobressalto.

Outros aprimoramento feito após as sugestões da PF-ANTT

3.106. Conforme já destacado no parágrafo 2.28 do presente Voto, a minuta de Resolução 20457633 foi submetida à análise jurídica da Procuradoria Federal junto à ANTT, que apresentou algumas sugestões no PARECER n. 00324/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (20830628). Todas as sugestões foram criteriosamente analisadas pela SUPAS, que procedeu às alterações naquilo que entendeu pertinente.

3.107. Adicionalmente, após a submissão da proposta à PF-ANTT, a SUPAS, buscando deixar a sua redação do ato proposta mais inteligível, realizou pequenos ajustes pontuais. Dentre esses ajustes, destaco que, num primeiro momento, previu-se a supressão da previsão de que, se a vigência do TAR se desse faltando menos de 90 (noventa) dias para o encerramento do ciclo de avaliação, ele não seria considerado na avaliação dos indicadores. Essa alteração havia sido inserida pois havia uma preocupação de não se ter dados para apurar os indicadores. Contudo, a norma já previa que seriam avaliadas as linhas que tivessem sido operadas durante o ciclo. Por isso, partindo do pressuposto que houve o atendimento, é possível a mensuração do indicador. Também foi alterada a obrigação de comprovação do vínculo empregatício do motorista para uma declaração, atestando que o motorista possui vínculo empregatício. Para tanto, foi adotado o mesmo racional utilizado, para suprimir as disposições que replicavam as regras de jornada de trabalho e tempo de descanso dos motoristas, previstas na Lei nº 13.103/2015.

3.108. Especificamente quanto às sugestões apresentadas pela PF-ANTT, e que estão detalhadas no quadro apresentado no parágrafo 2.28, reputo que todas foram cuidadosamente analisadas pela área técnica, tendo sido acolhidas ou rejeitadas com as devidas justificativas, todas apresentadas nos presentes autos. As sugestões acolhidas foram devidamente incorporadas à minuta de resolução. Adicionalmente, as alterações realizadas mesmo após o processo ter sido analisado pela PF-ANTT, foram pontuais, sem mudanças estruturais, feitas no intuito somente de deixar claros alguns poucos pontos que pudessem deixar algum tipo de dúvida, ainda que de forma mínima.

3.109. Nesse sentido, verifico que as alterações realizadas foram pertinentes, e aproveito para registrar que o acolhimento de determinadas sugestões ou críticas fez com que outras partes da norma fossem ser também modificadas, para manter a coerência dos seus dispositivos, sem que se imponha, por isso, nova sujeição ao crivo social, sob pena de nunca se chegar um resultado final. Por certo, os processos de controle e participação social são espaço para alterações e definição de escolhas e, para além de admitido, é mesmo esperado que a minuta, originalmente submetida, sofra alterações e aprimoramentos depois de ouvida a sociedade.

Aspectos do ato normativo e resultados esperados com a sua publicação

3.110. A regulação dos serviços públicos de transporte rodoviário interestadual de passageiros abrange uma atividade econômica que enseja a necessidade de sua regulação de modo efetivo dado a sua natureza jurídica. Recorrentes estudos produzidos sobre o setor demonstrou elevado grau de concentração econômica. O processo de concentração atual que se encontra o setor muito pode ser explicado pela histórica regulamentação adotada pelo Estado, em destaque as ações de imposição de barreiras à entrada de novos operadores. Verifico que um dos alicerces deste novo marco regulatório é o estabelecimento de mecanismos que enfrentam essa questão, e que propiciarão reais alterações nas estruturas dos mercados do setor, no sentido de impor a redução da concentração e a criação de um ambiente de contestabilidade. Com essa estratégia regulatória, espera-se a redução do ambiente concentrado em que a maioria dos mercados se encontram.

3.111. Percebo que o estabelecimento de aberturas regulares de janelas de entradas, de forma responsável e gradual, propiciará o novo reposicionamento das estruturas de mercados do setor, de modo a buscar um ambiente de contestabilidade planejada, mas sem com isso prejudicar os objetivos que a contestabilidade aduz. Destaco, ainda, que o novo marco apresentado mostra ser um processo inovador, no que diz respeito a uma regulação pautada sobre o prisma de se estabelecer externalidades regulatórias dinâmicas e não estáticas. Tem-se como estabelecimento prioritário do novo marco, alicerçado pelo imposição de uma regulação gradual, a busca da eficiência econômica dinâmica, considerada a passagem do tempo e as inerentes mudanças que possam ocorrer, de modo que os efeitos benéficos em que o novo dinamismo que a regulação irá prover seja sustentável e consistente. Verifico que buscou-se refutar a implantação de mecanismos regulatórios estáticos, dado seus resultados imediatistas de eficiência econômica, cujos efeitos benéficos advindos da contestabilidade indiscriminada se limitam a produzir seus resultados no curto prazo, sem que, com isso, possa reverter, no horizonte de longo prazo, os potenciais efeitos nocivos que essa liberalidade indiscriminada possa provocar, levando a indefinição e incerteza no setor.

3.112. Assim, percebo que a proposta geral do marco visa promover uma maior concorrência entre os operadores, mediante redução de barreiras de entrada a novos operadores, redução do chamado fardo regulatório (menos burocracia), modernização das demais regras que regem o setor, contribuindo para o crescimento da oferta e da gama de serviços aos usuários; tudo isso, sem renunciar à qualidade e, sobretudo, à segurança na prestação dos serviços.

3.113. O novo marco regulatório apresentado busca também trazer um ambiente propício para a oferta de serviços públicos cada vez mais diversificados, com mais qualidade, segurança, e com o alcance de um maior número de localidades atendidas no país. Serviços esses que serão constantemente monitorados por meio de indicadores de desempenho, que avaliarão aspectos como cumprimento de viagens, pontualidade, observância dos benefícios tarifários instituídos por lei e transparência na prestação de informações à ANTT. Além disso, verifico que o normativo proposto está aderente às diretrizes de regulação responsiva, haja vista que anualmente as empresas serão avaliadas por meio do Índice de Qualidade de Transporte – IQT, que trará benefícios às empresas que prestam serviços de qualidade e, ao mesmo tempo, punirá aquelas que não o fazem. O que se espera é que o novo marco propicie um ambiente favorável a investimentos focados na qualidade e diversificação dos serviços, bem como no aumento da sua disponibilidade aos usuários, pagantes ou com direito a benefícios tarifários instituídos por lei, por meio do incremento de autorizatárias nos mercados que já são atendidos atualmente, bem como na entrada de novos players em mercados ainda não explorados.

3.114. Conforme muito bem pontuado pela Procuradoria, o Capítulo da Inviabilidades é, decerto, o ponto mais sensível de toda a norma, em especial no que diz respeito à metodologia de avaliação da inviabilidade econômica. Segundo consta nos autos, as premissas adotadas para a elaboração da metodologia utilizada para a inviabilidade foram as seguintes:

3.114.1. A análise da viabilidade terá como foco o mercado e não a capacidade das empresas;

3.114.2. A regra é que não haja limite ao número de autorizações;

3.114.3. A viabilidade deverá ser presumida e a inviabilidade demonstrada;

3.114.4. A ANTT não estabelecerá número de vagas por mercado;

3.114.5. A restrição ao número de autorizações é situação excepcional, que ocorrerá somente quando (e enquanto) o mercado atingir a situação de equilíbrio, com maximização de eficiência e qualidade na prestação dos serviços;

3.114.6. O incremento de concorrência, em mercados em que possa ser constatada inviabilidade econômica, será gradativo ao longo do tempo por meio de janelas de abertura do mercado.

3.115. A SUPAS apresenta no Relatório à Diretoria 667 (20868454) algumas simulações para confirmar a observância integral dessas premissas e, consequentemente, a aderência da proposta à legislação regente. que reproduzo abaixo.

(...)

3.27. De acordo com a simulação disponibilizada no sítio eletrônico (Participantt - 1.0.0.0), com dados de março de 2023, dos 47.055 (quarenta e sete mil e cinquenta e cinco mercados) autorizados atualmente, apenas 979 (novecentos e setenta e nove) seria classificados como mercados principais. Isso significa que aproximadamente 2% seriam submetidos a algum limite no número de autorizações, conforme figura abaixo:

(...)

3.28. Dos 979 (novecentos e setenta e nove) mercados que seriam classificados como mercados principais, 680 (seiscentos e oitenta) mercados principais passariam pela avaliação, sendo 327 (trezentos e vinte e sete) classificados no Nível 1 (menor nível de restrição), 291 (duzentos e noventa e um) classificados no Nível 2 (nível de restrição intermediário) e apenas 62 (sessenta e dois) classificados no Nível 3 (maior nível de restrição). Dessa forma, dentro do universo de mercados atualmente autorizados, apenas 0,13% deles estariam sem abertura de autorizações no momento, em decorrência da caracterização da inviabilidade econômica daqueles mercados.

(...)

3.29. Segundo a simulação apresentada na Audiência Pública, os mercados considerados inviáveis economicamente representam, em termos de quantidade de passageiros, menos de 3% do total de passageiros, conforme gráfico abaixo:

(...)

3.30. Portanto, está claro que a metodologia está coerente com o disposto no art. 47-B da Lei 10.233/2001, que exige, apenas em situações excepcionais, a limitação do número de autorizações em decorrente da constatação da inviabilidade econômica, o que foi ratificado pela PF-ANTT no Parecer 00324/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 20830628):

[...]

33. Contudo, como lá dissemos, foi preciso reconhecer que **o legislador quis, com o art. 47-B, que a ANTT tivesse meios de limitar o número de novas autorizações, se excepcionalmente se defrontasse com um cenário de inviabilidade técnica ou econômica**. Por essa razão, entendeu-se que restava à ANTT, nesse momento, se desincumbir de estabelecer, no exercício de seu papel regulatório, critérios, premissas e metodologia capazes de aferir eventual inviabilidade econômica e técnica que, de fato, justificasse limitar o número de novas autorizações a serem outorgadas.

34. Isso porque, tal qual afirmamos e aqui insistimos, não se deve perder de vista que **a lei, ao decretar não haver limite ao número de autorizações, parte da presunção de que, de regra, há viabilidade econômica e técnica. A viabilidade deve ser, portanto, presumida, e a inviabilidade, cabalmente demonstrada.**

[...]

38. Esse cenário, pois, permitiu que a SUPAS se fiasse na adequação da metodologia criada ao ordenamento jurídico; **as hipóteses de inviabilidade, por força do caput do art. 47-B, representariam a exceção, sem prejuízo de recair sobre a Agência o dever de zelar pela abertura gradual aos mercados pelos novos operadores.**

[...] (grifo acrescentado)

3.31. Superado esse aspecto, passemos aos aspectos relacionados ao incremento de concorrência nos mercados do transporte rodoviário interestadual de passageiros.

3.32. Em primeiro lugar, como já apresentado acima, dos 47.055 mercados operados em março de 2023, 98% deles não estariam sujeito ao crivo da avaliação de inviabilidade econômica e, portanto, sem a previsão de entrada gradual nos mercados. O mesmo tratamento se dá com os mercados não atendidos.

3.33. Em segundo lugar, em decorrência da análise das contribuições da Audiência Pública, a proposta foi alterada para contemplar uma janela de abertura extraordinária, prevista para ser aberta no prazo de 180 dias, a contar da vigência da resolução. Nessa janela, poderão ingressar novos operadores em mercados monopolistas e em mercados não atendidos.

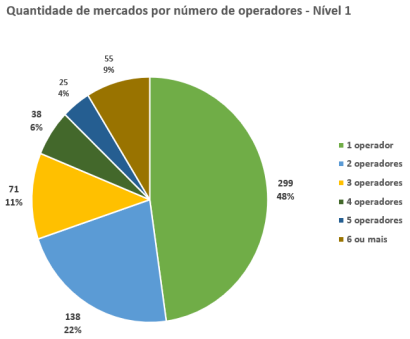
3.34. Com relação aos mercados monopolistas, eles correspondem a quase 80% do total de mercados operados e, considerando que poderá entrar mais um operador em cada um desses mercados, a expectativa é de que seja eliminada a situação de monopólio no setor, dobrando o número de operadores em cada um desses mercados:

(...)

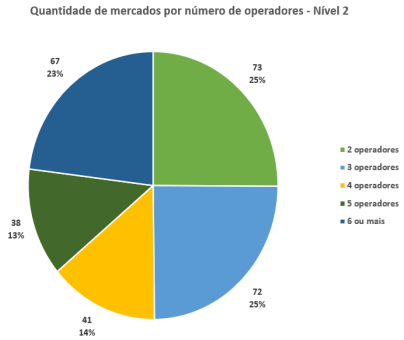
3.35. Já com relação aos mercados não atendidos, diante do fato de que os mercados contidos nos 721 requerimentos pendentes de análise ou decisão de que trata a Resolução 6.013/2023 poderão passar por essa janela de abertura extraordinária, há uma expectativa de um incremento considerável de novos mercados à rede de transporte, considerando que há, nos referidos requerimentos, mais de 106.000 mercados não atendidos.

3.36. Não bastasse isso, nas entradas graduais dos 2% dos mercados que estarão sujeitos à avaliação de inviabilidade econômica, a expectativa é de que haja um incremento considerável no número de operadores ao longo dos anos, conforme se observa abaixo:

(...)



INCREMENTO DO NÚMERO DE OPERADORES - NÍVEL 1							
março de 2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Incremento em 6 anos
1	2	2	3	4	5	7	600%
2	2	3	4	5	7	9	350%
3	3	4	5	6	8	10	233%
4	4	5	6	8	10	13	225%
5	5	6	7	9	12	15	200%



INCREMENTO DO NÚMERO DE OPERADORES - NÍVEL 2							
março de 2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Incremento em 6 anos
2	2	3	4	5	6	7	250%
3	3	4	5	6	7	8	167%
4	4	5	6	7	8	9	125%
5	5	6	7	8	9	10	100%

3.116. Analisando o conjunto do trabalho apresentado pela SUPAS, e considerando que a Agência vem debatendo há anos com os agentes econômicos e os usuários a proposta de resolução que visa regulamentar, dentro outros aspectos, o art. 47-B da Lei nº 10.233/2001, fato é que da forma como construída a metodologia e disposta na norma posta à deliberação da Diretoria Colegiada, vislumbro que haverá um incremento positivo de competitividade e uma abertura real dos mercados no tempo. Por exemplo: em um mercado classificado como Nível 1 que seja explorado hoje por três autorizatárias, em cinco anos poderá contar com novas 7 operadoras, totalizando um universo de 10, o que representa mais que o triplo do quantitativo inicial; em um mercado classificado como Nível 1 que seja explorado hoje por cinco autorizatárias, em cinco anos poderá contar com novas 10 novas operadoras, totalizando um universo de 15, o que representa o triplo do número inicial. Em um mercado categorizado como Nível 2, que hoje conte com 3 autorizatárias, por exemplo, nos mesmos cinco anos poderá chegar a 8 operadoras, um incremento de 5 novas concorrentes.

3.117. Assim, está provado que o modelo de regulação proposto, embora preveja a possibilidade desse incremento, fundamenta-se em uma lógica econômica de mercado, segundo a qual o número de operadoras em cada mercado encontrará um ponto de equilíbrio, que provavelmente ocorrerá logo nos primeiros anos da abertura gradual e progressiva. A proposta apresentada não está restringindo a criação de novas linhas (ou rotas) tampouco buscando garantir uma rentabilidade mínima para a operação da autorização. As empresas continuam podendo configurar suas linhas e fixar o preço pelos seus serviços. Da análise, concluiu-se que o que se busca é evitar o risco à adequada prestação dos serviços em decorrência do impacto econômico da entrada indiscriminada de transportadoras, visando, portanto, a garantia da prestação de serviços de transporte seguros e confiáveis aos usuários.

3.118. A partir dessa constatação, estou convencido de fato que a Agência implementa nesse momento um regime de ampla concorrência na execução do serviço público, como quis o legislador ainda em 2014. Mas o faz de forma criteriosa e responsável, sem perder de vista o parâmetro maior que é o da adequada prestação do serviço. Ademais, cessar a situação atual de restrição ao ingresso de novos agentes no mercado de TRIP fará com que sejam mitigados eventuais danos aos usuários, na medida em que será aberta a concorrência para empresas que operam com liberdade de tarifa, sem controle de valores pelo Poder Público.

3.119. Por fim, não posso deixar de registrar meus elogios ao trabalho desenvolvido pela equipe da SUPAS ao dar forma e implementar o comando legal, que apresentou uma proposta de regulação criteriosa de bases sólidas e com parâmetros objetivos, partindo de um conceito legal aberto.

3.120. Pelas razões expostas, considerando a escolha regulatória que foi desenvolvida e apresentada, me alinho à proposta da SUPAS, vez que a resolução proposta observa integralmente as premissas apresentadas nos autos e, consequentemente, está aderente à legislação regente, ao identificar os mercados considerados inviáveis, evitar a degradação dos serviços públicos naqueles mercados onde há risco de inviabilidade operacional, mediante a abertura gradual, ao mesmo tempo que amplia de maneira exponencial a concorrência no setor. Nesse sentido, entendo que a matéria se encontra madura para que seja aprovado o Relatório Final da Audiência Pública nº 06/2022, bem como para que seja aprovada a minuta de Resolução apresentada pela área técnica.

4. **DA PROPOSIÇÃO FINAL**

4.1. Ante todo o exposto, VOTO por:

a) Aprovar, na forma da minuta de Deliberação (SEI 21016538):

I - o Relatório Final 20457575, referente à reabertura da Audiência Pública nº 06/2022, realizada no período de 14 de julho de 2023 a 12 de agosto de 2023, com o objetivo de tornar pública e colher sugestões sobre as alterações incorporadas à primeira versão da minuta de resolução submetida à Audiência Pública e aos dispositivos relacionados aos critérios de inviabilidade econômica e técnica.

II - o Relatório Final 13892133, referente ao primeiro período da Audiência Pública nº 06/2022, aberto entre 8 de julho de 2022 e 22 de agosto de 2022, com as devidas alterações decorrentes da reabertura da Audiência Pública nº 06/2022.

b) Aprovar a minuta de Resolução (21015457), que "Dispõe sobre a regulamentação da prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros, sob o regime de autorização".

Brasília, 21 de dezembro de 2023.

LUCIANO LOURENÇO DA SILVA
DIRETOR

Documento assinado eletronicamente por **LUCIANO LOURENÇO DA SILVA**, **Diretor**, em 22/12/2023, às 09:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 21, inciso II, da Instrução Normativa nº 22/2023 da ANTT.

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 **21007199** e o código CRC **C7D9AF80**.