



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DG

RELATORIA: DIRETOR-GERAL

TERMO: Voto à Diretoria Colegiada

NÚMERO: 052/2020

OBJETO: Proposta de Resolução, com medidas a serem implementadas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do novo Coronavírus, no âmbito do serviço de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e dos serviços de transporte ferroviário de passageiros.

ORIGEM: SUPAS

PROCESSO (S): 50500.026254/2020-47

PROPOSIÇÃO PF/ANTT: PARECER N° 00210/2020/PF-ANTT/PGF/AGU

PROPOSIÇÃO DG: PELA APROVAÇÃO

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

1. DAS PRELIMINARES

1.1. Trata-se de proposta de Resolução, para estabelecer as medidas a serem adotadas no âmbito dos serviços de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros e dos serviços de transporte ferroviário de passageiros, para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do novo coronavírus, responsável pelo Covid-19.

2. DOS FATOS

2.1. Em 3 de fevereiro de 2020, o Ministério da Saúde declarou Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional em decorrência da infecção humana pelo novo Coronavírus, causador da COVID-19, por meio da Portaria MS n° 188/2020.

2.2. Em 7 de fevereiro, foi sancionada a [Lei n° 13.979/2020](#), que dispôs sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus responsável pelo surto iniciado em 2019.

2.3. Em 12 de março, o Ministério da Saúde publicou a Portaria MS n° 356, de 11 de março de 2020, a respeito da regulamentação e operacionalização do disposto na Lei supracitada.

2.4. Logo em seguida, em 17 de março, a SUPAS encaminhou Minuta de Resolução que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública, no âmbito do TRIIP, que culminou na edição da Resolução n° 5.875, de 2020.

2.5. Aprovada *ad referendum*, nos termos do artigo 81 do então vigente Regimento Interno da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, os autos retornaram à essa Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros - SUPAS em 18 de março, para que a então Gerência de Estudos, Acompanhamento e Avaliação do Mercado - GEAME, produzisse a fundamentação necessária para embasar voto do Diretor Geral da Agência e referendar a Resolução, além de preparar Relatório à Diretoria e minuta de ato para referendar a citada Resolução.

2.6. Tendo em vista a publicação da [Medida Provisória n° 926](#), de 20 de março de 2020 e o [Decreto n° 10.282](#), de 20 de março de 2020, a SUPAS encaminhou nova Minuta de Resolução (SEI n° 3092449), juntamente com a Nota Técnica SEI N° 1191/2020/GEAME/SUPAS/DIR (SEI n° 3088519), solicitando nova aprovação *ad referendum*.

2.7. A Diretoria, por meio de Despacho SEI n°3094337, do dia 23 de março de 2020, retornou o processo à SUPAS para verificação da necessidade de complementação das informações com base na manifestação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA.

2.8. Em 12 de maio uma nova Minuta de Resolução (SEI n°3099825) e a Nota Técnica SEI N° 1237/2020/GEAME/SUPAS/DIR (SEI n°100884) foram juntadas aos autos, e o processo seguiu para a Superintendência de Fiscalização - SUFIS e Superintendência de Governança Regulatória - SUREG, com a solicitação de que no âmbito de suas competências, apresentassem contribuições.

2.9. Na mesma data a SUREG encaminhou Despacho SEI n°3386732, recomendando a análise jurídica pela Procuradoria Federal junto à ANTT - PRG, antes da submissão à Diretoria Colegiada e informando sobre alteração da Resolução n° 5624, de 21 de dezembro de 2017, para prever dispensa de realização do Processo de Participação e Controle Social nos atos normativos urgentes, onde se enquadra a presente proposta.

2.10. A SUFIS juntou suas considerações por meio dos Despachos SEI n°3405452 e n° 3421952, aparentemente de igual teor, datados de 15 de maio de 2020.

2.11. Em 21 de maio, a PRG juntou aos autos o Parecer n. 00210/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI n°3461040), que em suma atesta a regularidade dos elementos estruturais do ato proposto e ressalta a necessidade de adequar a minuta à Lei Complementar n° 95/1998 e ao Decreto n° 9.191/2017, que dispõe sobre a elaboração, redação e consolidação de leis e de atos normativos do Poder Executivo Federal, com o intuito de proporcionar maior clareza, precisão e coerência ao ato normativo proposto. Por fim, salienta que o caráter eminentemente técnico das disposições trazidas pelo texto da minuta de Resolução proposta, limita a amplitude da avaliação da Procuradoria Federal junto à ANTT.

2.12. A Gerência de Estudos de Estudos e Regulação de Transporte de PASSAGEIROS - GEEST,

reanalisou a minuta anterior, e por meio da NOTA TÉCNICA - ANTT 2322 (SEI nº 3494508) sugeriu nova estrutura da norma, retirando as obrigações relacionadas ao transporte ferroviário de passageiros, e analisou e revisou pontos específicos da norma, entre eles determinações de ocupação dos veículos e a proposta de operação compartilhada.

2.13. Quanto a proposta de operação compartilhada, foi realizada análise da alternativa sob o ponto de vista concorrencial em complementação aos aspectos operacionais tratados em notas anteriores, sendo concluído que:

(...)

Operação Compartilhada

3.39 Por meio do protocolo nº 50500.042829/2020-79, a Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros - ABRATI solicitou o compartilhamento de frota, infraestrutura, motoristas e bilhetes de passagens - BPEs já vendidos por empresas que prestam os serviços regulares de TRIP.

3.40 A Resolução nº 4.998/2016, que trata da utilização de veículo de terceiros, já permite o compartilhamento de veículos e motoristas. Em relação às linhas, não há restrição para cadastro de novos itinerários, bem como não há penalidades para o cancelamento delas, caso já tenha transcorrido o prazo mínimo de atendimento de 12 meses.

3.41 Entendemos que o compartilhamento de operação, no entanto, deve ser rechaçado por esta Agência Reguladora. Conforme a Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, qualquer acordo ou prática concertada entre concorrentes para fixar preços, restringir a oferta de serviços, dividir mercados ou estabelecer qualquer variável concorrencialmente sensível é configurado como infração à ordem econômica:

Art. 36. Constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados:

I - limitar, falsear ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa;

II - dominar mercado relevante de bens ou serviços;

III - aumentar arbitrariamente os lucros; e

IV - exercer de forma abusiva posição dominante.

[...]

§ 3º As seguintes condutas, além de outras, na medida em que configurem hipótese prevista no caput deste artigo e seus incisos, caracterizam infração da ordem econômica:

I - acordar, combinar, manipular ou ajustar com concorrente, sob qualquer forma:

a) os preços de bens ou serviços ofertados individualmente;

b) a produção ou a comercialização de uma quantidade restrita ou limitada de bens ou a prestação de um número, volume ou frequência restrita ou limitada de serviços;

c) a divisão de partes ou segmentos de um mercado atual ou potencial de bens ou serviços, mediante, dentre outros, a distribuição de clientes, fornecedores, regiões ou períodos;

d) preços, condições, vantagens ou abstenção em licitação pública;

II - promover, obter ou influenciar a adoção de conduta comercial uniforme ou concertada entre concorrentes;

3.42 Tais práticas concertadas, por implicarem aumentos de preços e restrição de oferta e nenhum benefício econômico compensatório, causam graves prejuízos aos consumidores, tornando bens e serviços completamente inacessíveis a alguns e desnecessariamente caros para outros.

3.43 De tal forma, qualquer medida a fim de possibilitar um "cartel de crise", assim chamadas as práticas concertadas estabelecidas durante um colapso econômico, demandaria a proposição de matéria legislativa concedendo imunidade antitruste para os serviços de TRIP, fugindo às competências desta Agência Reguladora.

3.44 Cumpre ressaltar que há extensa discussão sobre cartéis de crise promovida pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCE[2], a qual aponta a falta de evidências que suportem os "cartéis de crise" em períodos de disrupção da economia.

3.45 Por fim, entende-se que autorizar a operação compartilhada poderia confrontar o atual momento de abertura de mercado à livre concorrência, com efeitos duradouros no longo prazo, uma vez que pode ser de difícil reversão após o fim do estado de emergência.

3.46 Não obstante o entendimento acima, sugere-se que esse tipo de flexibilização seja estudado e analisado com mais propriedade, envolvendo, para tanto, uma discussão prévia junto ao setor regulado e com o CADE. (...)

3. DA ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO

3.1. A proposta de resolução apresentada pela SUPAS (SEI nº 3494670) e complementada pela SUFER é organizada em 6 (seis) capítulos. O primeiro trata das disposições gerais e se aplica a todos os serviços de transporte de passageiros regulados pela ANTT. Regulamenta aspectos que devem ser observados nos veículos de transporte, especialmente em relação a higienização, com base nas normas da Anvisa.

I - aplicação das orientações do Guia Sanitário de Veículos Terrestres nº 18/2019 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, que descreve medidas e ações para limpeza e desinfecção dos veículos, em especial aquelas sobre o controle de qualidade dos ambientes climatizados e controle de vetores, bem como dos requisitos a serem seguidos pelas empresas de transporte em resposta a eventos de saúde pública ocorridos a bordo dos veículos e sua notificação a autoridade de saúde brasileira; e

II - adotar cuidados para prevenção da propagação do vírus entre os passageiros no interior dos veículos, observadas normas de órgãos competentes.

Parágrafo único. Em veículos sem sistema de climatização, recomenda-se que as janelas permaneçam abertas durante a viagem.

3.2. Os capítulos II, III, IV e V trazem aspectos relacionados a cada um dos serviços separadamente. O capítulo II, referente ao serviço de transporte internacional trata da suspensão das viagens internacionais.

Art. 4º Fica suspensa a prestação dos serviços de transporte coletivo rodoviário internacional de passageiros, regular, semiurbano e de fretamento, das empresas brasileiras e estrangeiras que possuem licenças originárias, complementares e ocasionais.

Parágrafo único. Excepcionalmente, durante a suspensão de que trata o caput, a Agência Nacional de Transportes Terrestres poderá autorizar o transporte de passageiros, com a finalidade de garantir o retorno de brasileiros ou estrangeiros aos seus respectivos países de origem, o transporte de profissionais que atuem em serviços públicos e atividades essenciais, nos termos do Decreto nº 10.282, de 2020 e o deslocamento de pessoas com enfermidades para tratamento de saúde.

3.3. O capítulo III trata especificamente do transporte rodoviário regular interestadual e aborda os seguintes temas: alterações no esquema operacional incluindo frequência, flexibilização de aspectos realizados a comercialização de bilhetes, aprimoramento do indicador do nível de implantação do Monitriip e início da operação.

3.4. Em reunião realizada com a SUPAS, houve a solicitação de que a redação do art. 5º da Resolução nº 5.879, de 26 de março de 2020, fosse incorporada a essa proposta, com sua consequente revogação naquela norma. Com isso, ficariam suspensos o início de operações decorrentes da emissão ou alteração de licenças operacionais, salvo ocorra um pedido fundamentado da autorizatória.

3.5. Nesses casos, a análise da SUPAS deve priorizar os pedidos de início de operação para mercados não atendidos por nenhuma operadora. Essa medida possibilita a expansão do serviço de transporte rodoviário interestadual de passageiros para regiões não atendidas, ao mesmo tempo em que permite que as empresas autorizadas a operarem em novos mercados não sejam obrigadas a iniciar suas operações em um momento de escassez de demanda, conforme indicado no item 3.23 da NOTA TÉCNICA - ANTT 2322 (SEI nº 3494508).

3.6. O capítulo IV, dedicado ao serviço semiurbano trata das medidas de flexibilização da operação para esse serviço.

Art. 13. Em caráter excepcional, as operadoras podem realizar alterações no esquema operacional sem prévia comunicação à Agência Nacional de Transportes Terrestres.

Parágrafo único. Ficam suspensas as penalidades previstas:

I - nas alíneas "d", "h" e "i" do inciso III do art. 2º da Resolução nº 3075, de 2009; e

II - nas alíneas "d", "h" e "i" do inciso III do art. 1º da Resolução nº 233, de 2003.

Art. 14. As empresas operadoras dos serviços de transporte interestadual semiurbano deverão enviar planilha contendo os dados diários de demanda dos serviços operados, consolidados por semana, até 2 (dois) dias após a finalização da semana de referência, conforme modelo e orientações disponibilizados no sítio eletrônico da Agência Nacional de Transportes Terrestres.

3.7. O capítulo V recupera a redação anteriormente discutida no âmbito da SUPAS, e que havia sido excluído da proposta após a alteração regimental que deslocou a competência dos serviços de transporte ferroviários de passageiros para SUFER. A redação recuperada voltou à proposição deste Voto após a anuência da SUFER.

Art. 15. Ficam suspensas as autorizações vigentes para a prestação não regular e eventual de serviços de transporte ferroviário de passageiros, com finalidade turística, histórico-cultural e comemorativa de que tratam a Resolução nº 359, de 26 de novembro de 2003.

Art. 16. As empresas operadoras dos serviços de transporte ferroviário de passageiros deverão enviar planilha contendo os dados diários de demanda dos serviços operados, consolidados por semana, até 2 (dois) dias após a finalização da semana de referência, conforme modelo e orientações disponibilizados pela Agência Nacional de Transportes Terrestres.

3.8. O último capítulo suspende os efeitos dos autos de infração emitidos entre o fim da vigência da Resolução 5.875/2020 e a publicação da nova norma, em relação às penalidades relacionadas a cumprimento de esquema operacional e prazo para venda de bilhetes.

Art. 18. Tornar sem efeito os autos de infração emitidos entre o dia 18 de maio de 2020 e a data da vigência desta Resolução, cujas penalidades sejam referentes aos dispositivos:

I - alínea "e" do inciso I e alíneas "d", "h" e "i", do inciso III do art. 1º da Resolução nº 233, de 2003; e

II - alíneas "d", "h" e "i" do inciso III do art. 2º da Resolução ANTT nº 3.075, de 2009.

Art. 19. A inobservância de disposições constantes desta Resolução sujeitará o infrator às penalidades previstas na Resolução nº 233, de 2003, e na Resolução nº 3.075, de 2009.

3.9. Quanto a dispensa do Processo de Participação e Controle Social - PPCS, configura-se hipótese de dispensa da Consulta ou Audiência Pública, uma vez que a situação excepcional decorrente da pandemia da Covid-19 requer a adoção de medidas emergenciais.

[Resolução nº 5.624, de 21 de dezembro de 2017](#)

...

Art. 7º Não é obrigatória a realização de Consulta Pública ou Audiência Pública para os seguintes casos, **dentre outros**:

I - proposta de alterações formais em normas vigentes;

II - consolidação de normas vigentes;

III - edição ou alteração de normas que se limitem a aplicar determinações legais e contratuais;

IV - edição ou alteração de normas que afetem exclusivamente a organização interna da ANTT; e

V - no caso de urgência.

§ 1º A dispensa tratada no caput deverá ser motivada e aprovada pela Diretoria Colegiada

§ 2º Sem prejuízo do disposto no caput deste artigo, a ANTT poderá, sempre que entender conveniente, decidir pela realização de Audiência Pública ou Consulta Pública.

§ 3º Entende-se por urgência as matérias que demandem resposta, de modo imediato ou célere, em virtude da existência de risco iminente ou de grave dano à saúde, à segurança, ao meio ambiente, à economia ou à sociedade ou necessidade de pronta edição de ato normativo em função de prazo definido em instrumento legal superior. (grifo nosso)

3.10. Por fim, no Relatório à Diretoria (SEI nº 3494803) a SUPAS informa que quanto a desnecessidade de realização da Análise de Impacto Regulatório - AIR, as análises foram realizadas no escopo das Notas Técnicas ainda que de forma simplificada devido a urgência da publicação da norma, conforme art. 116 do Regimento Interno, e em função da urgência do tema, com fulcro no parágrafo único do art. 4º do [Decreto 10.139/2020](#), sugere que a norma passe a vigor na data de sua publicação.

3.11. A unidade técnica havia sugerido inicialmente que a norma vigesse enquanto perdurasse o estado de emergência de saúde pública decorrente do Covid-19, no entanto entendeu-se por bem fixar uma data de vigência, no caso, 31 de agosto de 2020, prática que vem sendo adotada por esta Agência em outras resoluções relacionadas às ações da ANTT frente ao Covid-19.

3.12. Assim, em atenção a proposta apresentada e justificada pela SUPAS na Nota Técnica 2322 (SEI nº 3494508), com complemento da SUFER, incluindo transporte ferroviário de passageiros, esta Diretoria Geral está de acordo, e propõe a minuta de Resolução (SEI nº 3498865).

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Considerando o exposto, proponho ao Colegiado desta Casa que aprove a minuta de Resolução (SEI nº 3498865), para estabelecer as medidas a serem adotadas no âmbito dos serviços de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros e dos serviços de transporte ferroviário de passageiros, para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do novo coronavírus, responsável pelo Covid-19.

Brasília, 28 de maio de 2020.

MARCELO VINAUD PRADO
Diretor-Geral em exercício



Documento assinado eletronicamente por **MARCELO VINAUD PRADO, Diretor Geral em Exercício**, em 02/06/2020, às 16:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3498875** e o código CRC **179D8D4A**.