



Assunto: Edição de Resolução Normativa que regulamenta o Decreto nº 8.537, de 5 de outubro de 2015.

1. INTRODUÇÃO E JUSTIFICATIVA PARA A INTERVENÇÃO

1. Trata-se de Nota Técnica sobre proposta Resolução Normativa, na qual se estabelecem os procedimentos e os critérios para a reserva de vagas a jovens de baixa renda em embarcações do transporte aquaviário coletivo interestadual, conforme determinação do art. 21 do Decreto nº 8.537, de 5 de outubro de 2015.

2. Segundo o Decreto, serão reservadas **2 (duas) vagas gratuitas** em cada embarcação do serviço convencional de **transporte interestadual de passageiros** e **2 (duas) vagas com desconto de 50% (cinquenta por cento), no mínimo, no valor das passagens**, a serem utilizadas depois de esgotadas as vagas gratuitas.

3. O jovem de baixa renda é aquele com idade entre 15 (quinze) e 29 (vinte e nove) anos que pertence à família com renda mensal de até 2 (dois) salários mínimos, inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico.

4. No processo de discussão do Estatuto da Juventude (Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013), incluiu-se o benefício da gratuidade ao jovem no sistema de transporte coletivo interestadual de passageiros, com o objetivo de garantir que o jovem de baixa renda tenha oportunidade de acesso a cultura e lazer necessária ao seu pleno desenvolvimento.

5. Nesse processo, a juventude é compreendida como um período de confirmação de valores e, "por isso é necessário garantir uma formação plena a todos os indivíduos, afirmindo seus direitos, ampliando e qualificando sua relação com o mundo e a sociedade", para que se possa contribuir na formação de indivíduos mais livres, conscientes e de posse de suas capacidades (Referência: Parecer da CCI/Senado, Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº98, de 2011).

6. Guiado por esses preceitos, o **objetivo** da regulamentação, portanto, é de que seja garantido ao jovem de baixa renda, portador da **Identidade Jovem**, a **reserva de duas vagas gratuitas e duas com desconto de 50 %, no mínimo, nos serviços de transporte aquaviário interestadual, com o menor impacto possível ao mercado**.

2. HISTÓRICO

7. Em janeiro, a Secretaria Nacional da Juventude - SNJ entrou em contato com a Gerência de Regulação da Navegação Interior - GRI para realização de reunião para tratar do tema e tomar conhecimento de que providências a Agência estaria tomando a respeito. De modo que, no dia 20 de janeiro de 2016, ANTAQ e SNJ reuniram-se na sede da Agência, conforme relata a Ata de Reunião nº0032844. Estava presente, o próprio Secretário Nacional da Juventude, Sr. Gabriel Medina. Na ocasião, o Secretário enfatizou a necessidade de regulamentação do benefício e apresentou como a SNJ iria por em prática a Identidade Jovem.

8. No dia 31 de março de 2016, a SNJ lançou a proposta de documento para a Identidade Jovem, conforme relatado no e-mail do Gerente de Regulação da Navegação Interior nº 0062086. Segundo informado no evento, o documento estará disponível a partir de julho de 2016.

9. Em abril, foram realizadas consultas públicas para colher subsídios à Resolução Normativa e apresentar os destaques do Decreto aos operadores. Foram consultados operadores de travessia e do transporte longitudinal de passageiros e misto, conforme será melhor detalhado adiante nesta Nota Técnica.

3. CONTEXTUALIZAÇÃO

3.1. Escopo e não-escopo

10. O Estatuto da Juventude (Lei nº 12.852/2013), em seu art. 32, estabelece a obrigação de reserva de vagas ao jovem de baixa renda, em referência ao sistema de transporte coletivo **interestadual**:

"Art. 32. No sistema de transporte coletivo interestadual, observar-se-á, nos termos da legislação específica:

I - a reserva de 2 (duas) vagas gratuitas por veículo para jovens de baixa renda;
II - a reserva de 2 (duas) vagas por veículo com desconto de 50% (cinquenta por cento), no mínimo, no valor das passagens, para os jovens de baixa renda, a serem utilizadas após esgotadas as vagas previstas no inciso I."

(grifo nosso)

11. Igualmente, o Decreto nº 8.537/2015 refere-se ao transporte coletivo interestadual de passageiros, em seu art. 13:

"Art. 13. Na forma definida no art. 32 da lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013, ao jovem de baixa renda serão reservadas duas vagas gratuitas em cada veículo, comboio ferroviário ou embarcação do serviço convencional de transporte interestadual de passageiros e duas vagas com desconto de cinquenta por cento, no mínimo, no valor das passagens, a serem utilizadas depois de esgotadas as vagas gratuitas.

§ 1º Para fins do disposto no caput, incluem-se na condição de serviço de transporte convencional:

(...)
III - os serviços de transporte aquaviário interestadual, abertos ao público, realizados em rios, lagos, lagoas e baías, que operam linhas regulares, inclusive travessias."

(grifo nosso)

12. Na esfera de atuação da Agência, estão contidos os serviços de transporte longitudinal de passageiros e misto, que pode ser de percurso interestadual, internacional ou realizado parcial, ou totalmente, em faixa de até 150 (cento e cinquenta) quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira. Além disso, são de competência da ANTAQ, a navegação de travessia, realizada em percurso interestadual ou internacional, em faixa de fronteira ou que esteja inserido na abrangência dos sistemas rodoviário ou ferroviário federais (em diretriz de rodovia ou ferrovia); conforme preceituia a Súmula Administrativa da ANTAQ nº 1, de 9 de agosto de 2004.

13. A Constituição Federal de 1988, por sua vez, traz em seu art. 21:

"Art. 21 Compete à União:

(...)

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

(...)
d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território."

14. Ocorre, contudo, que tanto no Estatuto da Juventude, quanto no Decreto nº 8.537/2015, o legislador especificou a obrigação da reserva de vagas ao transporte interestadual.

15. Em seu art. 2º, inciso X, o Decreto chega a definir como transporte interestadual de passageiros, aquele com origem e destino em diferentes Estados:

"X - transporte interestadual de passageiros - transporte que atende mercados com origem e destino em Estados distintos, ou entre Estados e o Distrito Federal;

XI - serviço de transporte regular - serviço público delegado para execução de transporte interestadual de passageiros, operado por veículos do tipo rodoviário, ferroviário ou aquaviário, entre dois pontos terminais, aberto ao público em geral, com esquema operacional aprovado pela Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT ou pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários - Antaq;
(...)

XII - serviço de tipo aquaviário - serviço de transporte que transita por rios, lagos, lagoas e baías e que opera linhas regulares, *inclusive travessias*;
(...)

XV - linha regular - serviço de transporte coletivo de passageiros executado em uma ligação de dois pontos terminais, aberto ao público em geral, de natureza regular e permanente, com itinerário definido no ato de sua delegação ou outorga;"
(grifo nosso)

16. Durante a discussão da norma na Agência surgiram dúvidas a respeito da abrangência da obrigação instituída na Lei nº 12.852/2013 e regulamentada pelo Decreto nº 8.537/2015. Em razão disso, formulou-se consulta à Procuradoria da ANTAQ - PFA, conforme Memorando nº 2/2016/GRI/SRG (0064623). No documento, questiona-se:

"Os serviços de transportes aquaviários de passageiros de percurso internacional, em faixa de fronteira e as travessias localizadas dentro de um mesmo Estado, mas que encontram-se em diretriz de rodovia/ferrovia federal, são obrigados a fazer a reserva de vagas estabelecida na Lei nº 12.852/2013?"

17. Em resposta, a PFA assevera no Parecer nº00029/2016/NCA/PFANTAQ/PGF/AGU (0076330):

"Uma vez que se trata de uma isenção de pagamento de tarifa, a interpretação deve ser restritiva. Assim o transporte a ser abrangido pela isenção total ou parcial prevista no Decreto n. 8.537/2015 é, tão somente, a navegação interestadual -ou seja, entre Estados ou entre estes e o Distrito Federal -, nos termos previstos no próprio Decreto, não incluindo, desta forma, o transporte internacional, em faixa de fronteira e de travessia realizado em diretriz ferroviária/rodoviária federal."

18. Entende-se, portanto, que o benefício se aplicaria apenas aos serviços de transporte interestaduais. Exetuando-se do escopo da Resolução Normativa os transportes com percurso internacional, em faixa de fronteira e as travessias localizadas dentro de um mesmo Estado, mas que encontram-se em diretriz de rodovia/ferrovia federal.

19. Ainda no que concerne o escopo da norma, a ANTAQ faz distinção entre o transporte longitudinal de passageiros (apenas) e misto (passageiros e cargas). Como essas são denominações estabelecidas no âmbito das resoluções da Agência, entende-se que não cabe aqui nenhum preciosismo de termo. De modo que, o termo "transporte de passageiros" abrange ambos os tipos de serviço. Isto é, o transporte misto também é alcançado pela Resolução Normativa do benefício do jovem de baixa renda.

20. Igualmente, os serviços de travessia, para fins de outorga, são classificados quanto ao transporte de passageiros; veículos; cargas; passageiros e veículos, e passageiros, veículos e carga.

21. Registre-se que nas travessias, a ideia do transporte de passageiros está representada nas tabelas de preços das empresas pelo item "pedestres". Usualmente, não há cobrança para os ocupantes dos veículos, exceto em algumas linhas, nas quais são cobrados dos passageiros não-condutores.

22. Diante da natureza do serviço, entendeu-se que, no caso das travessias, o jovem de baixa renda tem direito ao benefício desde que na condição de "pedestre". Da mesma maneira, se houver cobrança para os ocupantes não-condutores do veículo, permanece a condição de beneficiário para o jovem. Isto é, o transporte de cargas e de veículos não são alcançados pelo benefício.

3.2. **Universo de regulados - Grupos afetados**

23. A identificação do universo de regulados afetados pela Resolução Normativa, toma como premissa que apenas o transporte aquaviário interestadual de passageiros é atingido pela legislação.

3.2.1. **Transporte Longitudinal de Passageiros e Misto**

3.2.1.1. **Linhas**

24. Sendo assim, o número de linhas afetadas no serviço de transporte longitudinal de passageiros e misto corresponde a quase a totalidade das linhas. São **28 (vinte e oito) linhas**, num total de **34 (trinta e quatro) linhas autorizadas** pela ANTAQ, localizadas na Região Norte. Ou seja, **82% (oitenta e dois por cento)** das linhas serão atingidas pela Resolução Normativa.

25. O quadro abaixo lista todas as linhas interestaduais de passageiros e misto autorizadas pela ANTAQ, em abril de 2016:

Quadro 1: Relação de linhas autorizadas pela ANTAQ ao transporte interestadual longitudinal de passageiros e misto, em abril de 2016.

Linhas Longitudinais de Passageiros e Misto Afetadas pela Gratuidade do Jovem	
1	Belém - (PA) / Laranjal do Jari - (AP) / Belém - (PA)
2	Belém (PA) / Macapá (AP) / Belém (PA)
3	Belém (PA) / Manaus (AM) / Belém (PA)
4	Belém (PA) / Santana (AP) / Belém (PA)
5	Breves (PA) / Santana (AP) / Breves (PA)
6	Juruti (PA) / Manaus (AM) / Juruti (PA)
7	Macapá (AP) / Afuá (PA) / Macapá (AP)
8	Macapá (AP) / Breves (PA) / Macapá (AP)
9	Macapá (AP) / Chaves (PA) / Macapá (AP)
10	Macapá (AP) / Portel (PA) / Macapá (AP)
11	Macapá (AP) / Santarém (PA) / Macapá (AP)
12	Macapá (AP) / Vitoria do Xingu (PA) / Macapá (AP)
13	Manaus - (AM) / Faro - (PA) / Manaus - (AM)
14	Manaus - (AM) / Terra Santa - (PA) / Manaus - (AM)
15	Manaus (AM) / Ailenquer (PA) / Manaus (AM)
16	Manaus (AM) / Monte Alegre (PA) / Manaus (AM)
17	Manaus (AM) / Óbidos (PA) / Manaus (AM)
18	Manaus (AM) / Oriximiná (PA) / Manaus (AM)
19	Manaus (AM) / Porto Velho (RO) / Manaus (AM)
20	Manaus (AM) / Santana (AP) / Manaus (AM)
21	Manaus (AM) / Santarém (PA) / Manaus (AM)
22	Porto Velho (RO) / Manicoré (AM) / Porto Velho (RO)
23	Santana - (AP) / Gurupá - Vila Pinheiro (Baquiá) (PA) / Santana - (AP)
24	Santana (AP) / Chaves (PA) / Santana (AP)
25	Santana (AP) / Santarém (PA) / Santana (AP)
26	Santana (AP) / Vitoria do Xingu (PA) / Santana (AP)
27	Santarém (PA) / Laranjal do Jari (AP) / Santarém (PA)
28	Santarém (PA) / Parintins (AM) / Santarém (PA)

3.2.1.2. **Empresas**

26. O serviço de transporte longitudinal interestadual de passageiros e misto é operado por **71 (setenta e uma) Empresas Brasileiras de Navegação - EBNs**, sendo 3 (três) de passageiros e 68 (sessenta e oito) de passageiros e carga (misto), conforme informações de abril de 2016. Isso significa que **97,26%** (noventa e sete vírgula vinte e seis por cento) das empresas autorizadas pela ANTAQ, para o transporte longitudinal de passageiros e cargas, serão afetadas pela determinação do Decreto.

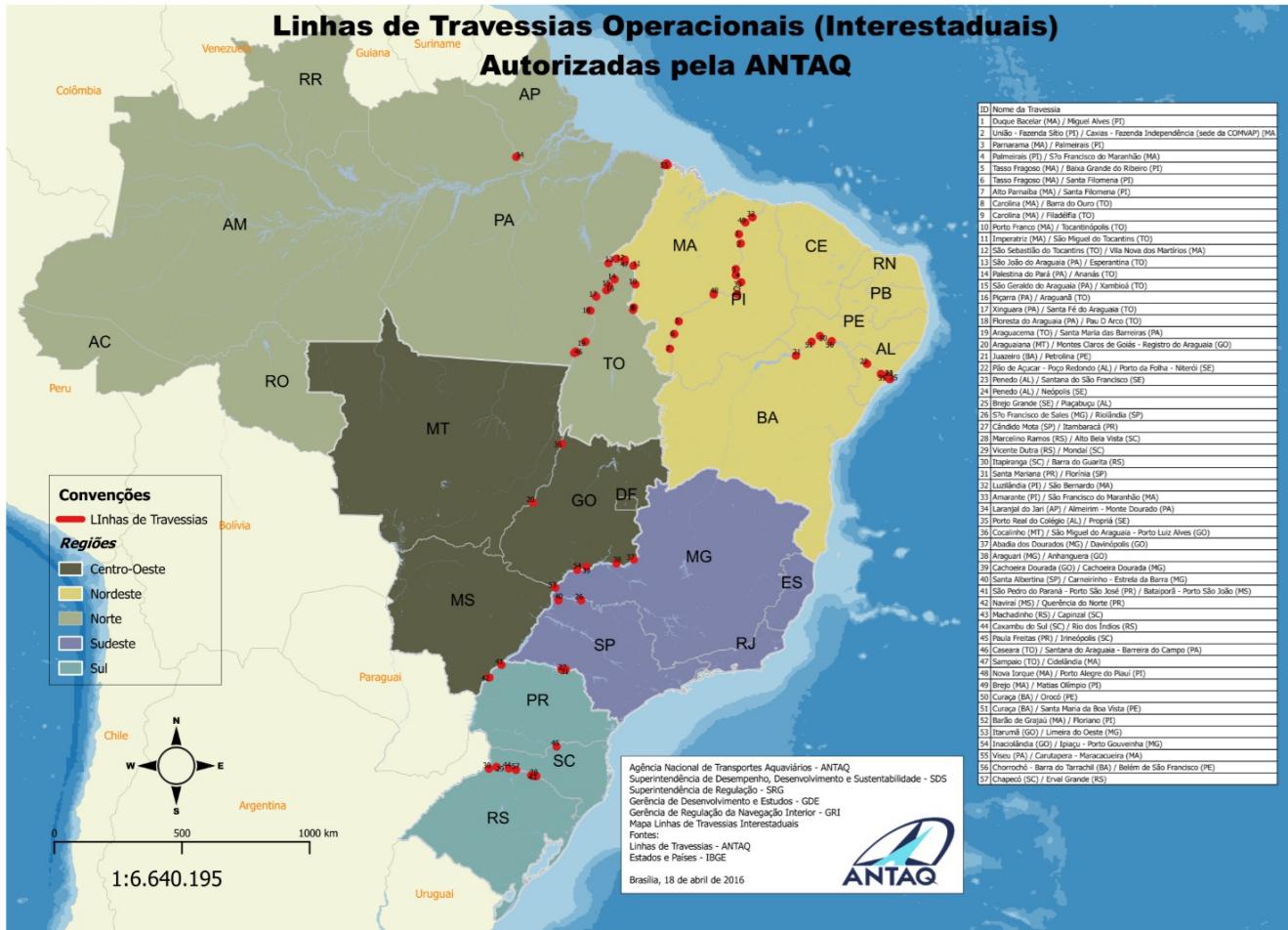
Quadro 2: Relação de empresas de navegação autorizadas pela ANTAQ ao transporte longitudinal de passageiros e misto, em abril de 2016.

Transporte Longitudinal de Passageiros e Misto	
Quantidade de EBNs	
Interestaduais	71
Passageiro	3
Passageiro e Carga (misto)	68
Total de autorizadas pela ANTAQ	73
Relação	97,26%

3.2.2. Transporte de Travessias

27. No serviço de travessias, por sua vez, são 57 (cinquenta e sete) linhas interestaduais operadas por 85 (oitenta e cinco) Empresas Brasileiras de Navegação - EBNs, de um total de 72 (setenta e duas) linhas autorizadas pela Agência. Isto é, 79% (setenta e nove por cento) das linhas autorizadas são afetadas pela Resolução Normativa, em questão.

28. O mapa abaixo apresenta distribuição geográfica dessas linhas de travessia:



Mapa 1: Distribuição geográfica das linhas de travessia autorizadas pela ANTAQ afetadas pela gratuidade do jovem, em abril de 2016. (Fonte: ANTAQ)

29. A gratuidade para os jovens afetará sobretudo os operadores que transportam apenas passageiros nas travessias, o que corresponde a 30% (trinta por cento) das EBNs autorizadas. Isso porque, em balsas com capacidade para o transporte de veículos, a receita principal advém dos veículos. No Gráfico 1 é possível visualizar a distribuição dos tipos de travessias sob competência da ANTAQ, a partir das autorizações concedidas às EBNs:

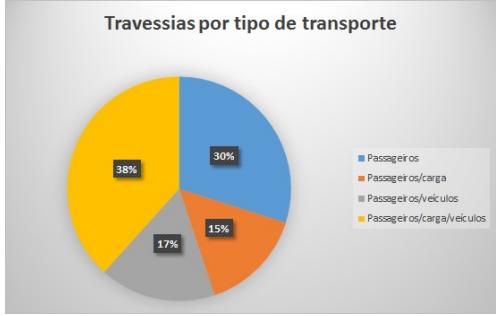


Gráfico 1: Relação dos tipos de autorização nas travessias autorizadas pela ANTAQ (todo o universo de empresas autorizadas).

3.2.3. Frota

3.2.3.1. Transporte Longitudinal de Passageiros e Misto

30. No endereço eletrônico da ANTAQ, há registradas 39 (trinta e nove) embarcações para o transporte longitudinal de passageiros e 80 (oitenta) embarcações para o transporte misto - passageiros e cargas. A idade média dessas embarcações é de 13,1 (treze vírgula um) anos, segundo o Anuário Estatístico da ANTAQ de 2015. Nos últimos 4 (quatro) anos, o número de embarcações realizando o serviço aumentou 46% (quarenta e seis por cento), conforme mostra o gráfico abaixo:

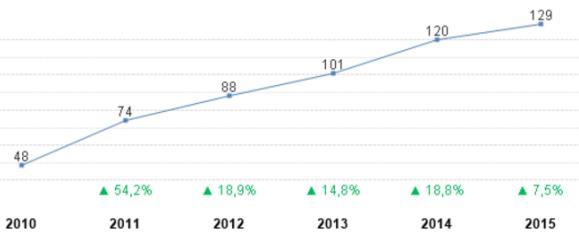


Gráfico 2: Evolução da quantidade de embarcações no transporte de passageiros e misto na navegação interior.
(Fonte: [Anuário Estatístico da ANTAQ, 2015](#))

31. A capacidade de transporte das embarcações do transporte longitudinal de passageiros e misto também vem aumentando significativamente nos últimos cinco anos. O Anuário Estatístico da ANTAQ (2015) aponta que de 2012 a 2015, por exemplo, a capacidade da frota ([em TPB](#)) praticamente dobrou.

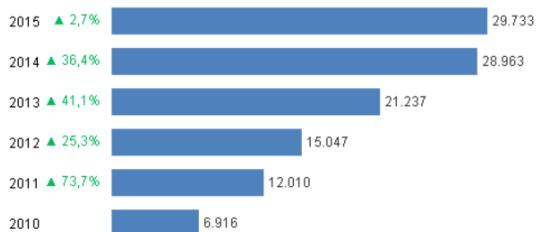
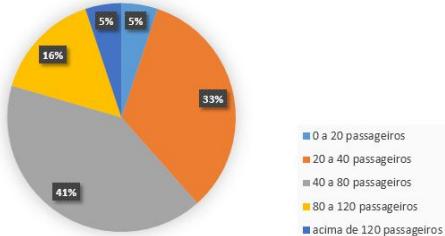


Gráfico 3: Evolução da capacidade da frota (em TPB) alocada no transporte de passageiros e misto na navegação interior. (Fonte: [Anuário Estatístico da ANTAQ, 2015](#))

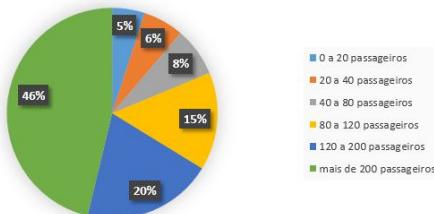
32. Destacam-se as pequenas e médias embarcações nas autorizações apenas para o transporte de passageiros. Enquanto as empresas autorizadas ao transporte também de cargas tendem a investir em embarcações maiores, justamente porque a maior parte da receita deriva das cargas transportadas.

33. Os gráficos abaixo apresentam a capacidade de transporte de passageiros dessas embarcações.

Capacidade das embarcações do transporte longitudinal de passageiros



Capacidade das embarcações do transporte longitudinal misto



Gráficos 4 e 5: Capacidade das embarcações registradas na ANTAQ para prestação do serviço de transporte longitudinal de passageiros e misto, respectivamente.

3.2.3.2. Travessias

34. No transporte de travessias há, no sítio eletrônico da ANTAQ, 125 (cento e vinte e cinco) embarcações registradas para realização do transporte. A maior parte é de pequenas embarcações, até 40 (quarenta) passageiros: 63% (sessenta e três por cento), conforme ilustra o Gráfico 6.

Capacidade das embarcações do transporte de travessias

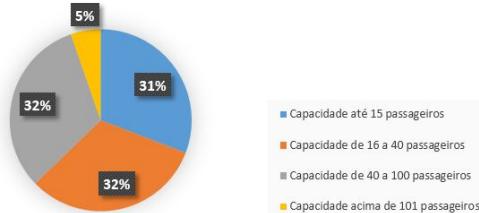


Gráfico 6: Distribuição da capacidade de transporte de passageiros das embarcações autorizadas pela ANTAQ a prestar o serviço de travessia.

3.3. Perfil dos usuários do transporte

3.3.1. Transporte Longitudinal de Passageiros e Misto

35. A ANTAQ realizou, em 2014, a Pesquisa de Satisfação dos Usuários – PSU para avaliar a percepção do usuários do **transporte longitudinal de passageiros e misto** a respeito da qualidade do serviço prestado. O estudo revelou ainda informações sobre o perfil dos usuários do serviço.

36. Segundo a PSU, **66,8%** (sessenta e seis vírgula oito por cento) dos usuários transportados possuem **renda familiar de até 2 (dois) salários - mínimos**, correspondente à R\$ 1.448,00 (Gráfico 7):

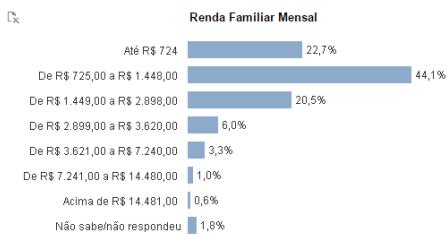
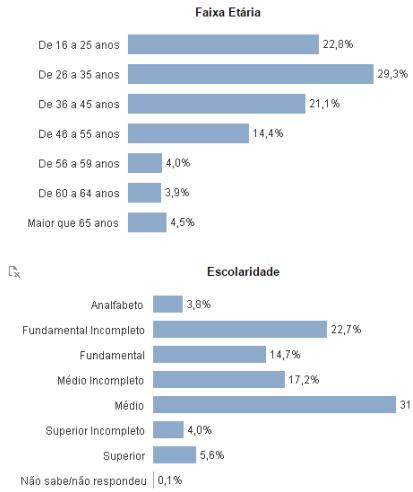


Gráfico 7: Distribuição da renda familiar mensal dos usuários do transporte longitudinal de passageiros e misto.
(Fonte: [PSU/ANTAQ_2014](#))

37. A maioria dos passageiros é jovem com idade igual ou inferior a 35 (trinta e cinco) anos (**52,1%**) - cinquenta e dois vírgula um por cento - e com escolaridade igual ou inferior ao Ensino Médio completo.



Gráficos 8 e 9: Distribuição etária e de escolaridade dos usuários do serviço de transporte longitudinal de passageiros e misto. (Fonte: [PSU/ANTAQ_2014](#))

38. O número de idosos (idade igual ou superior a 60 - sessenta - anos) corresponde a 8,4% (oitavo vírgula quatro por cento) do total de entrevistados. No entanto, o número de passageiros beneficiários de **gratuidades**, ou descontos, corresponde a **22%** (vinte e dois por cento) do número de pessoas transportadas, podendo variar em função da linha. Ressalte-se, que a pesquisa não considerou na contagem o número de crianças transportadas gratuitamente. O percentual de não pagantes, portanto, é ainda maior.

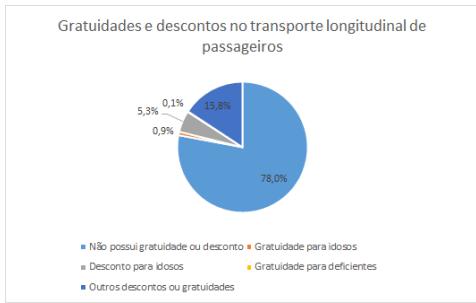


Gráfico 10: Estratificação das gratuidades e descontos no serviço de transporte longitudinal de passageiros e misto. (Fonte: [PSU/ANTAQ_2014](#))

39. Grande parte dos usuários, viaja para visitar parentes e amigos (37,5% - trinta e sete vírgula cinco por cento), ou por motivos de trabalho e de negócios(27,5% - vinte e sete vírgula cinco por cento). Sendo que 50,5% (cinquenta vírgula cinco por cento) dos entrevistados viajam, no máximo, uma vez ao ano.

40. Conforme se aponta, o **perfil dos usuários do transporte longitudinal de passageiros na navegação interior** corresponde ao do beneficiário jovem do Estatuto da Juventude.

3.3.2. Travessias

41. Quanto ao perfil dos usuários das travessias, não há levantamento, até o momento. Contudo, a Consulta Pública revelou heterogeneidade no perfil das linhas, conforme será abordado adiante no próximo tópico.

4. CONSULTA PÚBLICA

4.1. Longitudinal de Passageiros e Misto

42. A consulta aos operadores do serviço de transporte longitudinal de passageiros e misto (passageiros e carga) foi realizada por meio do Ofício-Circular nº 1/2016/GRI/SRG-ANTAQ (0055929) encaminhado aos principais sindicatos de empresas de navegação da Região Norte e para algumas empresas não sindicalizadas. As Unidades Regionais de Belém (UREBL) e Manaus (UREMNA) foram consultadas e indicaram lista de empresas do transporte interestadual que poderiam ser mais afetadas pelas obrigações do Decreto e que não são representadas por nenhum dos sindicatos consultados.

43. O documento foi encaminhado por e-mail, em 15 de abril de 2016, aos seguintes interessados listados no quadro abaixo:

Quadro 3: Relação de empresas de transporte longitudinal de passageiros e misto consultada.

Consulta Pública - Regulamentação dos benefícios do jovem de baixa renda		
Longitudinal de Passageiros e Misto		
Empresa/Sindicato	Linha	Característica da Outorga
Empresa de Navegação Santana Ltda. - ME	Belém (PA) - Santana (AP)	misto
	Manaus (AM) - Santarém (PA)	misto
	Manaus (AM) - Santana (AP)	misto
	Santana (AP) - Santarém (PA)	misto
Empresa de Navegação A.R. Transportes Ltda. - EPP	Belém (PA) - Manaus (AM)	misto
	Manaus (AM) - Santarém (PA)	misto
	Manaus (AM) - Santarém (PA)	misto
Empresa de Navegação Erlon Rocha Transportes Ltda. - ME	Santarém (PA) - Parintins (AM)	misto
Z & L Navegação Ltda.	Manaus (AM) - Monte Alegre (PA)	misto
Sindarma	-	-
Sindarpa	-	-
Sindifluvial	-	-
Fenavega	-	-

44. As empresas e os sindicatos receberam, no total, prazo de 19 (dezenove) dias para contribuições.

45. Apesar a empresa **Itaporanga Transportes e Comércio Ltda.** respondeu, por meio de contato da Fenavega (0067249). A EBN realiza transporte longitudinal misto na linha Manaus/AM - Tabatinga/AM (faixa de fronteira). Embora a empresa realize transporte numa linha que não é interestadual e, portanto, não alcançada pelo benefício, entendeu-se pertinente apresentar suas contribuições a fim de enriquecer a discussão.

46. Segundo a EBN, o setor já enfrenta uma retração na movimentação de mais de 50% em relação ao mesmo período do ano passado. Razão pela qual foram "obrigados", segundo palavras da empresa, a reduzir o quadro de funcionários e demais despesas.

47. Queixam-se também de que as políticas sociais são de responsabilidade do Estado, conforme previsão na Constituição, e que não deveriam ser transferidas ao setor privado.

48. A empresa compara a regulamentação da gratuidade do jovem ao benefício concedido ao idoso e alerta que:

"A maior dificuldade encontrada até hoje, quase 10 anos após a promulgação do Decreto 5.934/2006 que regulamenta a concessão do "bilhete do idoso" é a falta de informação dos beneficiários da gratuidade e constante argumento de que "não cumprimos a lei" por não concedermos bilhetes fora dos parâmetros estipulados pela legislação."

(grifo nosso)

49. Diante dessa afirmação, a empresa completa que não há qualquer ação do Estado relativa à "divulgação, informação e instrução" da população.

50. Destacam ainda que haverá um ônus de treinamento dos funcionários para a correta aplicação do Decreto.

51. Como sugestão, a empresa propõe que se aguarde "a reação da economia do país e da estabilidade política para que se volte a discutir o decreto".

52. Complementarmente, a EBN questionou a Agência nos seguintes pontos:

a) "Diante dos relatórios bimestrais enviados constantemente pelas empresas outorgadas, já houve a análise de queda com relação ao mesmo período do ano ou anos anteriores do setor?

b) Qual a finalidade do desenvolvimento desta política social para com os "jovens de baixa renda", tendo em vista o colapso econômico que se passa em todos os setores do país, principalmente no privado?

c) De acordo com estudo feito pela ANTAQ, que inclusive registrou o enorme movimento do setor intermunicipal apesar de não regula-lo devido a sua expressiva contribuição a economia local, já foram analisadas as consequências econômicas que podem haver para esse setor?"

4.2. Travessias

53. As consultas aos operadores do serviço de travessia foram realizadas por teleconferência nos dias 8 (oitavo) e 13 (treze) de abril. A intenção original era que a conversa fosse realizada em visitas técnicas às linhas. Porém, em razão do orçamento reduzido da Agência, optou-se pela reunião virtual. Como os operadores não dispunham de infraestrutura para realização da reunião por meio de videoconferência, ou mesmo por *Skype*, restou a opção de via telefônica.

54. Tentou-se contato telefônico com a empresa Pipes Empreendimentos Ltda., porém não foi possível a realização da teleconferência devido problemas técnicos na ANTAQ em 14 (quatorze) de abril, pela manhã. Mas, para que a empresa pudesse tomar parte e contribuir na consulta, optou-se pelo envio de um ofício (0059922) em 19 (dezenove) de abril, por e-mail (0060022), com prazo para envio das contribuições até 29 (vinte e nove) de abril.

55. A decisão das linhas a serem consultadas baseou-se na escolha daquelas com concentração de microempreendedores individuais - MEIs e relevante movimentação de passageiros. A empresa Pipes Empreendimentos, também, foi selecionada para a consulta por ser a EBN com maior número de linhas de travessias interestaduais do país.

56. As Unidades Regionais de Florianópolis (UREFL) e de Recife (URERE) apontaram as empresas e linhas, sob sua jurisdição, que poderiam ser mais impactadas pela Resolução Normativa.

57. Dessa forma, foram consultadas às seguintes EBNs no serviço de travessia:

Quadro 4: Relação de empresas de transporte de travessias e associações consultadas.

Consulta Pública - Regulamentação dos benefícios do jovem de baixa renda				
Travessias				
Empresa/Associação	Linha	Caracterísitca da Outorga	Data	Meio de consulta
Associação dos Lancheiros de Penedo/AL	Penedo (AL) - Neópolis (SE) - Santana do São Francisco (SE)	-	08/04/2016	teleconferência
Daniel Rabelo Pereira - ME (presidente da Associação das Barquinhas)	Juazeiro (BA) - Petrolina (PE)	Passageiros	08/04/2016	teleconferência
Elio Santana - ME	Porto Real do Colégio (AL) - Propriá (SE)	Passageiros	08/04/2016	teleconferência
Fernando Antônio Maia Barreto	Pão de Açúcar (AL) - Niterói (SE)	Passageiros	08/04/2016	teleconferência
Jano Vieira Barreto (presidente da associação de Lancheiros)	Pão de Açúcar (AL) - Niterói (SE)	Passageiros	08/04/2016	teleconferência
Navegação Porto Feliz Ltda. - ME	Mondai (SC) - Vicente Dutra (RS)	Passageiros e Veículos	13/04/2016	teleconferência
Pipes Empreendimentos Ltda.	Duque Bacelar (MA) - Miguel Alves (PI)	Passageiros e Veículos	19/04/2016	ofício
	Parnarama (MA) - Palmeirais (PI) - Porto Manguera (PI)	Passageiros e Veículos		
	Alto Parnaíba (MA) - Santa Filomena (PI)	Passageiros e Veículos		
	Tasso Fragoso (MA) - Baixa Grande do Ribeiro (PI)	Passageiros e Veículos		
	Tasso Fragoso (MA) - Santa Filomena (PI)	Passageiros e Veículos		
	São João do Araguaia (PA) - Esperantina (TO)	Passageiros e Veículos		
	Floresta do Araguaia (PA) - Pau D'Arco (TO)	Passageiros e Veículos		
	Piçarra (PA) - Araguana (TO)	Passageiros e Veículos		
	São Geraldo do Araguaia (PA) - Xambioá (TO)	Passageiros e Veículos		
	Xinguara (PA) - Santa Fé do Araguaia (TO)	Passageiros e Veículos		
	Palestina do Pará (PA) - Ananás (TO)	Passageiros e Veículos		
	Porto Franco (MA) - Tocantinópolis (TO)	Passageiros e Veículos		
	Imperatriz (MA) - São Miguel do Tocantins (TO)	Passageiros e Veículos		
	São Sebastião do Tocantins (TO) - Vila Nova dos Martírios (MA)	Passageiros e Veículos		
	Carolina (MA) - Filadélfia (TO)	Passageiros e Veículos		
	Carolina (MA) - Barra do Ouro (TO)	Passageiros e Veículos		
	Brejo (MA) - Matias Olímpio (PI)	Passageiros e Veículos		
	Nova Iorque (MA) - Porto Alegre do Piauí (PI)	Passageiros e Veículos		
	Sampaio (TO) - Cidelândia (MA)	Passageiros e Veículos		
	Araguacema (TO) - Santa Maria das Barreiras (PA)	Passageiros e Veículos		
	São Francisco do Maranhão - Penedo (MA) - Palmeirais (PI)	Passageiros e Veículos		

58. Tentou-se contato, também, com a empresa Waldemar dos Santos Transportes Fluviais Ltda., operadora das linhas Capinzal/SC - Machadinho/RS e Marcelino Ramos/RS - Alto Bela Vista/SC, mas não obtivemos sucesso.

59. Nas teleconferências, foram apresentadas às empresas as obrigações trazidas pelo Decreto nº 8.537/2015 e questionados os seguintes aspectos:

- i. Se a empresa possui smartphone e acesso à internet no local da travessia;
- ii. Como o operador imaginava a utilização da versão virtual da Identidade Jovem em sua linha;
- iii. Se o próprio empresário era quem operava a embarcação;
- iv. Solicitado que relatasse como é a operação da sua linha de travessia: características, embarque, venda de passagens, se há emissão de bilhetes, se há emissão de bilhete específico para gratuidades, frequência de operação, quantidade de pessoas transportadas por dia, quantidade de gratuidades transportadas por dia, valor cobrado pela passagem, capacidade das embarcações, ocupação média, duração da travessia;
- v. Se é feito registro diário dos passageiros movimentados;
- vi. No caso das travessias do rio São Francisco, por conta da forte seca e das operações de controle do reservatório coordenadas pela Agência Nacional das Águas - ANA, foi perguntado se a redução de vazão no rio afetou o percurso;
- vii. Qual seria o perfil das pessoas transportadas, e
- viii. Como o empresário via as obrigações trazidas pelo Decreto nº 8.537/2015.

60. Todas as empresas consultadas afirmaram que não possuem telefones inteligentes e, que no ponto de travessia, não há sinal de internet. Alguns relataram que sequer dispõem de sinal telefônico ou ponto de energia elétrica no local. Questionados como imaginavam aplicação da Identidade Jovem virtual, afirmaram que não teriam como verificar a autenticidade do documento e, portanto, seriam obrigados a aceitar o que for apresentado para não criar conflitos no embarque dos passageiros. Um dos operadores queixou-se de que seria passado para trás por falsificadores, mas nada poderia fazer, pois ele não teria condições de confirmar a veracidade dos documentos virtuais. Por fim, a leitura de códigos de barra ou QR Code estão muito distantes da realidade das travessias, conforme asseverou um dos operadores.

61. Houve reclamação também de que não haveria nenhuma contrapartida, ou subsídio, por parte do governo para amenizar os impactos dessas gratuidades.

62. Foi sugerido que a ANTAQ, por meio de fiscalização, orientasse os operadores e dispusesse de um cartaz sobre o direito do jovem (número de gratuidades e de descontos por viagem e documento necessário para gozar do benefício). O objetivo do cartaz seria informar aos usuários sobre seus direitos a fim de evitar discussões e desentendimentos nos pontos de travessia.

63. Segundo alegaram, quase todos os operadores consultados, são concedidas gratuidades além da cota estabelecida na legislação para crianças, deficientes e idosos. É comum a concessão de gratuidades a estudantes também. Um dos operadores afirmou que além dessas gratuidades, há um acordo entre os associados de sua região de não cobrar dos pais dos demais operadores.

64. São frequentes viagens sem qualquer passageiro no vale do São Francisco, apenas para cumprir a frequência estabelecida no esquema operacional. No sul, o operador consultado relatou que também faz viagens com um ocupante, mesmo que gratuito, para cumprir o esquema operacional.

65. Todos os operadores consultados informaram que a movimentação está fraca. Alguns disseram que tem interesse em se desfazer do negócio, mas não encontram compradores para as embarcações. Foi relatado também pelos operadores do rio São Francisco que há semanas nas quais o faturamento é suficiente apenas para pagar o combustível e o "lancheiro", não sobrando retirada para o empreendedor.

66. As manutenções nas embarcações são feitas pelos próprios operadores, via de regra. Tendo sido relatado que, como o faturamento está muito baixo, se o empresário não tiver outra fonte de renda, não haveria dinheiro para pagar os reparos.

67. Os valores de passagem variam entre R\$ 2,00 e R\$ 3,00, o menor valor declarado foi de R\$ 1,30, na linha Juazeiro/BA - Petrolina/PE.

68. A quantidade de pessoas transportadas varia de linha a linha. A maior delas é a de Juazeiro/BA - Petrolina/PE, na qual estima-se transportar cerca de 2.500 (dois mil e quinhentos) passageiros por dia. Desse total, 500 (quinhentos) seriam gratuidades. A operação, no entanto, é dividida entre 5 (cinco) embarcações com saídas de 15 em 15 minutos. Nesta linha, encontram-se as embarcações de maior capacidade: 60, 80 e 100 passageiros. Segundo o presidente da Associação das Barquinhas, haveria ainda uma embarcação com capacidade para transportar 150 (cento e cinquenta) passageiros, mas encontra-se parada devido a baixa do rio São Francisco.

69. Na linha Pão de Açúcar/AL - Niterói/SE, por sua vez, a movimentação está muito fraca e ocorre principalmente em determinados horários do dia. Segundo informado pelo operador, a linha atende principalmente pessoas que viajam para Aracaju, sendo raro aparecer idosos e crianças. O público atendido seria essencialmente de pessoas jovens e adultas. Isto é, atualmente não há redução de receita por conta das gratuidades (idosos e crianças). Mas, quando o benefício do jovem for implantado, haverá grande procura. Pois, esse é o perfil dos usuários da linha: pessoas jovens e de poucos recursos.

70. Nessa mesma linha, foi indagado por um dos operadores se a reserva de vagas seria proporcional à capacidade da embarcação. Sua preocupação advém do fato de possuir a menor embarcação da linha, com capacidade para até 20 (vinte) pessoas, enquanto os demais operariam com embarcações de até 40 passageiros. o operador se disse preocupado, pois o impacto seria maior para ele do que para seus concorrentes.

71. A partir do relato de alguns operadores quanto a quantidade máxima de passageiros transportados por viagem, verificou-se uma ociosidade grande das embarcações: entre 56% (cinquenta e seis por cento) e 75% (setenta e cinco por cento). E, o percentual de pessoas que

vai gratuitamente é de aproximadamente 30% (trinta por cento), em relação ao total diário de passageiros transportados. Na linha Mondal/SC - Vicente Dutra/RS, a movimentação de passageiros é pequena e, segundo o operador, há pouca procura de idosos e crianças, correspondendo à apenas 3% (três por cento) dos passageiros transportados.

72. Quanto à comercialização de passageiros, destaca-se a venda a bordo, durante a viagem. Apenas a linha Juazeiro/BA - Petrolina/PE possui ponto de venda no embarque, inclusive com catracas para controle.

73. No que se refere a alterações devido à seca nas travessias do São Francisco, apenas nas proximidades de Porto Real Colégio/AL - Propriá/SE houve aumento no percurso, o que provocou, segundo o operador um aumento de 100% nos custos.

74. Por fim, consultados sobre como percebiam as obrigações trazidas pelo Decreto nº 8.537/2015, os operadores das linhas Pão de Açúcar/AL - Niterói/SE e Penedo/AL - Neópolis/SE - Santana do São Francisco/SE foram os que se sentiram mais prejudicados. Os demais acreditam que poderão absorver os impactos das gratuidades.

75. A empresa Pipes Empreendimentos Ltda. retornou o ofício, por e-mail, em 29 de maio com uma série de perguntas sobre a implementação da norma (resposta da GRI enviada no e-mail nº 00956133). Na correspondência, a empresa comenta que a obrigação do usuário de solicitar o bilhete de gratuidade, ou o desconto, com antecedência mínima de 3 (três) horas em relação ao horário de partida, bem como o período de 30 (trinta) minutos de antecedência com o qual o jovem deve se apresentar ao local de embarque, irão dificultar a concessão do benefício, favorecendo as empresas de transporte. A esse respeito, o Decreto nº 8.537/2015 estabelece em seu art. 13:

"(...)

§ 2º Para fazer uso das vagas gratuitas ou com desconto de cinquenta por cento previstas no caput, o beneficiário deverá solicitar um único bilhete de viagem do jovem, nos pontos de venda da transportadora, com antecedência mínima de três horas em relação ao horário de partida do ponto inicial da linha de serviço de transporte, podendo solicitar a emissão do bilhete de viagem de retorno, observados os procedimentos da venda de bilhete de passagem.

(...)

§ 6º O jovem deverá comparecer ao terminal de embarque até trinta minutos antes da hora marcada para o início da viagem, sob pena de perda do benefício."

(original sem grifo)

76. Quanto ao segundo parágrafo do dispositivo, entende-se que a obrigação para aquisição do bilhete com antecedência mínima de três horas não acompanha a dinâmica do serviço de travessia, no qual não há venda antecipada. Na travessia, o usuário se apresenta no local do transporte e aguarda embarcado a saída da balsa, ou da lancha; diferentemente do transporte longitudinal de passageiros e misto. Portanto, entende-se que as características dos procedimentos de venda de passagem no serviço de travessia não permitem ao usuário comparecer com a antecedência mencionada no Decreto. De modo que a interpretação que se faz do segundo parágrafo do art. 13 é de que a exigência não se aplica às travessias.

77. Igualmente, a obrigação ao usuário disposta no sexto parágrafo do aludido artigo também não acompanha as características operacionais do serviço de travessia. Inseri-la na Resolução Normativa da ANTAQ como condição ao usufruto do benefício nas travessias iria comprometer a eficácia do direito estabelecido pelo Estatuto da Juventude. Por conseguinte, decidiu-se suprimir tais exigências aos usuários dos serviços de travessia na proposta normativa.

78. A empresa sugeriu, ainda, que o jovem fizesse um cadastro prévio na empresa, além do registro no CadÚnico. O objetivo, segundo a empresa Pipes, seria o de emitir relatórios para conferência. Na proposta da EBN, o jovem seria responsável por manter o cadastro atualizado, sob pena de perda do benefício. A GRI informou à empresa que não seria possível a criação dessa condicionante, pois a norma estaria restringindo o benefício previsto na Lei e no Decreto, o que não seria permitido em razão posição da resolução da ANTAQ em relação ao modelo de hierarquia das leis no país.

5. OPÇÕES REGULATÓRIAS

79. O Decreto determina que a regulamentação da ANTAQ deverá abordar necessariamente os seguintes aspectos, dentre outros:

- i. **Identificação do Jovem:** O Decreto nº 8.537/2015 define em seu artigo 2º, inciso V, que o documento com o qual se identifica o beneficiário jovem é a "Identidade Jovem". O órgão responsável pela emissão do documento é a Secretaria Nacional da Juventude - SNJ. Conforme informado pela SNJ na reunião realizada na ANTAQ em janeiro de 2016, o documento será emitido em parceria com a Caixa Econômica Federal e o Ministério do Desenvolvimento Social (responsável pelo Cadastro Único para Programas Sociais - CadÚnico). De acordo com a SNJ, haverá dois modelos da Identidade Jovem: um virtual, que poderá ser visualizado utilizando-se um smartphone e outro físico (cartão). Via de regra, as identidades serão emitidas na versão virtual. Os cartões serão emitidos apenas em casos excepcionais.
- ii. **Bilhete de Viagem do Jovem:** O Decreto define que o bilhete de viagem do jovem é o documento que comprova o contrato de transporte e será emitido pela empresa prestadora do serviço, em conformidade com a legislação tributária e com os regulamentos da ANTAQ. É dever da Agência regulamentar o padrão de emissão desses bilhetes.
- iii. **Dados operacionais:** O parágrafo único do art. 16 especifica que as empresas prestadoras dos serviços de transporte deverão informar à ANTAQ a movimentação de usuários titulares do benefício, por seção e por situação (gratuidade e desconto), na periodicidade e na forma definida por esta Agência em regulamento.
- iv. **Relatórios de movimentação:** No art. 21, exige-se que a ANTAQ disponibilize para a SNJ relatório a respeito do número de gratuidades e descontos concedidos. Não há definição da periodicidade com que a Agência deverá prestar essas informações à Secretaria.
- v. **Documento de negativa ao benefício:** Quando o benefício não for concedido, as empresas prestadoras dos serviços de transporte deverão emitir ao solicitante documento que indicará a data, a hora, o local e o motivo da recusa (Art. 14, parágrafo único).

80. Além dos pontos elencados acima, a regulamentação da ANTAQ precisará abordar:

- i. Definição das infrações e respectivas penalidades;
- ii. Se haverá diferenciação entre os serviços de transporte de travessias e longitudinal de passageiros e misto;
- iii. Se haverá abordagem específica para o caso dos MEIs;
- iv. Direitos e deveres dos beneficiários;
- v. Obrigações dos operadores.

81. Ressalte-se que o Decreto foi extremamente específico em suas abordagens e determinações, não restando muita margem à ANTAQ na regulamentação do benefício, de modo que não há alternativas regulatórias, mas sim determinações impostas pelo regramento.

82. Em outras palavras, o impacto já foi dado pelo Decreto e não faz sentido falar em Análise de Impacto Regulatório - AIR para a regulamentação da ANTAQ. Visto que, a AIR é um instrumento cuja finalidade serve ao apoio a tomada decisões, valendo-se de elementos técnicos para a indicação da melhor opção regulatória. Ocorre que, conforme foi mencionado, o Decreto alcança detalhes da ordem das resolução normativas das Agências, de maneira que não há margem para adequações às especificidades do setor.

83. Apesar de irrelevante ao resultado do texto normativo que está limitado às determinações do Decreto, entendeu-se necessária a discussão de alguns impactos dessas determinações regulatórias.

• Reserva de vagas independentemente da capacidade da embarcação:

84. Sobre a reserva em cada embarcação e viagem, de duas vagas gratuitas e duas vagas com desconto de 50% (cinquenta) ao jovem de baixa renda, o dispositivo não considera que no caso do transporte aquaviário o impacto das gratuidades no custo do operador varia em função da capacidade da embarcação. Diferentemente do que ocorre no transporte rodoviário, no qual os

veículos possuem praticamente o mesmo número de assentos, sem grandes variações.

85. Conforme indicam os Gráficos 4 e 5 apresentados no tópico 3.2, no serviço longitudinal de passageiros e misto (passageiros e carga) as embarcações autorizadas pela ANTAQ variam na capacidade de oferta, sendo que mais de 1/3 (um terço) das embarcações de passageiros tem capacidade para transportar até 40 (quarenta) pessoas. Para as empresas do transporte longitudinal misto (passageiros e cargas), no entanto, 89% (oitenta e nove por cento) das embarcações possui capacidade para transportar mais de 40 (quarenta) passageiros. No serviço de travessia, as embarcações variam ainda mais, inclusive quanto ao tipo: lancha, *ferry boat*, balsa, etc. Quanto ao porte (vide Gráfico 6), 63% (sessenta e três por cento) é capaz de levar até 40 (quarenta) passageiros. Desse percentual, ressalta-se que quase 1/3 (um terço) possui capacidade para até 15 (quinze) passageiros.

86. Vale lembrar que, por questões de segurança, a Marinha determina que as crianças transportadas gratuitamente na navegação interior também são consideradas na contagem dos passageiros.

87. Apenas como exercício hipotético, tomemos a situação das embarcações com até 15 (quinze) passageiros no serviço de travessia. Supondo que todas as embarcações nessa fatia de 31% (trinta e um por cento) - Gráfico 6 - tenham capacidade para 15 (quinze) passageiros. De acordo com a legislação, devem estar disponíveis em toda viagem 2 (dois) assentos gratuitos para pessoas portadoras de deficiência, da mesma forma, 2 (dois) assentos para idosos, 2 (dois) para jovens e 2 (duas) passageiros com 50% (cinquenta por cento) de desconto aos jovens de baixa renda. Isso significa, que em cada viagem deverão estar disponíveis o correspondente a 7 (sete) vagas gratuitas na embarcação, sem contar as passagens para idosos com desconto de 50% (cinquenta por cento) e que crianças até 5 (cinco) anos não pagam.

88. De fato, seria pouco provável que numa mesma viagem, acidissem todos esses beneficiários. Contudo, como são determinações legais, o empresário deve estar preparado para absorver e manter disponíveis tais benefícios.

89. Retomando a situação hipotética da embarcação com capacidade para 15 passageiros, significa dizer que praticamente metade de sua embarcação está destinada ao transporte gratuito de passageiros.

90. Ora, justamente aqueles com menor receita serão obrigados a absorver o maior impacto. Consequentemente, se tornarão menos competitivos e com menor capacidade de repassar melhorias na qualidade do serviço aos usuários.

91. Em ressonância com essa questão, um operador de travessia queixou-se no processo de Consulta Pública de que sua embarcação é a menor da linha com capacidade de transportar até 20 (vinte) passageiros, ao passo que seus concorrentes possuem embarcações para 40 (quarenta) passageiros. Isto é, o impacto sobre esse operador é o dobro do sofrido pelos seus concorrentes.

92. A rigidez da legislação em não prever que a reserva de vagas obedeça critérios de proporcionalidade à capacidade e ao porte das empresas provoca um desequilíbrio na concorrência da linha.

93. Ressalte-se ainda que 45% (quarenta e cinco por cento) das linhas de travessia autorizadas pela ANTAQ são operadas por Microempresas - ME (faturamento bruto anual de até R\$ 360.000,00, ou R\$ 30.000,00/mês) ou por Microempreendedores Individuais - MEIs (faturamento bruto anual de até R\$ 60.000,00, ou R\$ 5.000,00/mês).

94. Levantamento feito em março de 2015 revelou que 87% (oitenta e sete por cento) dos operadores de travessias são MEs ou MEIs. Vide quadro abaixo:

Quadro 5: Perfil das EBNs autorizadas pela ANTAQ no transporte de travessia, conforme o porte da empresa.

Contagem de Empresa	%	
ME	86	61%
MEI	37	26%
EPP	13	9%
outros	6	4%
Total Geral	142	100%

} → 87% são ME e MEI

95. É importante lembrar que o Microempreendedor Individual deveria dispor de tratamento diferenciado para reduzir as desigualdades na concorrência com os demais; conforme determina a Constituição Federal de 1988:

"Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

IX - tratamento favorável para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

(...)

Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei."

96. No que tangem os benefícios tributários, a Carta Magna assegura às Microempresas - MEs e Empresas de Pequeno Porte - EPP:

"Art. 146. Cabe à lei complementar:

(...)

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

(...)

d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 195, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239."

97. Igualmente, a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, dispõe sobre uma série de benefícios e simplificações para promover a regularização e o desenvolvimento desses prestadores de serviço autônomos.

98. Perceba que o Decreto nº 8.537/2015 e a Lei nº 12.852/2013, ao fixarem o número de gratuidades e descontos independentemente da capacidade do veículo ou embarcação, vão de encontro aos princípios constitucionais da isonomia e da proporcionalidade. Pois, o maior impacto será absorvido justamente por aquele que dispõe de menos condições.

99. Como reflexo, imagina-se uma queda na qualidade do serviço prestado, ou no mínimo, a redução na capacidade de crescimento do negócio do MEI.

100. Ainda com relação à gratuidade no serviço, cabe lembrar que o impacto do benefício acaba sendo repassado aos demais passageiros. Conforme mencionado anteriormente, o perfil desses usuários do transporte hidroviário é justamente aquele que o Estatuto da Juventude busca tutelar: a maioria possui idade menor que vinte e nove anos e com renda familiar de até dois salários mínimos.

101. Para se ter noção do isso representa, Samuel R. de Sousa realizou estudo do "o impacto financeiro gerado no custo operacional dos prestadores do serviço de transporte misto (passageiros e cargas) na navegação interior longitudinal interestadual, decorrente das gratuidades de passagem regulamentares, as quais são impostas pela legislação aplicável ao setor." em 2014. O trabalho intitulado "Estudo do Impacto financeiro das gratuidades regulamentares no custo operacional das empresas de transporte misto (passageiros e cargas) na navegação interior longitudinal interestadual: rota Manaus-AM/Santarém-PA" (Monografia, FGV, 2014) conclui que :

"Em resumo, o impacto financeiro causado pela concessão de gratuidades (renúncia de receita associada) varia entre 7,6% e 11,58% (média 9,02%) do total da receita bruta arrecadada, oscila entre 21% e 86% (média 54,03%) da receita líquida auferida e o custo proporcional das gratuidades na despesa total da empresa alterna de 8,65% a 18,72% (média 14,75%)."

(...)

"Torna-se cristalino que não é razoável comprometer até 11,58% da receita da atividade estudada com gratuidades de passagem sem qualquer instrumento estatal compensatório, tampouco que a renúncia de receita decorrente da concessão desse benefício social represente até 86% da receita líquida, quando não ocorre prejuízo; bem como não é aceitável que o custo de conceder as gratuidades regulamentares atinja o patamar de 18,72% da despesa total da prestação do serviço."

• Identificação:

102. Quanto à identificação dos beneficiários, o impacto negativo não advém da legislação, mas da maneira escolhida para a implementação do documento que identifica esse beneficiário: a Identidade Jovem.

103. A SNJ, órgão responsável pela emissão do documento, optou por produzi-lo em versão virtual e, em casos excepcionais, na forma de cartões físicos. No caso da carteirinha virtual, o jovem deverá possuir celular com acesso à *internet* para solicitar no endereço eletrônico da Caixa Econômica Federal a emissão do documento. Preenchidos os requisitos ao benefício, o usuário irá baixar a imagem da carteirinha para o celular. A autenticidade será verificada por meio de um código de barras ou a decodificação de um QR (*Quick Response*) Code (código de barras bidimensional). Para isso é necessário que o operador disponha de um leitor de códigos de barras ou decodificador QR. Em pesquisa livre na *internet*, apurou-se que os equipamentos de scanner variam de R\$ 145,00 e R\$ 800,00 e devem estar conectados a um computador. Outra opção é a utilização de aplicativo gratuito num *smartphone* e com acesso à *internet* durante a verificação. No caso dos códigos QR, o equipamento deverá estar conectado virtualmente ao banco de dados da SNJ para a descriptografia.

104. A navegação interior no Brasil, por sua vez, ocorre sobretudo nas Regiões Norte e Nordeste, onde a infraestrutura de rede de *internet* ainda está em processo de implantação e desenvolvimento.

105. De acordo com a Agência Brasileira de Telecomunicações - ANATEL, entre 2010 e 2014, o número de acessos a banda larga móvel no Brasil cresceu 735%. As Regiões Norte e Nordeste foram as que mais registraram, em termos percentuais, novas assinaturas do serviço: 784% e 795%, respectivamente. Apesar disso, a publicação de 2015 "Qualidade da Banda Larga - Publicação de Indicadores (julho de 2015)" da ANATEL apresenta que a velocidade média de conexão de **banda larga móvel** (indicador SMP11 - correspondente à média das medições de velocidade instantânea apuradas durante o mês) está abaixo das metas estabelecidas pela Agência nos estados: AP, AM, CE, MA, PA, PI, RR. Na publicação, não havia medição da disponibilidade do serviço de banda larga móvel (disponível em aparelhos de celulares) (Qualidade da Banda Larga - Publicação de Indicadores (julho/2015), ANATEL, acessado em 23 de maio de 2016)

106. Quanto ao serviço de **banda larga fixa**, o indicador "disponibilidade" - SCM9 - corresponde ao "período durante o mês em que o serviço oferecido pela prestadora esteve disponível para o usuário" da maioria dos estados da Região Norte não atingiu a meta de disponibilidade estabelecida pela Agência. O Estado do Amapá sequer apresentou resultados para o serviço de banda larga fixa. De mesma maneira, os estados nordestinos de Bahia e Pernambuco também apresentaram desempenho abaixo da meta mínima de disponibilidade estabelecida pela ANATEL para o serviço de banda larga fixa.

107. Os dados do setor de telecomunicações apontam, portanto, para um serviço ainda em desenvolvimento nas principais regiões nas quais a navegação interior se faz presente. Sendo improvável que os operadores possam escanear o código de barras ou QR Code para verificar a autenticidade do documento apresentado.

108. A consulta pública com operadores de travessia confirmou a hipótese de que nos locais de vila e embarque haveria dificuldade de acesso de rede para verificação da autenticidade das carteirinhas virtuais. De modo que, na prática, os operadores serão forçados a aceitar a imagem da carteirinha virtual apresentada pelo passageiro, independentemente do seu direito de averiguação da Identidade Jovem.

• Bilhete de Viagem do Jovem:

109. Em relação ao "bilhete de viagem do jovem", o Decreto nº 8.537/2015 define em seu art. 2º, que:

(...)
"XVII - bilhete de viagem do jovem - documento, físico ou eletrônico, que comprove o contrato de transporte gratuito ou com desconto de cinquenta por cento ao jovem de baixa renda, fornecido pela empresa prestadora do serviço de transporte, para possibilitar o ingresso do beneficiário no veículo, observado o disposto em Resolução da ANTT e da Antaq;"
(original não grafado)

110. Adiante, o indigitado Decreto apresenta em seu art. 16 redação que induz o leitor à interpretação de que o bilhete teria também natureza tributária:

"Art. 16. O bilhete de viagem do jovem será emitido pela empresa prestadora do serviço, em conformidade com a legislação tributária e com os regulamentos da ANTT e da Antaq."
(original não grafado)

111. Diante da dúvida a respeito da natureza fiscal do bilhete de viagem do jovem, procedeu-se consulta à Procuradoria Federal junto à ANTAQ - PFA (Memorando nº 2/2016/GRI/SRG) para sanear as seguintes questões:

"...se esta Agência tem competência para estabelecer documento de natureza tributária conforme se depreende do art. 16, do Decreto nº 8.537/2015.
Caso entenda-se que o "bilhete de viagem do jovem" possui caráter tributário, os microempresários individuais estariam obrigados a emitir-lo indiscriminadamente à pessoas físicas e jurídicas?"

112. Isso porque, se considerado como documento fiscal, o bilhete não seria obrigatório aos MEIs. De acordo com a Constituição Federal de 1988 e a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, esses empreendedores possuem tratamento jurídico diferenciado com simplificações administrativas, tributárias, dentre outras.

113. Nesse sentido, a Resolução do Comitê Gestor do Simples Nacional – Resolução CGSN nº 94, de 29 de novembro de 2011, determina que a emissão de nota fiscal pelo MEI segue a relação abaixo:

"Art. 97. O MEI: (Lei Complementar nº 123, de 2006, art. 26, §§ 1º e 6º, inciso II)
(...)
II - em relação ao documento fiscal previsto no art. 57, ficará:
a) dispensado da emissão;
(...)
1. nas operações com venda de mercadorias ou prestações de serviços para consumidor final pessoa física;
b) obrigado à sua emissão:
1. nas prestações de serviços para tomador inscrito no CNPJ;"
(grifo nosso)

114. Portanto, o microempresário individual é obrigado a emitir nota fiscal nas prestações de serviço realizadas para outras pessoas jurídicas qualquer, porte, ficando dispensado dessa emissão para o consumidor final (pessoa física), exceto se o consumidor assim o exigir.

115. Diante disso, a PFA manifestou-se por meio do Parecer nº 00029/2016/NCA/PFANTAQ/PGF/AGU (0076330), no qual assevera:

"Embora o bilhete de viagem por conceito, não tenha natureza fiscal, e sim meramente contratual, foi equiparado, na prática, a um documento fiscal pelas legislações tributárias estaduais. Visando a compatibilizar a competência normativa da ANTAQ com o disposto no art. 16 do Decreto, caberá à ANTAQ se restringir aos dados do bilhete que dizem respeito às suas atribuições regulatórias, visto que o disciplinamento do ponto-de-vista tributário caberá às Fazendas Estaduais. Tal modelo já existe, por exemplo, na Resolução n. 912-ANTAQ."
(...)

"No caso do MEI e em razão desta equiparação do bilhete de viagem com um documento fiscal, não haveria necessidade de emissão de bilhete de viagem do jovem dado o disposto na Resolução CGSN n. 94/2011. Pode ser analisada, todavia, a conveniência e a oportunidade de se estabelecer um documento que comprove a isenção total ou parcial da tarifa para o jovem beneficiado pelo Decreto n. 8.537, nos moldes que já existe na ANTT."

(original não grafado)

116. A ANTT trata o bilhete de passagem diferentemente da ANTAQ, segregando-o em dois documentos distintos: um de natureza fiscal e outro representando o contrato de transporte firmado. A Resolução ANTT nº 4.282, de 17 de fevereiro de 2014, traz as seguintes definições em seu artigo 2º:

"I - Bilhete de Passagem: documento fiscal que comprova o contrato com o passageiro;
II - Bilhete de Embargo: documento não fiscal que comprova o contrato de transporte com o passageiro, vinculado ao Bilhete de Passagem;
(...)
IV - Cupom Fiscal - Bilhete de Passagem: documento fiscal, emitido pelo Emissor do Cupom

Fiscal, que comprova o contrato de transporte com o passageiro e equipara-se para fins desta Resolução, no que couber, ao Bilhete de Passagem;

V - Cupom de Embarque: documento não fiscal, emitido pelo Emissor de Cupom Fiscal, que comprova o contrato de transporte com o passageiro, vinculado ao Cupom Fiscal - Bilhete de Passagem, e equipara-se para os fins desta Resolução, no que couber, ao Bilhete de Embarque;"

117. No caso do transporte aéreo, a resolução da ANAC nº 138, de 9 de março de 2010, a qual dispõe sobre as características do bilhete de passagem, não o aborda como um documento fiscal propriamente. Os elementos do bilhete indicam se tratar essencialmente de documento comprobatório do contrato de transporte com o passageiro.

118. As resoluções da ANTAQ, por sua vez, não definem o bilhete de passagem e o tratam também como comprovante do contrato de transporte, mas equiparado a um documento fiscal, pois os mesmos devem estar adequados à legislação tributária dos órgãos competentes.

119. No caso específico dos MEIs, a Resolução nº 3.285 - ANTAQ, de 13 de fevereiro de 2014, dispõe em seu art. 8º, inciso XII que os MEIs autorizados a operar no serviço de travessias são dispensados de emitir bilhete de passagem ao usuário comum:

"XII - emitir bilhete de passagem somente quando o serviço for prestado para pessoa jurídica ou órgão do governo, conforme dispõe a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006;"

120. Observado, portanto, que do ponto de vista jurídico não há necessidade de emissão do bilhete de viagem do jovem pelos MEIs e de que a Resolução nº 3.285 - ANTAQ/2014 determina ao microempreendedor a emissão do bilhete apenas a pessoas jurídicas ou órgão do governo, além de uma interpretação sistemática das características do negócio do MEI, entende-se que não se aplica a cobrança do "bilhete de viagem do jovem" a essa espécie de prestador de serviço. Dessa forma, sugere-se que a Resolução Normativa contenha ressalva referente à obrigação do microempreendedor em emitir o bilhete em questão.

• Envio de dados de movimentação:

121. O Decreto nº 8.537/2015 determina ainda que as empresas enviem periodicamente os dados de movimentação dos beneficiários jovens para a ANTAQ, discriminando o número de gratuidades e descontos concedidos no período.

122. Atualmente, a Agência exige de seus operadores o envio periódico de informações mensais de movimentação. Empresas do serviço longitudinal de passageiros e misto (passageiros e carga) devem encaminhar à ANTAQ bimestralmente os dados de movimentação, ao passo que os operadores de travessia, são obrigados a enviar a cada três meses, ressalvado o caso dos MEIs, os quais são obrigados a enviar apenas quando solicitado pela Agência.

123. Os dados de gratuidades concedidas são agrupados no item "gratuidades", não havendo discriminação de quantos referem-se a idosos, crianças, deficientes, ou outros beneficiários de gratuidades. A escolha por simplificação havia sido tomada por entender-se que o perfil dos usuários poderia ser obtido por meio das Pesquisas de Satisfação dos Usuários. Com a obrigação trazida pelo aludido Decreto, a Agência deverá comunicar os operadores da especificação no caso do beneficiário jovem e alterar o Sistema de Desempenho da Navegação - SDN (Módulo Travessia) para acolher a exigência do novo regramento.

• Caso o jovem não usufrua do benefício:

124. Por fim, no que se refere ao documento emitido nos caso de negativa do benefício disposto no parágrafo único do art. 14, o Decreto nº 8.537/2015 criou mais um documento a ser emitido pelos operadores. O objetivo é melhorar o controle de concessão do benefício. Contudo, o operador já é obrigado a registrar os beneficiários em cada viagem. Seja pelo armazenamento temporário da segunda via do bilhete de passagem, ou pelo registro de transportados em cada viagem. Assim, há indícios de que o documento seja desnecessário. Além disso, o dispositivo não acompanha a dinâmica operacional do serviço de travessia. Nesse tipo de serviço, as passagens são vendidas diretamente no embarque, ou durante o percurso. O preenchimento do documento provocará ainda aumento no tempo de espera para o embarque, bem como o de recebimento das passagens. É provável, portanto, que a obrigação não seja possível de ser cumprida em algumas linhas de travessia diante da particularidade operacional desse serviço.

5.1. **Capacidade de implementação do regulamento**

125. Além da edição da Resolução Normativa específica, para superar parte dos problemas aqui apresentados e alcançar a eficácia da norma, consideram-se necessárias as seguintes medidas:

- a. Produção de material de comunicação (ex.: cartazes, propagandas de rádio, cartilha, etc.) para divulgação do benefício, de forma clara e, ao mesmo tempo, completa com a finalidade de alcançar os usuários dos serviços de transporte longitudinal de passageiros e misto, assim como os de travessia. O objetivo é reduzir os conflitos entre passageiros e operadores nos locais de venda de passagem e embarque. A medida foi proposta por operadores na ocasião da Consulta Pública. A não observância desse cuidado, pode levar à situação semelhante a que ocorre com o transporte gratuito de idosos. Atualmente, tanto operadores, quanto idosos demonstram desconhecimento a respeito do benefício criado pelo Estatuto do Idoso. A Lei determina a reserva de duas vagas gratuitas a idosos com renda de até dois salários mínimos, por viagem. Os demais idosos, sob essa condição, que se interessarem em fazer a mesma viagem, terão desconto de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) no valor da passagem. No entanto, é comum observarmos operadores que transportam gratuitamente todos os idosos que se apresentam por desconhecimento, assim como idosos que, mesmo com as duas vagas já preenchidas, não entendem que, para aquela viagem, o seu direito é o de obter um desconto de pelo menos metade do valor da passagem.
- b. Além do material de comunicação, é necessária uma campanha educativa, com orientação aos operadores a respeito da norma e suas obrigações e esclarecimentos aos usuários no local de embarque, por meio dos fiscais da ANTAQ.
- c. Proposição à SNU de emissão da identidade Jovem, preferencialmente, na forma de cartão físico para as regiões Norte e Nordeste do país.
- d. O documento de negativa ao benefício deverá possuir forma simplificada ao preenchimento.
- e. Apesar de não estar ao alcance da ANTAQ, todos os operadores consultados sugeriram que houvesse alguma contrapartida do Estado para a promoção dessas medidas sociais. Foram citados como possíveis subsídios a redução da carga tributária, no valor do combustível, etc. Sugere-se que a Agência encaminhe o pleito dos regulados aos órgãos competentes.
- f. Ressalte-se, que para o caso dos MEIs, possivelmente seria necessária alteração do Decreto para adequação à suas condições não comparáveis a dos demais concorrentes, sob pena de frustrar o tratamento diferenciado conferido pela Constituição Federal de 1988 a esses empreendedores, conforme sustentado anteriormente.

5.2. **Acompanhamento**

126. Sugere-se que a eficácia da norma seja monitorada por meio de pesquisa específica junto aos usuários e operadores a ser realizada 18 (dezoito) meses após a entrada em vigor da resolução normativa. Denúncias advindas da Ouvidoria, Ministério Público, além dos resultados apontados pelos índices da Fiscalização aplicados à norma sinalizarão possíveis problemas. Esses dados devem ser considerados na elaboração da pesquisa. A pesquisa tem como objetivo obter dados referentes a eficácia da resolução, identificar problemas e subsidiar a tomada de decisão para a solução, ou mitigação, dos problemas.

6. **ELEMENTOS DA RESOLUÇÃO NORMATIVA**

127. A proposta de Resolução Normativa, portanto, deverá abordar:

- i. O objeto da norma, no qual se determina a reserva de vagas gratuitas e com desconto ao jovem de baixa renda;
- ii. Apresentar as definições necessárias à clareza a respeito dos termos utilizados na minuta, respeitadas as devidas adequações do Decreto nº 8.537/2015 ao serviço de transporte aquaviário regulado pela ANTAQ;
- iii. A abrangência dos serviços regulados pela ANTAQ;
- iv. As obrigações das empresas, quais sejam:

- emitir o bilhete de viagem do jovem, salvo se MEI;
 - no caso do transporte longitudinal de passageiros, deverá constar a proibição de venda das passagens reservadas aos beneficiários jovens até 3 (três) horas antes do horário de partida da embarcação;
 - isentar o prestador do serviço de transporte de travessia da obrigação do item anterior. Pois, nesse tipo de serviço, a venda de passagens e utilização do transporte se assemelham à dinâmica do tipo "sobe e desce" em ônibus municipais e semiurbanos. O passageiro se apresenta no momento em que a embarcação irá partir e a cobrança de passagem é feita no momento de embarque, ou mesmo durante a viagem. De modo geral, não há qualquer preposto do operador na margem do rio.
 - informar periodicamente à ANTAQ a movimentação específica de jovens, discriminando as gratuidades e descontos (por seção de linha), e
 - disponibilizar cópias do art. 32 da Lei nº 12.852/2013 e do Decreto nº 8.537/2015 nos pontos de venda de passagem e nas embarcações.
- v. Estabelecer as condições de usufruto do benefício pelo jovem. Assim como, as condições para a solicitação do bilhete do jovem e para o embarque;
- vi. Apontar como deverá proceder a identificação do beneficiário, bem como as condições para o embarque, e
- vii. Estabelecer as infrações e penalidades específicas.

128. No que se referem às penalidades, tomou-se como referência infrações semelhantes já previstas nas resoluções da ANTAQ:

Quadro 6: Comparação das infrações da minuta com demais normativos da ANTAQ.

Minuta	Resolução nº 912/2007 - ANTAQ	Resolução nº 1.274/2009 - ANTAQ
"I - não conceder a gratuidade, ou o desconto de cinquenta por cento sobre o valor da passagem, previstos nesta Resolução Normativa (multa de até R\$ 1.000,00 por beneficiário);"	"VII - deixar de transportar gratuitamente crianças de até cinco anos, conforme disposto no art. 14, inciso XV (Multa de até R\$ 1.000,00);" (...) "XIV - deixar de conceder os benefícios de gratuidade a pessoa com deficiência comprovadamente carente, e para idosos, conforme o art. 14, incisos VII e VIII (Multa de até R\$ 10.000,00). (Redação dada pela Resolução nº 3284-ANTAQ, de 9.1.2014)**"	"VIII - deixar de transportar gratuitamente criança de até cinco anos, conforme disposto no art. 16, inciso X (multa de até R\$ 1.000,00); (Redação dada pela Resolução nº 3.284-ANTAQ, de 2014)." (...) "XIV - deixar de conceder os benefícios de gratuidade para passageiros com deficiência carentes, e para idosos, conforme art. 16, incisos IV e V (Multa: conforme legislação específica); (Redação dada pela Resolução nº 3.284-ANTAQ, de 2014)."
II - deixar de enviar a ANTAQ os dados operacionais de movimentação de beneficiários, na forma do art. 8º (multa de até R\$ 2.000,00);	"XXIII - deixar de prestar informações de natureza técnica, operacional, econômica, financeira, jurídica e contábil, vinculadas à autorização, nos prazos que lhe forem assinalados, ou ainda, omitir, retardar ou, por qualquer forma, prejudicar o fornecimento das referidas informações (Multa de até R\$ 3.000,00);"	"XX - deixar de enviar à ANTAQ, semestralmente ou quando for solicitado, as informações referidas no inciso VIII do art. 14 (multa de até R\$ 3.000,00); (Redação dada pela Resolução nº 3.284-ANTAQ, de 2014)."
III - deixar de emitir o Bilhete de Viagem do Jovem, conforme estabelecido nos arts. 13 e 15 (multa de até R\$ 1.000,00);	"XIX - deixar de emitir bilhete de passagem ou agir em desacordo com o estabelecido no art. 14, inciso X (Multa de até R\$ 2.000,00);"	"XXIX - deixar de emitir bilhete de passagem ou agir em desacordo com o estabelecido no art. 16-A (multa de até R\$ 5.000,00); (Redação dada pela Resolução nº 3.284-ANTAQ, de 2014)."
IV - deixar de emitir, conforme estabelecido no art. 14, a Declaração de Não Utilização do Benefício do Jovem (multa de até R\$ 1.000,00).	"IX - deixar de receber as reclamações dos usuários, mediante a entrega de protocolo de registro (Multa de até R\$ 1.000,00); X - deixar de responder por escrito, em até 30 (trinta) dias, às reclamações encaminhadas pelos usuários (Multa de até R\$ 1.000,00);" XII - deixar de responder por escrito, em até 30 dias, às reclamações encaminhadas pelos usuários (multa de até R\$ 1.000,00); (Redação dada pela Resolução nº 3.284-ANTAQ, de 2014)."	"XI - deixar de receber as reclamações dos usuários, mediante a entrega de protocolo de registro (multa de até R\$ 1.000,00); (Redação dada pela Resolução nº 3.284-ANTAQ, de 2014). XII - deixar de responder por escrito, em até 30 dias, às reclamações encaminhadas pelos usuários (multa de até R\$ 1.000,00); (Redação dada pela Resolução nº 3.284-ANTAQ, de 2014)."

(*) Optou-se por comparar o caso ao transporte de crianças, uma vez que a multa estabelecida para o caso do benefício do Passe Livre e do idoso foram estabelecidas previamente na legislação específica e apresentam valores muito acima da capacidade e porte das empresas prestadoras do serviço de transporte aquaviário na navegação interior.

129. Por fim, é necessário estabelecer na Resolução Normativa elementos balizadores para a dosimetria da pena, adequados à realidade do universo de regulados na navegação interior. Atualmente, a Agência adota o modelo proposto na Nota Técnica nº 2/2015 - SFC, no qual são consideradas as circunstâncias atenuantes e agravantes, a receita bruta anual e o valor base da multa (correspondente a um quarto da multa máxima).

130. O valor de multa a ser aplicado decorre do produto do valor base, de um fator referente à capacidade econômica da empresa (classificado em relação à receita bruta anual) e dos fatores atenuantes e agravantes, conforme representado pela equação abaixo:

$$M = \prod_{i,j} V_b \cdot e \cdot A_i \cdot a_j \quad (1)$$

131. Onde, V_b é o valor base, A_i são os agravantes, a_j atenuantes e e o fator de capacidade econômica.

132. De acordo com a aludida Nota Técnica, os pesos de cada um dos parâmetros seriam:

Quadro 7: Fator capacidade econômica

Receita Bruta Anual	Fator
Igual ou inferior a R\$ 60.000,00	0,5
R\$ 60.000,01 a R\$ 360.000,00	0,6
R\$ 360.000,01 a R\$ 3.600.000,00	0,7

R\$ 3.600.000,01 a R\$ 78.000.000,00	0,8
R\$ 78.000.000,01 a R\$ 300.000.000,00	0,9
Superior a R\$ 300.000.000,00	1

Quadro 8: Fatores Atenuantes

Atenuantes	Fator
Arrependimento eficaz e espontâneo do infrator pela reparação ou limitação significativa dos prejuízos causados à segurança e à saúde pública, ao meio ambiente, ao serviço, ao patrimônio público, aos usuários ou ao mercado	0,5
Confissão espontânea do infrator	0,9
Comunicação prévia pelo infrator do perigo iminente contra a segurança ou o meio ambiente	0,6
Prestação de informações prévias verídicas e relevantes relativas à materialidade da infração	0,9
Primariamente do infrator	0,7

Quadro 9: Fatores Agravantes

Agravantes	Fator
Exposição a risco ou a efetiva produção de prejuízo à segurança e à saúde pública, ao meio ambiente, ao serviço, ao patrimônio, aos usuários ou ao mercado	Baixo 1,7 Médio 1,8 Grande 1,9
Abuso do direito de outorga	1,1
Obtenção, para si ou para outrem, de quaisquer vantagens, diretas ou indiretas, resultantes da infração	1,2
Facilitação ou cobertura à execução ou a ocultação de outra infração	1,1
A prática da infração em ocasião de incêndio, inundação ou qualquer situação de calamidade pública	1,7
Produção de incidentes diplomáticos ou constrangimento ao governo brasileiro	1,1
Reincidência específica	1,2
Reincidência genérica	1,1
Dolo	1,3

133. As reincidências específica e genérica, por sua vez, seriam calculadas conforme as equações abaixo:

- Reincidência específica:

$(1,2)^x$, onde x corresponde à quantidade de reincidências de mesmo fato infracional.

- Reincidência genérica:

$(1,1)^y$, onde y corresponde à quantidade de infrações com fato infracional diferente.

134. Para melhor compreensão, tomemos o caso de um típico operador da navegação interior classificado como microempresa (faturamento bruto anual máximo de R\$ 360.000,00). De acordo com o modelo proposto pela Nota Técnica da SFC, caso esse operador seja primário e não possua nenhum agravante, ou outro atenuante, seriam aplicados os seguintes valores de multa:

Quadro 10: Valores de multa aplicados a uma microempresa primária, conforme o modelo de dosimetria apresentado na NT n°2/2015-SFC.

Infração	Multa aplicada
"I - não conceder a gratuidade, ou o desconto de cinquenta por cento sobre o valor da passagem, previstos nesta Resolução Normativa (multa de até R\$ 1.000,00 por beneficiário);"	R\$ 105,00 por beneficiário
"II - deixar de enviar a ANTAQ os dados operacionais de movimentação de beneficiários, na forma do art. 8º (multa de até R\$ 2.000,00);"	R\$ 210,00
"III - deixar de emitir o Bilhete de Viagem do Jovem, conforme estabelecido nos arts. 13 e 15 (multa de até R\$ 1.000,00);"	R\$ 105,00
"IV - deixar de emitir, conforme estabelecido no art. 14, a Declaração de Não Utilização do Benefício do Jovem (multa de até R\$ 1.000,00)."	R\$ 105,00

135. Conforme se observa, os valores a serem aplicados seriam muito baixos e, possivelmente, a penalidade não alcançaria a eficácia de reprimir as condutas vedadas pelas infrações.

136. Por outro lado, se remodularmos os pesos atribuídos ao valor base da multa e os pesos correspondentes à capacidade econômica das empresas, nos aproximaremos mais da composição do universo de regulados da navegação interior. Observe que os pesos contidos no Quadro 8 são uma boa aproximação para um conjunto amostral de empresas, no qual a maioria possua faturamento bruto anual igual ou superior a R\$ 3.600.000,00; posto que os pesos associados a essas faixas tendem a 1. Cabe lembrar que, dentre outros aspectos, o valor teto de multa é estabelecido tomando-se consideração a que tipo de empresa a penalidade será aplicada.

137. Ocorre, no entanto, que grande parte dos autorizados pela ANTAQ a operar na navegação interior - tanto no serviço de travessias, quanto no longitudinal de passageiros e misto - possui faturamento anual inferior a R\$ 3.600.000,00. De modo que, uma outra ponderação parece necessária.

138. Diante disso, sugere-se que nos casos aplicados à navegação interior, seja considerada a seguinte modulação ao termo " $V_{b,e}$ " da equação (1):

Produto
" $V_{b,e}$ "

Receita bruta anual das empresas da navegação interior	* b ~
Igual ou inferior a R\$ 60.000,00	0,4. M_{\max}
R\$ 60.000,01 a R\$ 360.000,00	0,6. M_{\max}
R\$ 360.000,01 a R\$ 3.600.000,00	0,8. M_{\max}
R\$ 3.600.000,01 a R\$ 78.000.000,00	1,0. M_{\max}
R\$ 78.000.000,01 a R\$ 300.000.000,00	1,0. M_{\max}
Superior a R\$ 300.000.000,00	1,0. M_{\max}

OBS.: Onde, M_{\max} corresponde à multa máxima da infração.

139. A solução apontada no Quadro 11 não invalida ou desqualifica o modelo utilizado no momento pela Agência. Ao contrário, a proposta utiliza os fundamentos do modelo atual para adaptá-lo ao universo de regulados da navegação interior, por meio de uma remodulação. A multa a ser aplicada continua sendo uma função que depende dos fatores agravantes e atenuantes (destaque-se, que não sofrem alteração nos pesos) e da capacidade econômica da empresa. Com uma simples alteração na planilha utilizada pela Fiscalização, é possível aplicar o modelo.

140. Considerando, portanto, a proposta aqui apresentada, os valores de multa a serem aplicados ao exemplo da microempresa primária seriam:

Quadro 12: Valores de multa aplicados a uma microempresa primária, conforme proposta de modulação de dosimetria aplicada à navegação interior.

Infração	Multa aplicada
"I - não conceder a gratuidade, ou o desconto de cinquenta por cento sobre o valor da passagem, previstos nesta Resolução Normativa (multa de até R\$ 1.000,00 por beneficiário);"	R\$ 420,00 por beneficiário
"II - deixar de enviar a ANTAQ os dados operacionais de movimentação de beneficiários, na forma do art. 8º (multa de até R\$ 2.000,00);"	R\$ 840,00
"III - deixar de emitir o Bilhete de Viagem do Jovem, conforme estabelecido nos arts. 13 e 15 (multa de até R\$ 1.000,00);"	R\$ 420,00
"IV - deixar de emitir, conforme estabelecido no art. 14, a Declaração de Não Utilização do Benefício do Jovem (multa de até R\$ 1.000,00)."	R\$ 420,00

141. Outra possibilidade para a Resolução Normativa, seria aumentar o valor da multa máxima para aplicação do modelo de dosimetria atual, de modo que o resultado a ser aplicado seja compatível à eficácia da penalidade. Para isso, o valor teto passaria a um número quatro vezes maior do que o valor proposto na presente minuta (vide Quadro 13). Contudo, conforme mencionado anteriormente, entende-se que a multa máxima não deve ser um valor fictício distante da realidade a ser aplicada. A multa máxima deve ser planejada pensando-se a quem será aplicada.

Quadro 13: Valores de multa máxima considerando a majoração do teto da multa na minuta de Resolução Normativa para aplicação direta do modelo de dosimetria apresentado na Nota Técnica nº2/2015-SFC.

Infração	Multa máxima
I - não conceder a gratuidade, ou o desconto de cinquenta por cento sobre o valor da passagem, previstos nesta Resolução Normativa	R\$ 4.000,00 por beneficiário
II - deixar de enviar a ANTAQ os dados operacionais de movimentação de beneficiários, na forma do art. 8º	R\$ 8.000,00
III - deixar de emitir o Bilhete de Viagem do Jovem, conforme estabelecido nos arts. 13 e 15	R\$4.000,00
IV - deixar de emitir, conforme estabelecido no art. 14, a Declaração de Não Utilização do Benefício do Jovem	R\$4.000,00

142. Considerando, portanto, os impactos internos de pequena ordem e a forte repercussão negativa desnecessária de valores exorbitantes de teto de multa, entende-se que uma simples remodulação do modelo de dosimetria atual seja a opção mais adequada.

143. Finalmente, a proposta de modulação de dosimetria posta aqui aplica-se tanto ao serviço de travessia quanto ao longitudinal de passageiros e misto, uma vez que a multa a ser aplicada será proporcional à capacidade econômica da empresa.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

144. Pelo exposto, conclui-se pela minuta de Resolução Normativa apresentada no documento SEI nº 0098387. A Nota Técnica acompanha ainda uma versão da minuta com justificativas no documento SEI nº 0103836.

145. Para que o normativo não tenha por finalidade simplesmente multar as empresas, mas permitir que o beneficiário legítimo usufrua de seu direito, sugere-se que além da edição da norma, sejam adotados os seguintes encaminhamentos:

- produção de material de comunicação (ex.: cartazes, propagandas de rádio, cartilha, etc.) para divulgação do benefício, de forma clara e, ao mesmo tempo, completa com a finalidade de alcançar os usuários dos serviços de transporte longitudinal de passageiros e misto, assim como os de travessia;
- realização de campanha educativa, com orientação aos operadores a respeito da norma e suas obrigações e esclarecimentos aos usuários no local de embarque;
- proposição à Secretaria Nacional da Juventude de emissão da Identidade Jovem, preferencialmente, na forma de cartão físico para as regiões Norte e Nordeste do país;
- sugere-se que a Agência encaminhe aos órgãos competentes o pleito dos regulados de que o Estado apresente contrapartida aos operadores (subsídios, redução da carga tributária, no valor do combustível, etc.) quando da promoção dessas medidas sociais;
- sugere-se que a Agência apresente proposta de alteração da Lei nº 12.852/2013 e do Decreto nº 8.537/2015 no que afeta os MEIs visando adequação a suas condições especiais, sob pena de frustrar o tratamento diferenciado conferido pela Constituição Federal de 1988 a esses empreendedores; e
- realização de pesquisa com os usuários e operadores e reavaliação da eficácia do normativo em 18 (dezoito) meses.

À consideração superior.

BRUNO ARTUZO VIDIGAL

Especialista em Regulação de Serviços de Transportes Aquaviários

PATRÍCIA PÓVOA GRAVINA

Especialista em Regulação de Serviços de Transportes Aquaviários

VICTOR BARRETO ALVES DE SABÓIA

Técnico em Regulação de Serviços de Transportes Aquaviários



Documento assinado eletronicamente por **Patrícia Póvoa Gravina, Especialista em Regulação de Serviços de Transportes Aquaviários**, em 25/07/2016, às 11:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 1º da Portaria nº 210/2015-DG da ANTAQ.



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Artuzo Vidigal, Especialista em Regulação de Serviços de Transportes Aquaviários**, em 25/07/2016, às 11:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 1º da Portaria nº 210/2015-DG da ANTAQ.



Documento assinado eletronicamente por **Victor Barreto Alves de Saboia, Técnico em Regulação de Serviços de Transportes Aquaviários**, em 25/07/2016, às 11:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 1º da Portaria nº 210/2015-DG da ANTAQ.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://www.antaq.gov.br/>, informando o código verificador **0057550** e o código CRC **0D54EAES**.

Referência: Processo nº 50300.002575/2016-26

SEI nº 0057550