

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

ANEXO

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES
SUPERINTENDENCIA DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE PASSAGEIROS
GERÊNCIA DE ESTUDOS E REGULAÇÃO DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS

PROCESSO: 50500.099251/2020-22

Versão 1.0, de 8 de outubro de 2020

Capítulo 1 – Habilitação
Capítulo 2- Autorização
Capítulo 3- Inviabilidade Operacional
Capítulo 4 – Cadastro da Operação
Capítulo 5 – Frota e Motorista
Capítulo 6 - Procedimentos de Venda
Capítulo 7 – Bilhetes
Capítulo 8 – Gratuidades
Capítulo 9 – Bagagens
Capítulo 10 – Segurança
Capítulo 11 – Viagem
Capítulo 12 – Transmissão de Dados
Capítulo 13 – Relacionamento com Usuários
Capítulo 14 – Ordem Econômica
Capítulo 15 – Disposições Transitórias e Finais

CAPÍTULO 1

HABILITAÇÃO

1. Contextualização

Conforme discutido na Nota Técnica nº 4439/2020/GEEST/SUPAS/DIR (4151187), há atualmente no marco regulatório uma confusão entre os conceitos de habilitação e de autorização. A habilitação se confunde com o próprio Termo de Autorização - TAR, uma vez que qualquer empresa habilitada recebe um TAR, sem que esteja operando algum serviço de transporte.

A norma proposta trata, inicialmente, de separar tais conceitos, exigindo a habilitação como fase anterior à solicitação de autorização propriamente dita. Estar habilitado deve ser um requisito para a prestação dos serviços de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros – TRIP.

Feita tal distinção de conceitos, os documentos necessários para a comprovação de condições de habilitação estão previstos atualmente entre os artigos 7º e 21º da Resolução nº 4.770, de 2015. Tal rol de documentação já foi reanalisado em dois distintos momentos: no âmbito dos projetos de Abertura de Mercado – processo 50500.027339/2019-17 – conduzido nos anos de 2018 e 2019; e pelo Grupo de Trabalho designado pela Portaria nº 339, de 2 de setembro de 2019 – processo 50500.415982/2019-96. Em ambos os projetos foram analisadas melhorias com foco na simplificação dos requisitos de entrada para cumprimento das exigências de regularidade jurídica, fiscal, financeira e trabalhista, bem como comprovação de qualificação técnico-profissional e técnico-operacional.

Também foram analisadas as contribuições recebidas na Tomada de Subsídios 04/2020 – processo 50500.053817/2020-70 – acerca desse tema.

2. Problemas Regulatórios ou Oportunidades de Melhorias

- Revisão dos requisitos de regularidade jurídica
- Revisão dos requisitos de regularidade financeira
- Revisão dos requisitos de regularidade fiscal
- Revisão dos requisitos de regularidade trabalhista
- Revisão dos requisitos de qualificação técnico-profissional e técnico-operacional
- Revisão dos procedimentos de Habilitação
- Revisão das formas de acompanhamento e controle

2.1. Revisão dos requisitos de regularidade jurídica

Os documentos referentes à comprovação de regularidade jurídica encontram-se atualmente dispostos no artigo 8º da Resolução nº 4.770, de 2015.

Res. 4.770/15

Art. 8º Para a comprovação da regularidade jurídica, a transportadora deverá apresentar:

I – prova de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ, devendo ter como atividade econômica principal o transporte coletivo de passageiros;

II – comprovante de identidade do(s) diretores ou sócios-gerentes da pessoa jurídica, conforme atos constitutivos da empresa, em vigor;

III – certidão das Justiças Federal e Estadual dos diretores ou sócios-gerentes, emitida no estado em que está localizada a sede da transportadora, que comprove não terem sido condenados os diretores ou sócios-gerentes, por decisão transitada em julgado, pela prática de crime de peculato, concussão, prevaricação, contrabando e descaminho, bem como contra a economia popular e a fé pública;

IV – ato constitutivo, devidamente registrado, como empresa nacional, do qual conste, como um dos objetivos, a prestação de serviços de transporte coletivo regular de passageiros, e que comprove a disposição de capital social integralizado nos termos definidos no Art. 9º desta Resolução;

V – ata da assembleia, devidamente registrada, que deu posse aos administradores, no caso de sociedade por ações;

VI – documento de eleição da diretoria em exercício, devidamente registrado, no caso de sociedade simples e demais entidades;

VII – certidão negativa de falência ou recuperação judicial, expedida pelo cartório distribuidor da sede da pessoa jurídica; e

VIII – endereço de sua sede.

Parágrafo único. Caso fique comprovada, a qualquer momento, a condenação dos diretores ou sócios-gerentes pela prática dos crimes previstos no inciso III, mesmo que em unidades federativas distintas de onde se localiza a sede da transportadora, a ANTT revogará o Termo de Autorização.

Observa-se então a exigência de prova de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ, devendo constar como atividade econômica principal o transporte coletivo de passageiros.

Em levantamento feito por esta unidade técnica, foram observados 8 tipos de classificações nacionais de atividade econômica – CNAEs principais entre empresas que operam os serviços de TRIP. O CNAE de transporte rodoviário coletivo de passageiros com itinerário fixo interestadual respondeu por apenas 58% dos CNAEs principais identificados. Observou-se também que muitos dos CNAEs principais estão relacionados ao transporte coletivo

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - HABILITAÇÃO

intermunicipal, o que pode ser explicado pela operação conjunta do transporte interestadual e do intermunicipal pelas empresas.

CNAE Principal	Quantidade de Empresas	%
Transporte rodoviário coletivo de passageiros com itinerário fixo interestadual	116	58,88
Transporte rodoviário coletivo de passageiros com itinerário fixo intermunicipal exceto em região metropolitana	50	25,38
Transporte rodoviário coletivo de passageiros sob o regime de fretamento intermunicipal interestadual e internacional	12	6,09
Transporte rodoviário coletivo de passageiros com itinerário fixo intermunicipal em região metropolitana	9	4,56
Transporte rodoviário coletivo de passageiros com itinerário fixo municipal	7	3,55
Serviço de transporte de passageiros – locação de automóveis com motorista	1	0,50
Transporte ferroviário de passageiros intermunicipal e interestadual	1	0,50
Transporte rodoviário coletivo de passageiros com itinerário fixo interestadual	1	0,50

Outro ponto observado é que não houve evidências de que CNAEs incorretos estariam relacionadas a empresas descompromissadas com a prestação adequada do serviço.

Por outro lado, a definição imprecisa do CNAE da empresa pode implicar benefícios tributários, gerando uma vantagem indevida para uma empresa em relação às suas concorrentes.

Alternativamente à definição pela ANTT de quais CNAEs seriam aceitos, sugere-se que sejam permitidos apenas os CNAEs que possibilitam a emissão de Bilhete de Passagem Eletrônico – BP-e.

Passando à próxima exigência atualmente constante na Resolução nº 4.770, de 2015, a apresentação de documento de identidade do(s) diretor(es) ou sócio(s) gerente(s) da pessoa jurídica foi dispensada, uma vez que as informações de identificação dessas pessoas já constam nos atos constitutivos da empresa, nas ata de assembleia de posse aos administradores ou no documento de eleição de diretoria.

A apresentação do ato constitutivo – seja contrato social ou estatuto social – foi mantida. Avaliou-se a possibilidade de dispensa de tal documento, no entanto, como se trata de documento com diversas informações das empresas, optou-se por manter a exigência.

As certidões negativas criminais dos gestores foram mantidas. Foi analisada a possibilidade de inclusão de outros crimes, como lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, organização criminosa, corrupção, impedimento, perturbação ou fraude à concorrência. Entretanto, não foi possível avaliar o impacto da inclusão desses novos crimes. Assim,

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - HABILITAÇÃO

sugere-se manter a proposta original, e caso a ANTT ou a sociedade entenda necessária uma alteração, ampliando o rol de crimes, o tema pode ser reinserido na Agenda Regulatória.

Em relação as certidões negativas, foram consideradas que, além das decisões transitadas em julgado, deva-se considerar também, as decisões proferidas por órgãos colegiados, uma vez que tanto a Lei Complementar nº 135 de 2010 (Lei da Ficha Limpa) – de aplicação ampliada no âmbito da Administração Pública Federal –, como a execução provisória da pena já se dão quando do julgamento por Órgão Colegiado, logo, não faria sentido que uma simples restrição administrativa só ocorresse após o trânsito em julgado de uma ação penal.

Quanto à identificação do endereço da sede da empresa, sugere-se a inclusão também de endereço eletrônico. O endereço eletrônico deve estar sempre atualizado para que a comunicação pela ANTT ocorra preponderantemente por esse canal, reduzindo custos de envio de correspondência e promovendo uma comunicação mais célere entre a Agência Reguladora e as empresas reguladas.

Essas informações cadastrais são importantes para manutenção da comunicação entre o operador e a ANTT, como por exemplo para emissão de notificações, comunicados, entre outros. Foi retirada a necessidade de envio de documento que comprove o endereço, uma vez que a ANTT já possui acesso a essa informação.

Consórcios

Atualmente é permitido formação de consórcio, conforme art. 18 e 19 da Resolução nº 4.770, de 2015. Como pode ser observado, cada integrante do consórcio deve atender individualmente às exigências de regularidade jurídica, fiscal e trabalhista. A regularidade financeira e as qualificações técnico-profissionais e técnico-operacionais são atendidas pelo consórcio.

Res. 4.770/15

Art. 18. Em caso de consórcio, cada consorciada deverá atender, individualmente, às exigências relativas à regularidade jurídica, fiscal e trabalhista.

Parágrafo único. Para comprovação de regularidade financeira, será considerado o somatório dos valores do capital social mínimo de cada consorciado, na proporção de sua respectiva participação no consórcio.

Art. 19. Em caso de transportadoras consorciadas, as seguintes regras deverão ser observadas, sem prejuízo de outras existentes nesta Resolução:

I - o ato constitutivo do consórcio deverá indicar a empresa líder, à qual deverão ser conferidos amplos poderes para representar as consorciadas, receber, dar quitação, responder administrativa e judicialmente, inclusive receber notificação, intimação e citação;

II - as integrantes do consórcio deverão ser pessoa jurídica;

III - os integrantes do consórcio deverão se responsabilizar solidariamente pelos atos praticados durante toda a execução dos serviços autorizados;

- IV - no ato constitutivo do consórcio deverá constar que a empresa líder representará as demais consorciadas, devendo assumir obrigações em nome do consórcio;
- V - a denominação do consórcio e o endereço onde funcionará deverão ser apresentados;
- VI - a estrutura organizacional do consórcio deverá ser apresentada, identificando o dirigente, que atuará como interlocutor do consórcio com a ANTT; e
- VII - a participação de cada consorciada deverá ser apresentada, definindo seus compromissos, obrigações e responsabilidades em relação à prestação dos serviços autorizados.

Infere-se que os consórcios foram estabelecidos na norma vigente para que as empresas impossibilitadas de cumprirem, individualmente, os requisitos técnico-operacionais ou o valor mínimo de capital social pudessem obter a autorização de forma consorciada.

Com a redução do capital social mínimo (ver item 2.2) e a flexibilização da qualificação técnico-operacional (ver item 2.5), não são vislumbrados mais motivos para permitir a operação de consórcios. Com isso, minimizam-se problemas de ordem concorrencial, uma vez que os consórcios podem estabelecer um canal de comunicação entre potenciais concorrentes e, assim, favorecer a formação de práticas concertadas.

Há que se notar ainda que, nos consórcios atualmente estabelecidos, percebe-se, pela documentação apresentada, que a operação das linhas se dá de forma independente entre as consorciadas, o que indica a desnecessidade do instituto frente à nova regulamentação proposta.

Cooperativas

Em relação às cooperativas, atualmente não há previsão na Resolução nº 4.770, de 2015.

A principal controvérsia em relação a outorgar o serviço de transporte rodoviário interestadual de passageiros às cooperativas é em relação a potenciais responsabilizações.

Um exemplo prático é o caso de aplicação de multa. Supõe-se que um dos associados cometa uma irregularidade. A quem a ANTT irá aplicar a multa, ao associado ou à cooperativa? Caso a cooperativa cometa uma irregularidade na prestação do serviço aos seus cooperados, como ela fará o rateio da multa? E se ela não pagar a multa?

Indo além, nos casos mais gravosos, os quais culminam na cassação da outorga, a autorizatária ficaria legalmente impedida de obter novas autorizações por 5 (cinco) anos. No caso de cooperativas, bastaria a cooperativa ser desfeita e a uma nova cooperativa instituída, sendo permitida o reingresso no sistema.

Assim, a outorga de autorização para cooperativas precisa de estudos mais aprofundados. Existe uma série de particularidades nas cooperativas que devem ser estudadas e analisadas antes de permitir sua operação como autorizatária no TRIP.

Para que os efeitos da atuação das cooperativas possam ser estudados por meio de evidências, sugere-se que seja permitida a outorga a essas entidades como condições específicas (ver capítulo de Autorização).

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - HABILITAÇÃO

Outro ponto importante é que, no modelo regulatório proposto, a cooperativa poderia estar habilitada para cadastrar seus veículos e motoristas, podendo associá-los a outras autorizatórias, desde que cumprisse os requisitos do regulamento. Assim, sugere-se incluir a possibilidade de habilitação de cooperativas, porém, sendo vedada a outorga nesse primeiro momento, salvo no caso de outorgas com condições específicas.

A avaliação da outorga às cooperativas deve ser objeto de análise de resultado regulatório da norma proposta.

2.2. Revisão dos Requisitos de Regularidade Financeira

A regularidade financeira é atualmente exigida no artigo 9º da Resolução nº 4.770, de 2015.

Res. 4.770/15

Art. 9º A documentação relativa à regularidade financeira será constituída por:

I - ato constitutivo e suas alterações que comprove capital social mínimo de:

R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais) quando a frota for constituída por, no máximo, 10 (dez) ônibus;

R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) quando a frota for constituída por mais de 10 (dez) e até 50 (cinquenta) ônibus; ou

R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais) quando a frota for constituída por mais de 50 (cinquenta) ônibus.

II - balanço patrimonial e demonstração de resultado do exercício do último exercício social, desde que já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprove patrimônio líquido positivo.

Art. 10. Qualquer alteração no capital social, ou na direção da transportadora, deverá ser comunicada à ANTT, dentro dos 30 (trinta) dias seguintes ao respectivo registro na Junta Comercial.

Os estudos realizados pela ANTT no projeto Abertura de Mercado e no Grupo de Trabalho divergiram nas duas exigências relativas à regularidade financeira: apresentação de balanço patrimonial com patrimônio líquido positivo e capital social integralizado.

Balanço Patrimonial que comprove patrimônio líquido positivo

A Nota Técnica nº 15/GAME/SUPAS/2018 (SEI 0018494) do projeto Abertura de Mercado não avaliou a possibilidade de retirar a exigência de demonstração de resultado do último exercício, pois esta *"tem como propósito a verificação da situação financeira da transportadora, visando evitar habilitação para empresa que esteja, comprovadamente, insolvente para iniciar a operação no sistema o que poderia provocar insegurança quanto a continuidade da prestação do serviço."*

O Grupo de Trabalho também entende que a exigência de regularidade financeira é importante – item 52 da Nota Técnica nº 4113/2019/GECON/SUREG/DIR (*"Essa solicitação vai ao encontro do necessário controle de idoneidade fiscal, jurídica e trabalhista, bem como, mínima capacidade financeira dos pretendentes a operador."*), porém inclui apenas o capital

social integralizado como exigência, sem justificativa para retirada da exigência de patrimônio líquido positivo.

No entanto, deve ser ressaltado o risco, para a adequada prestação dos serviços, de se aceitar empresas com situação financeira extremamente desfavorável, como no caso de um patrimônio líquido negativo. Sugere-se, assim que seja mantida a exigência de apresentação do balanço patrimonial com patrimônio líquido positivo para a habilitação.

Ademais, sugere-se acompanhar o patrimônio líquido de todas as empresas ao longo da prestação dos serviços, possibilitando a observação de evidências de correlação entre a qualidade dos serviços e as contas patrimoniais das empresas.

Capital Social

Quanto ao capital social das empresas, a Resolução nº 4.770, de 2015 exige valor mínimo de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais) para empresas com frota de até 10 (dez) ônibus, de R\$ 10.000.000 (dez milhões de reais) para empresas com frota entre 11 (onze) e 50 (cinquenta) ônibus, e de R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais) para empresas com frota superior a 50 (cinquenta) ônibus.

É certo que a alta exigência de capital social mínimo é atualmente uma das principais barreiras à entrada no mercado, restringindo o acesso de novas empresas no TRIP. Um dos pilares da nova regulamentação proposta é, em acordo a Política Federal de Estímulo ao Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual e Internacional de Passageiros, estabelecida pelo Decreto nº 10.157, de 2019, fomentar a livre concorrência, reduzindo ao mínimo as barreiras à entrada que impeçam a entrada de novos competidores.

Na Análise de Impacto Regulatório nº 16/2019 (SEI 2069976), o estudo do Grupo de Trabalho apresenta a possibilidade de eliminar a exigência de capital social mínimo. No entanto, foi apontado o risco de “*entrada no mercado de empresas descompromissadas com a prestação de serviço*”. Entretanto, não foi apresentada a justificativa para tal entendimento, apesar da relevância da matéria.

De fato, existe o risco de empresas entrarem no mercado de TRIP, venderem bilhetes de passagens e não honrarem seus compromissos, deixando usuários desatendidos. Então, quando a ANTT delega para um terceiro um serviço de sua competência, é preciso ter a mínima garantia, ou pelo menos evidências, de que o delegado é capaz de realizar os serviços.

As alternativas regulatórias apresentadas na Nota Técnica nº 15/GEAME/SUPAS/2018 (SEI 0018494) do projeto Abertura de Mercado foram nesse sentido. Partiram da relação existente na Resolução atual entre capital social e frota, mas também avaliou a possibilidade da relação capital social / objeto de outorga. A proposta do projeto foi relacionar o capital social à frota da transportadora, porém no sentido diverso do proposto atualmente.

A proposta reduzia a exigência de capital social, que passava a ser de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), como forma de reduzir a barreira de entrada. Contudo, o valor do capital social continuaria sendo um limitador ao cadastro de veículos na frota da empresa, limitando assim a abrangência de atuação do operador. Não haveria limite para cadastro de veículos de propriedade da própria empresa, mas, para incorporar veículos que não fossem de sua propriedade, deveria se incrementar o capital social na razão de R\$100.000,00 (cem mil reais) por veículo.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - HABILITAÇÃO

O valor de capital social mínimo proposto pelo projeto Abertura de Mercado (R\$200.000,00), referia-se ao custo aproximado de um veículo de transporte coletivo com idade 10 anos.

O valor do capital social mínimo proposto pelo Grupo de Trabalho teve como referência o art. 980-A do Código Civil (Lei nº 10.406, de 2002), que trata de capital social mínimo de Empresa Individual de Responsabilidade Limitada, no valor de 1.000 salários mínimos. Não houve, no entanto, justificativa para a equiparação com as EIRELIs.

A Resolução de serviço de transporte rodoviário interestadual por fretamento (Resolução nº 4.777, de 2015), estabelece um capital social mínimo de R\$120.000,00 (cento e vinte mil reais) para as empresas atuantes nesse mercado.

O valor de capital social mínimo apresentado na Tomada de Subsídios 04/2020 foi de R\$200.000,00 (duzentos mil reais).

Enfatiza-se que esse valor não deve ser estabelecido como garantia de prestação de serviço adequado, tampouco capacidade financeira de empresa. As condições de habilitação não têm relação com qual o serviço que a empresa vai operar. A prestação de serviço adequado e a capacidade de operar as outorgas solicitadas serão avaliadas de outras formas.

Não foi identificada nenhuma relação entre o valor do capital social com a segurança. Para minimizar aspectos negativos relacionados à segurança, foram incluídas outras exigências regulatórias.

A intenção de estabelecimento de um capital social mínimo é para minimizar o risco de habilitação de empresas recém-criadas, ou seja, que obviamente não terá irregularidades com as demais condições econômicas – regularidades fiscais e trabalhistas. Nesse caso, o capital social integralizado mínimo seria o único requisito econômico a avaliar. Isso não significa que empresas recém-criadas sejam indesejáveis.

Houve contribuições na Tomada de Subsídios 04/2020 no sentido de manter o capital social como está previsto na Resolução nº 4.770, de 2015, com a justificativa da “*necessidade de garantir ao destinatário final um mínimo de segurança de modo que exigir que as empresas transportadoras tenham capacidade financeira não só de operar, mas como e também de suportar os ônus impostas pelo requisito de segurança do passageiro (capacidade de investimentos, renovação de frota, segurança na operação, seguros, etc.) e ter um mínimo de classificação possível para requisição de mercados, pois não é crível que uma empresa que tenha capital de 200 mil possa impunemente pedir todos os mercados rentáveis e não terá condições de operá-los com a segurança que o transporte de vidas humanas requer*”.

De fato, a segurança dos passageiros é um dos pilares da regulação do TRIP, exigindo toda a atenção desta Agência Reguladora. Entretanto, não se vislumbra relação entre o capital social de uma empresa e a segurança dos passageiros desta. Ainda, as condições de operação relacionadas à segurança podem ser observadas diretamente, monitorando, por exemplo, a idade dos ônibus, a inspeção técnica veicular da frota e o seguro de responsabilidade civil. Tais medidas seriam de maior efetividade para a segurança dos passageiros. Esses tópicos serão abordados com mais propriedade no capítulo sobre Segurança.

Também foi apontado na Tomada de Subsídios 04/2020 que o valor do capital social seria uma forma de arcar com custos de acidentes, nos casos de as seguradoras não cumprirem seus compromissos. O tema de seguro de responsabilidade civil está abordado no capítulo

de Segurança, onde foram definidas regras para que as autorizatárias não prestem o serviço sem o seguro.

Não está prevista nenhuma salvaguarda para o caso de a seguradora descumprir o contrato. Entretanto, o capital social não garante esses casos. Apenas é um fator limitante para a responsabilização dos sócios. A responsabilidade dos sócios, no limite do capital social da empresa, também não é imediata, logo, nem sempre o aumento na exigência do capital social pode resolver o problema.

Em oposição as contribuições anteriores, também foi proposta na Tomada de Subsídios 04/2020 a retirada integral da exigência de capital social mínimo. A justificativa apresentada é que “essa exigência poderia representar obstáculo à entrada de transportadoras menores no mercado que poderiam prestar os serviços adequadamente e em cumprimento com a integridade da regulamentação da agência”.

No serviço de fretamento, onde há exigência de capital social mínimo de R\$120.000,00 (cento e vinte mil reais), estão cadastradas – possuem Termo de Autorização de Fretamento - cerca de 6.000 transportadoras. Dessa forma, entende-se que esse valor não impediria a entrada de pequenos operadores.

Por fim, entende-se que a capacidade operacional da empresa está mais diretamente ligada a quantidade de veículos disponível em sua frota (não necessariamente frota própria), do que o montante de capital social. Então, qualquer vínculo entre a frota e o capital social, como especificado no regulamento atual (Resolução nº 4.770, de 2015) não seria efetivo.

Com isso, as inquietações apresentadas na Tomada de Subsídios 04/2020 em relação ao porte das empresas e sua capacidade de operar o serviço interestadual seriam mitigadas.

2.3. Revisão dos Requisitos de Regularidade Fiscal

A regularidade fiscal é exigida no artigo 11 da Resolução nº 4.770, de 2015.

Res. 4.770/15

Art. 11. Para a comprovação da regularidade fiscal, a transportadora deverá apresentar:

I - Certidão Negativa de Débitos ou Certidão Positiva com efeitos de Negativa de débitos relativos aos créditos tributários federais e à Dívida Ativa da União, emitida, conjuntamente, pela Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB e pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN, relativa à sede da pessoa jurídica;

II - Certidão Negativa de Débitos ou Certidão Positiva com efeitos de Negativa de Débitos com a Fazenda Estadual ou Distrital, onde a pessoa jurídica for sediada, inclusive quanto à dívida ativa;

III - Certidão Negativa de Débitos ou Certidão Positiva com efeitos de Negativa de Débitos com a Fazenda Municipal onde a pessoa jurídica for sediada, inclusive quanto à dívida ativa; e

IV - prova da inexistência de débitos inscritos na dívida ativa da ANTT, por meio da emissão de Certidão Negativa de Dívida Ativa ou de Certidão

Positiva com Efeito Negativo emitida pela Procuradoria Federal junto à ANTT.

Parágrafo único. A comprovação de regularidade fiscal está condicionada à inexistência de multas impeditivas da transportadora junto à ANTT.

Multas Impeditivas

As multas impeditivas são aquelas que já tiveram seus recursos apreciados pelas instâncias administrativas, sendo a inscrição na Dívida Ativa o próximo passo do trâmite administrativo. Ocorre que a inexistência de débitos inscritos na Dívida Ativa da ANTT já é uma das exigências de regularidade fiscal, o que tem levado as empresas que se sentem prejudicadas a buscarem o abrigo da Justiça, normalmente com êxito.

Entendeu-se que a supressão dessa cláusula – comprovação de inexistência de multas impeditivas – minimizaria os custos administrativos da agência com o contencioso judicial, ao mesmo tempo em que possibilitaria que essas empresas possuam um maior incentivo à regularização de sua situação – pagamento dessas multas –, uma vez que, na medida em que estas passem a ter débitos inscritos na dívida ativa da ANTT, elas podem ser consideradas inabilitadas.

Inscrição Estadual

A exigência do comprovante de inscrição estadual foi incluída por ser um dos requisitos para a emissão dos bilhetes de passagem, conforme a Lei complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996. Entretanto essa exigência não está prevista nas resoluções da ANTT. Entende-se que operadores sem inscrição estadual não podem comercializar bilhetes, logo não podem realizar o serviço.

Esse requisito pode e deve ser verificado previamente a concessão da outorga de autorização. No projeto Abertura de Mercado, essa exigência foi incluída, porém não como condição de habilitação e sim como requisito para solicitação de termo de autorização. Naquele estudo, ao solicitar uma autorização, seria verificado se a transportadora possuía inscrição estadual nas Unidades de Federação (UF) correspondentes ao objeto requerido.

Entretanto, foi aventada a possibilidade de incorporar esse requisito à regularidade fiscal, em substituição à certidão negativa (ou certidão positiva com efeitos de negativa) junto a Fazenda Estadual ou Distrital. Porém, é possível que a empresa possua inscrição estadual ativa, mas não esteja regular.

Sugere-se a manutenção das certidões de regularidade estaduais relativas à Unidade da Federação - UF da sede da empresa e às UF em que pretende operar.

Assim, se uma empresa não possuir inscrição estadual, ou caso ela seja irregular em uma determinada UF em que opera, passaria a estar desautorizada a operar nessa unidade.

Esse requisito inibe operadores a cadastrarem linhas com seções em UFs em que não recolhem impostos estaduais/distritais, competindo de forma desleal com operadores que cumprem com as exigências fiscais. Essa proposta alcança com mais propriedade o objetivo da exigência de regularidade fiscal – operadores com idoneidade fiscal.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - HABILITAÇÃO

No momento de habilitação, a empresa não precisa ter inscrição estadual, ou comprovação de regularidade estadual de todas as localidades em que deseja operar. Porém, no momento da solicitação da autorização, onde ela define o mercado que vai operar, é necessário que haja compatibilidade entre a requisição e a comprovação de regularidade.

Ao optar por iniciar a operação em uma unidade de federação nova, antes de solicitar a autorização, a autorizatária deverá atualizar suas condições de habilitação, incluindo a inscrição estadual ativa e a prova de regularidade dessa nova UF. Essa e outras atualizações nas condições de atualização podem ser realizadas a qualquer tempo.

2.4. Revisão dos Requisitos de Regularidade Trabalhista

A regularidade trabalhista é exigida no artigo 12 da Resolução nº 4.770, de 2015.

Res. 4.770/15

Art. 12. Para a comprovação da regularidade trabalhista, a transportadora deverá apresentar:

- I - certificado de regularidade do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, relativa à sede da pessoa jurídica; e
- II - prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa ou de certidão positiva com efeito negativo, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT.

Não foram identificadas oportunidades de melhorias e aprimoramentos em relação à regularidade trabalhista.

2.5. Revisão dos Requisitos de Qualificação técnico-profissional e técnico-operacional

As qualificações técnico-profissional e técnico-operacional são exigidas nos artigos 13 a 17 da Resolução nº 4.770, de 2015.

Res. 4.770/15

Art. 13. Para a comprovação da qualificação técnico-profissional a transportadora deverá indicar o responsável por sua gestão, com experiência mínima de 12 (doze) meses em gestão de transporte coletivo rodoviário de passageiros, mediante apresentação de:

- I - Carteira de Trabalho e Previdência Social - CTPS, no caso de empregado;
- II - certidão de tempo de serviço, no caso de instituição pública; ou
- III - contrato social ou ata da assembleia referente à investidura no cargo, no caso do responsável pela gestão da transportadora ser dirigente da empresa.

Parágrafo único. Os documentos previstos neste artigo deverão ser acompanhados de declaração ou atestado expedido pelo órgão ou por entidade pública ou privada em que foi prestado o serviço, com indicação das atividades desempenhadas.

Art. 14. Para a comprovação da qualificação técnico-operacional, a transportadora deverá apresentar, em original, atestado(s) emitido por ente público, em nome da transportadora, que comprove o volume de passageiro-quilômetro produzido em serviço coletivo de transporte rodoviário de passageiros outorgado por ato ou contrato administrativo.

§ 1º O volume de passageiro-quilômetro produzido deverá ser referente ao período de 12 (doze) meses consecutivos, dentre os últimos 5 (cinco) anos, contados da data de encaminhamento dos documentos de que trata este Capítulo.

§ 2º Em caso de consórcio, a comprovação da qualificação técnico-operacional poderá ser feita por meio da soma dos volumes de passageiro-quilômetro de cada consorciado.

Art. 15. A transportadora será classificada em função do perfil de sua qualificação técnico-operacional, definida pelas classes I, II e III, de acordo com o volume produzido de passageiro-quilômetro/ano, conforme a seguir:

Classes	I	II	III
Pass.km Transportados/ano	Até 37.319.800	Acima de 37.319.800 até 186.599.000	Acima de 186.599.000

Parágrafo Único. A não comprovação da qualificação técnico-operacional quanto ao volume de passageiro-quilômetro acarretará o enquadramento da transportadora na classe I.

Art. 16. A transportadora só poderá operar mercado com produção de passageiro-quilômetro/ano que se enquadre na classe correspondente ou em classe inferior à sua qualificação técnico-operacional, conforme quadro contido no Art. 15.

Art. 17. Anualmente a transportadora poderá solicitar a reavaliação do seu perfil, podendo avançar na classe desde que apresente volume de passageiro-quilômetro transportado/ano, compatível com a nova classe, referente ao período de 12 (doze) meses consecutivos, dentre os últimos 5 (cinco) anos, contados da data de encaminhamento dos documentos.

A proposta apresentada na Tomada de Subsídios 04/2020 dispensou os requisitos de qualificação técnico-operacional e técnico profissional. Essa proposta tem a pretensão de promover regulação por resultados, assim, o objetivo a que esses requisitos se propõem – capacidade de gestão da empresa - pode ser avaliado ao longo da prestação do serviço pela eficiência ou não da autorizatória na prestação do serviço.

Além disso, entende-se que os serviços de TRIP não exigem, para a sua operação, complexas qualificações operacionais ou profissionais, comparadas com o setor aéreo. De tal forma, a exigência seria entendida como uma barreira à entrada.

Como esses aspectos não estão diretamente relacionados à preservação da segurança dos passageiros, da segurança na via e nos terminais de passageiros (previstos no Decreto nº 10.157, de 2019), não serão incluídos como requisitos de entrada.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - HABILITAÇÃO

Em relação aos requisitos técnicos, previstos no art. 48 da Lei nº 10.233, de 2001, estes serão observados no momento da solicitação da autorização, como veículos e motoristas cadastrados que cumpram os requisitos (inspeção técnica, seguro, entre outros).

2.6. Avaliação de outros Requisitos para habilitação

Na Tomada de Subsídios O4/2020 foram recebidas contribuições acerca de outros requisitos que poderiam ser incluídos como condições de habilitação.

Programa de Integridade

Foi sugerida que a transportadora, para estar habilitada, deveria apresentar um programa de Integridade e de proteção de dados. Da mesma forma que os requisitos de qualificação técnica-operacional, trata-se de aspectos internos da transportadora.

Como esses aspectos não estão diretamente relacionados à preservação da segurança dos passageiros, da segurança na via e nos terminais de passageiros (previstos no Decreto nº 10.157, de 2019), não serão incluídos como requisitos de entrada.

Planos de Manutenção, Segurança da Operação e Treinamento de Pessoal

A proposta de avaliação por parte da ANTT de procedimentos internos da transportadora, ainda que esteja relacionada a aspectos de segurança, tem como impacto o aumento do fardo regulatório e da burocracia para solicitação de autorização. Todo esse esforço não garante que a operadora prestará um serviço adequado e seguro, devendo a ANTT, ainda que exija a apresentação prévia dos planos, observar se o serviço está sendo prestado de forma adequado.

Dessa forma, entende-se não ser necessária, nesse primeiro momento, exigir conformidades e certificações relacionadas aos procedimentos internos da transportadora. Tampouco exigir que organismos certificadores façam essa avaliação. Cabe à transportadora avaliar a melhor forma de gerir o seu negócio, de forma a entregar à sociedade o serviço especificado pela ANTT.

Entretanto, caso haja evidências ou indícios de que algum aspecto esteja prejudicando a adequada prestação do serviço, a ANTT poderá solicitar mais informações ou documentos para a autorizatária.

Especificamente em relação ao plano de manutenção, este já está previsto na Resolução nº 4.770, de 2015 e será mantido. Entretanto o plano de manutenção não deverá ser previamente enviado e aprovado pela ANTT. Esta Agência, sempre que julgar necessário, poderá solicitá-lo e avaliar o seu cumprimento. Esse tema é tratado com mais detalhes no capítulo de Segurança.

A necessidade de Planos de Capacitação e procedimentos operacionais relacionados a motoristas também foi explorada no capítulo de Cadastro de Frota e Motoristas.

O acompanhamento dessas medidas responsivas – solicitação de informações complementares – deve ser avaliado na Análise de Resultado Regulatório do regulamento proposto.

Níveis de habilitação

Foi proposto que a habilitação seja categorizada, de forma que, em função do tamanho da operação proposta pela empresa, as condições de habilitação sejam mais ou menos flexíveis.

As condições de habilitação não estão relacionadas ao serviço que a autorizatária que vai prestar, e sim, se a empresa é idônea para prestar serviço de TRIP. As condições relacionadas à prestação de serviço, como por exemplo veículos e motoristas – dois principais elementos que possuem relação direta com o serviço de transporte – serão observadas em outro momento, quando a ANTT analisa a proposta de operação da habilitada.

2.7. Procedimentos de Habilitação

A Resolução nº 4.770, de 2015 traz os procedimentos de habilitação, que atualmente equivale à obtenção do TAR nos art. 7º e 20 a 23.

Inicialmente, a nova resolução deve prever que toda a documentação deve ser entregue por meio eletrônico.

Em relação aos documentos comprobatórios de regularidade será observada a validade desses documentos no momento do protocolo. Especialmente em relação às certidões, caso não possuam validade, serão consideradas válidas por 30 dias, a contar da data de emissão, como é previsto na atual resolução.

Prazos

O art. 7º informa, de forma geral, o que deve ser encaminhado e o prazo de análise – 45 (quarenta e cinco) dias. Nos casos de pendências, o prazo de análise é suspenso.

Na proposta do Grupo de Trabalho, o prazo de análise era de 20 dias úteis, enquanto na proposta do projeto Abertura do Mercado, o prazo foi reduzido a 10 dias úteis. Observando a prática desta Agência, esses processos podem ser analisados em até dois dias úteis, de forma que a proposição de redução do prazo para 10 dias úteis é suficiente.

Res. 4.770/15

Art. 7º Para obtenção do Termo de Autorização, a transportadora deverá encaminhar, na forma e prazo estabelecidos, os documentos comprobatórios relativos às regularidades jurídica, financeira, fiscal e trabalhista, bem como à sua qualificação técnico-profissional e técnico-operacional.

§1º A análise da documentação encaminhada nos termos do caput será concluída em até 45 (quarenta e cinco) dias úteis, contados a partir da data do protocolo de recebimento da documentação na ANTT.

§2º A existência de pendência na documentação, nos termos previstos no Art. 22, implica na suspensão do prazo estabelecido no §1º

§3º A contagem do prazo será retomada após a data do recebimento no protocolo da ANTT, da documentação saneadora da pendência.

Art. 22. Havendo qualquer pendência na documentação apresentada, a transportadora será comunicada para saná-la.

§ 1º Caso não haja manifestação da transportadora em um prazo de 60 (sessenta) dias úteis, contados da data de comunicação de que trata o caput, o processo será arquivado.

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido no § 1º, o encaminhamento de nova documentação ensejará a abertura de um novo processo.

Em relação a pendências, o prazo para análise é interrompido quando for constatada necessidade de ajustes, sendo reiniciado quando recebida documentação saneadora da pendência.

Quanto ao prazo para análise de pendências, houve duas propostas diferentes. No projeto Abertura de Mercado foi estipulado o prazo máximo – 90 dias - para análise de documentação, independentemente da quantidade de pendências sucessivas que houver no requerimento. No projeto apresentado pelo Grupo de Trabalho, a partir da comunicação da pendência, o requerente teria 20 dias úteis para manifestação, permitindo assim, quantas interações forem necessárias para conclusão do processo.

A primeira proposta é menos intuitiva para o requerente, porém traz mais flexibilidade de prazo para resolver as pendências. Por exemplo, pode haver uma certidão que demande mais do que 20 dias para ser obtida. Também tem um aspecto positivo de evitar processos sendo analisados por longos períodos, causando alto custo regulatório. A combinação das duas alternativas, faz com que percamos o aspecto positivo da flexibilidade ao operador. Assim, sugere-se adotar a proposta de estabelecimento de prazo máximo de 90 dias para saneamento das pendências observadas.

É importante ressaltar que todos os documentos devem estar válidos na data de entrega do último documento encaminhado, no caso de pendência. Por exemplo, a empresas apresenta parte da documentação e, quando for apresentar a parte pendente, os primeiros documentos apresentados perdem a validade. A empresa deve estar com todos os documentos válidos na data de entrega do último documento.

Publicidade

Atualmente a habilitação é um ato da diretoria, publicado por meio de deliberação no Diário Oficial da União.

Nessa proposta, a habilitação, sem caráter normativo, passa a ser um ato de competência da SUPAS. Sugere-se que a publicação seja em forma de Decisão do Superintendente e que seja publicado no site da ANTT. Segundo o regimento interno da ANTT, art. 120, inciso VII, a decisão é o ato administrativo adequado para aplicação de ato administrativo particular e concreto, sem caráter normativo.

VII - Decisão - ato administrativo, sem caráter normativo, de aplicação particular e concreta, exarado pela autoridade monocrática competente no curso de um processo;

Atualização da Documentação

A atualização da documentação prevista (art. 24, da Resolução nº 4.770, de 2015) é a forma utilizada atualmente para que a empresa mantenha as condições de habilitação.

Res. 4.770/15

Art. 24. A cada 3 (três) anos, contados da publicação do Termo de Autorização, a autorizatária deverá atualizar a documentação elencada nos Art. 8º, Art. 9º, Art. 11, Art. 12 e Art. 13, sob pena de extinção da autorização.

§ 1º Os documentos deverão ser encaminhados à ANTT com antecedência mínima de 90 (noventa) dias do término do prazo estipulado no caput.

§ 2º Caso a autorizatária não observe o disposto no § 1º, será proibida a comercialização de bilhetes de passagem para datas posteriores ao prazo estabelecido no caput.

Não há previsão de ações regulatórias para identificação de descumprimento das regularidades previstas na norma, exceto no caso de condenação dos diretores ou sócios-gerentes (parágrafo único do art. 8º).

Entre as possibilidades de correção dessa falha regulatória, sugere-se a inclusão de um dispositivo para que as condições de habilitação sejam mantidas ao longo de todo o período em que a autorizatária detiver a outorga. E essas condições devem ser observadas periodicamente. A periodicidade de acompanhamento das condições de habilitação deve estar prevista no plano de fiscalização e devem ser pautadas nas diretrizes da atuação responsável. Sob a ótica da responsividade, é possível que, em função de haver ou não evidências, sejam solicitados aos operadores a antecipação da apresentação da documentação.

Uma vez que será adotada o monitoramento constante da manutenção das condições de habilitação, uma opção regulatória é a dispensa de atualização da documentação. No entanto, como ainda não há um procedimento consolidado de avaliação periódica, sugere-se que a atualização documental seja mantida, mantendo a periodicidade de três anos, prevista no regulamento atual, até que o procedimento de acompanhamento seja consolidado.

Assim, como forma de acompanhamento de resultado regulatório da nova proposta, sugere-se observar os resultados do monitoramento e da fiscalização das condições de habilitação. Caso os resultados sejam satisfatórios, isto é, as empresas mantenham suas condições de habilitação, a necessidade de atualização documental prevista em norma poderá ser dispensada.

Em relação às consequências do descumprimento das condições de habilitação, sugere-se a cassação da outorga, como já previsto na Resolução nº 4.770, de 2015, no art. 24. Nessa norma, a previsão ocorre apenas nos períodos de atualização documental. Entretanto, como as condições serão monitoradas ao longo de toda a outorga, deve haver previsão para que a cassação possa ocorrer a qualquer tempo.

Com isso, as condições de habilitação devem ser classificadas como condições indispensáveis ao cumprimento do objeto da autorização, prevista no art. 48 da Lei nº 10.233, de 2001, que prevê a extinção da autorização mediante cassação no caso de sua perda.

Prazo para Atualização Documental

Em relação ao prazo para envio da atualização da documentação, a resolução atual prevê que seja realizado com antecedência mínima de 90 dias do término do prazo. Na ocasião da publicação da norma, esse era o prazo previsto para analisar a documentação, motivando a escolha.

O Grupo de Trabalho sugeriu a alteração do período de atualização para entre os 90 dias que antecedem até 60 dias após o prazo estipulado. O projeto Abertura de Mercado sugeriu que o prazo para envio da documentação fosse de até 30 dias após o vencimento do prazo estabelecido.

Considerando que a autorizatária deve manter as condições de habilitação de forma constante, e que o procedimento de atualização deve ser simples, sugere-se que o prazo para recebimento das certidões atualizadas, seja de 30 (trinta) dias, contados a partir de 3 (três) anos da data da Decisão da habilitação. Pode-se prever no sistema a emissão automática de notificação à empresa habilitada quando o prazo estiver se aproximando.

Em relação à atualização documental, esta não demanda publicação. Caso a empresa não atualize sua documentação, se tornará inabilitada perante a ANTT, e suas autorizações poderão ser cassadas. Nos casos de transportadoras habilitadas que não possuem autorização, caberá a ANTT publicar o ato, nos moldes do ato que concede a habilitação, decidindo pela sua inabilitação.

Atualização de Informações

Outro ponto a analisar é em relação às informações que podem e devem ser atualizadas a qualquer momento. Independentemente do prazo para atualização das certidões, as informações da transportadora podem ser atualizadas a qualquer tempo, como por exemplo, alterações na direção da empresa, endereços, e especialmente, a comprovação de inscrição estadual.

2.8. Formas de Acompanhamento e Controle

As condições de habilitação devem ser mantidas ao longo de toda a prestação do serviço de transporte rodoviário interestadual de passageiros. Da mesma forma que uma empresa que não possua essas condições não pode ser autorizada, as autorizatárias que perderem as condições devem ter suas outorgas cassadas.

É importante que a ANTT disponha de mecanismos efetivos para monitorar essa exigência regulatória e para agir de forma célere quando as condições de habilitação forem perdidas.

Acompanhamento

Alguns mecanismos para que a própria empresa mantenha suas condições atualizadas serão previstas na norma, já detalhadas neste documento, como a atualização de informações a qualquer tempo e a atualização de certidões periódica, a cada 3 (três) anos.

Deve ser previsto no plano de fiscalização da ANTT a periodicidade de acompanhamento das condições de habilitação. Essa periodicidade deve ser pautada nas diretrizes da atuação responsável.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - HABILITAÇÃO

Isso significa que a ANTT deve desenvolver indicadores que indiquem indícios de perda das condições de habilitação. E, a partir do resultado desses indicadores, planejar sua ação de monitoramento das condições de habilitação.

Para citar um exemplo, pode-se monitorar a jornada de trabalho de motoristas e estabelecer que empresas com menos zelo pelo controle da jornada devem ser fiscalizadas com mais frequência em relação à regularidade trabalhista do que as demais.

As denúncias também são fonte de informações importantes. Tanto para identificar possíveis inconsistências em empresas denunciadas, quanto para gerar evidências em relação a empresas que fazem denúncias com o intuito de protelar e prejudicar o adequado trabalho da ANTT.

3. Quadro resumo

Problema/Oportunidade de melhoria	Solução	Relação com outro tema? Qual?
CNAEs permitidos	CNAEs que possibilitam a emissão de Bilhete de Passagem Eletrônico – BP-e	
Documentos dos Sócios e Diretores	Dispensado, já são identificados em outros documentos	
Certidões Judiciais negativas apenas transitadas em julgado	Para decisões proferidas pr órgãos colegiados e transitadas em julgado	
Documento comprobatório do endereço	Dispensado o envio, necessária a informação.	
Ampliação da Forma de contato oficial	Inclusão de endereço eletrônico	
Consórcios	Com a redução de barreiras, deixa de fazer sentido.	
Cooperativas	Permitidas apenas em mercados com condições específicas	Autorização. Condições específicas.
Balanço Patrimonial	Deve ser avaliado anualmente	
Capital Social	Redução do capital de 2 milhões para 200 mil	
Multas Impeditivas	Retirada a exigência	
Regularidade com Fazendas Estaduais	Ampliada para todas as UF em que opera, atualmente é só na sede da empresa. .	
Requisito técnico profissional e técnico operacional	Dispensada na habilitação.	
Atualização de documentos	Mantive-se o reenvio dos documentos a cada 3 anos, porém a condição de habilitação deve ser observada continuamente.	
Simplificação Administrativa	Processo de habilitação 100% eletrônico. Publicado por ato do Superintendente.	
Acompanhamento das condições de habilitação	Serão observadas continuamente. A condição de habilitação é requisito para autorização. A manutenção das condições de habilitação é condição indispensável ao cumprimento da autorização.	Autorização. Condições indispensáveis. Acompanhamento e Controle.

CAPÍTULO 2

AUTORIZAÇÃO

1. Contextualização

Esta AIR dispõe sobre o ato administrativo - instrumento de outorga (Termo de Autorização) – que efetivamente delega ao particular a prestação de serviço de transporte regular coletivo interestadual de passageiros.

Além da discussão sobre o Termo de Autorização, trataremos dos aspectos definidos em Lei que dão forma ao Termo de Autorização: objeto da autorização; condições para adequação às finalidades de atendimento ao interesse público, à segurança da população e à preservação do meio ambiente; condições específicas; condições para anulação e cassação e formas de extinção do Termo de Autorização.

2. Problemas Regulatórios ou Oportunidades de Melhorias

- Adequação do Termo de Autorização ao disposto na Lei
- Transferência de autorização e subautorização
- Revisão do objeto de autorização
- Definição das condições para adequação às finalidades de atendimento ao interesse público, à segurança da população e à preservação do meio ambiente.
- Definição e procedimentos das condições específicas
- Definição e procedimentos das condições para anulação
- Definição e procedimentos das condições para cassação
- Procedimentos de Autorização
- Formas de acompanhamento e controle
- Formas e Procedimentos de extinção da autorização

2.1. Adequação do Termo de Autorização ao disposto na Lei

Conforme disposto na Lei nº 10.233, de 2001, o instrumento utilizado para autorização da prestação do serviço de transporte rodoviário regular interestadual de passageiros é o Termo, consolidado na ANTT como Termo de Autorização.

Lei nº 10.233/01

Art. 44. A autorização, ressalvado o disposto em legislação específica, será disciplinada em regulamento próprio e será outorgada mediante termo que indicará:

...

O art. 24, inciso V, delega competência para a ANTT editar e extinguir os atos de outorga para prestação de serviços de transporte terrestre. Logo, a expedição do Termo de Autorização cabe à Diretoria Colegiada da Agência. Essa competência, é atualmente prevista no art. 3º da Resolução nº 4.770, de 2015.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AUTORIZAÇÃO

Lei nº 10.233/01

Art. 24. Cabe à ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais:

...

V – editar atos de outorga e de extinção de direito de exploração de infraestrutura e de prestação de serviços de transporte terrestre, celebrando e gerindo os respectivos contratos e demais instrumentos administrativos;

...

Res. 4.770/15

Art. 3º A autorização para a prestação do serviço objeto desta Resolução será delegada por ato da Diretoria da ANTT mediante publicação do Termo de Autorização de Serviços Regulares, doravante denominado Termo de Autorização.

Forma do ato

Conforme a Lei de criação da ANTT, o Termo de Autorização deverá indicar o objeto da autorização, as condições para sua adequação às finalidades de atendimento ao interesse público, à segurança das populações e à preservação do meio ambiente, as condições para anulação ou cassação e sanções pecuniárias.

Lei nº 10.233/01

Art. 44. A autorização, ressalvado o disposto em legislação específica, será disciplinada em regulamento próprio e será outorgada mediante termo que indicará:

I – o objeto da autorização;

II – as condições para sua adequação às finalidades de atendimento ao interesse público, à segurança das populações e à preservação do meio ambiente;

III – as condições para anulação ou cassação;

IV – (revogado)

V - sanções pecuniárias.

Conforme já mencionado, há atualmente uma confusão entre o Termo de Autorização e a Licença Operacional. O Termo de Autorização (TAR) definido na Resolução nº 4.770, de 2015 não apresenta o objeto de outorga – este é indicado na Licença Operacional – bem como não define as condições indispensáveis ao cumprimento do objeto de autorização.

Fica assim comprometida a aplicação do inciso III do mesmo artigo, bem como do art. 48 da Lei, o qual estabelece que o descumprimento das condições indispensáveis extinguiria o Termo mediante cassação.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AUTORIZAÇÃO

Lei nº 10.233/01

Art. 48. Em caso de perda das condições indispensáveis ao cumprimento do objeto da autorização, ou de sua transferência irregular, a Agência extinguirá-a mediante cassação.

A necessidade de revisão do conteúdo do Termo de Autorização ao comando legal já foi apontada na Nota Técnica nº 08/ GEAME/SUPAS/2018 (SEI 0010827), quando foi alertada da imprecisão da expressão termo de autorização – TAR – que hoje possui natureza de mera habilitação.

Modelo do TAR

De forma a adequar o TAR às disposições legais, propõe-se que, para cada empresa, os objetos de outorga, bem como as condições específicas, sejam especificados no Termo de Autorização. Ainda, é importante estabelecer que as autorizatárias deverão observar as condições previstas na regulamentação do TRIP – objeto desta AIR -, e que a ANTT pode anular a TAR quando verificada a ilegalidade do ato ou cassá-la no caso de perda das condições indispensáveis ao cumprimento do objeto da autorização.

Modelo Atual	Modelo Proposto
Art. 1º Autorizar as empresas autorizatárias relacionadas no Anexo a prestar serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, sob o regime de autorização.	Art. 1º Autorizar as empresas relacionadas no Anexo a prestar serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros, nos respectivos objetos de autorização e condições específicas, sob o regime de autorização.
Art. 2º A Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros - SUPAS deverá dar publicidade da Licença Operacional e autorizar o início da operação das linhas da autorizatária.	
Art. 3º A não observância do art. 24 da Resolução nº 4.770, de 2015, implicará na extinção da autorização delegada pela ANTT.	Art. 2º As autorizatárias deverão observar as condições previstas na Resolução nº X.XXX, de 20XX e demais normativos relacionados a prestação do serviço regular de transporte rodoviário interestadual de passageiros, sob o regime de autorização.
Art. 4º A ANTT deverá declarar a nulidade do Termo de Autorização, quando verificada a ilegalidade do ato, impedindo os efeitos jurídicos que ordinariamente deveriam produzir, além de desconstituir os já produzidos, respeitados o princípio da ampla defesa e do contraditório.	Art. 3º A ANTT deverá declarar a nulidade do Termo de Autorização, quando verificada a ilegalidade do ato, impedindo os efeitos jurídicos que ordinariamente deveriam produzir, além de desconstituir os já produzidos, respeitados o princípio da ampla defesa e do contraditório.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AUTORIZAÇÃO

Modelo Atual	Modelo Proposto
Art. 5º A ANTT poderá extinguir autorização mediante cassação, em caso de perda das condições indispensáveis ao cumprimento do objeto da autorização ou infração grave, apuradas em processo regular instaurado conforme disposto em Resolução.	Art. 4º A ANTT poderá extinguir autorização mediante cassação, em caso de perda das condições indispensáveis ao cumprimento do objeto da autorização apuradas em processo de extinção, ou por infração grave, apuradas em processo administrativo para apuração de infrações, instaurado conforme disposto em Resolução.
Art. 6º A autorizatária deverá observar as condições previstas na Resolução nº 4.770, de 2015, e demais normativos relacionados à prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, sob o regime de autorização.	
Art. 7º A não observância do disposto nesta Deliberação implicará na aplicação das sanções previstas em resolução específica.	Art. 5º A não observância do disposto nesta Deliberação implicará na aplicação das sanções previstas em resolução.
Conteúdo da tabela em Anexo: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Razão Social ▪ Nº TAR ▪ CNPJ 	Conteúdo da tabela em Anexo: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Razão Social ▪ CNPJ ▪ Nº TAR ▪ Objeto Autorizado ▪ Condições Específicas

2.2. Transferência de autorizações e subautorização

A autorização consiste na delegação da prestação do serviço regular de transporte rodoviário interestadual de passageiros, a título precário, sem caráter de exclusividade, exercido em liberdade de preços dos serviços, em ambiente de livre e aberta competição, por conta e risco da autorizatária.

A autorização confere à autorizatária a responsabilidade perante a sociedade para a adequada prestação do serviço regular de transporte rodoviário interestadual de passageiros dentro do escopo que lhe foi autorizado.

É permitida à autorizatária a subcontratação de terceiros para a realização de parte do processo de prestação do serviço de transporte, desde que cumpridas as exigências legais e regulamento da ANTT. Entretanto a responsabilidade pela prestação do serviço sempre será da autorizatária.

O contrato de transporte será sempre entre o passageiro e a autorizatária, mesmo que seja um terceiro – sob responsabilidade da autorizatária – a realizar a venda do serviço ou a execução da viagem.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AUTORIZAÇÃO

A terceirização de subprocessos do serviço de transporte não se confunde com a subautorização. A autorização do serviço de transporte é competência exclusiva da ANTT, sendo então vedada a subautorização.

A realização do serviço de transporte por transportadora que não possua autorização da ANTT é considerada serviço não autorizado, sujeito às penalidades cabíveis.

Alguns exemplos de terceirização irregular, que pode ser considerada como serviço não autorizado:

- empresa não autorizada vende bilhetes em seu nome para uma linha de outra transportadora, alegando ser sua subcontratada;
- transportadora vende bilhetes em nome de empresa autorizatária alegando ser sua subcontratada, porém não há vínculo entre veículos e motoristas que estão prestando serviço com a detentora da outorga.

Em relação à transferência de autorizações, a Diretoria da ANTT já firmou posicionamento contrário à sua possibilidade. Fundamentou-se que, em um mercado aberto, a transferência de serviços entre empresas, por meio de um negócio comercial, deixa de fazer sentido. A transferência de autorização, em verdade, implica a desistência da autorização pelo “cedente” e a solicitação de nova autorização pelo “receptor”, logo, esse tema não objeto de aprofundamento nessa AIR.

2.3. Revisão do objeto de autorização

O objeto de outorga previsto na norma vigente é o mercado, cuja definição da Resolução nº 4.770, de 2015 é o par de localidades – municípios – que caracteriza um município de origem e outro de destino de Unidades Federativas diversas.

Na elaboração da referida resolução, considerou-se que definir o objeto de outorga como mercado não seria razoável, uma vez que, para cada mercado a ser operado por cada empresa, seria necessário um Termo de Autorização aprovado pela Diretoria da ANTT.

De acordo com as informações cadastradas na ANTT em 01/set/2020, estaríamos falando de 40.552 mercados interestaduais operados por autorizatárias nacionais, que, separados por empresa, chegaria a 56.365 outorgas - Termos de autorização. A tabela a seguir mostra que, em 01/set/2020, havia 189 transportadoras autorizadas operando os 40.552 mercados por meio de 56.365 outorgas:

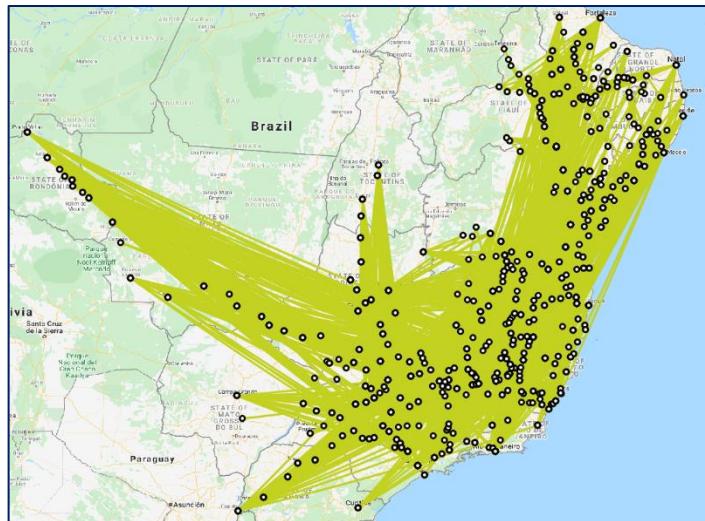
ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AUTORIZAÇÃO

Relação das 10 empresas que mais possuem mercados outorgados (base 01/set/2020)

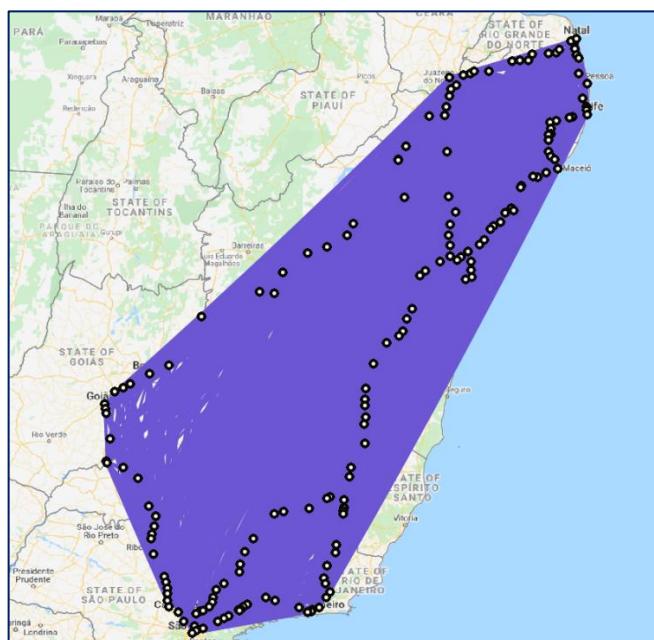
CNPJ	Razão social	Nº de mercados operados	% dos mercados autorizados e operados
05.376.934/0001-46	TRANSPORTE COLETIVO BRASIL LTDA.	7717	19%
00.389.075/0001-06	JS TURISMO LTDA.-ME	6138	15%
01.945.637/0001-13	REAL MAIA TRANSPORTES TERRESTRES - LTDA.	4283	11%
04.242.570/0001-49	NORTE SUL ADMINISTRACAO EM TRANSPORTE RODOVIARIO DE PASSAGEIROS LTDA.	3633	9%
04.110.258/0001-00	R. A. DE SOUSA E CIA LTDA - EPP	1797	4%
16.624.611/0001-40	EMPRESA GONTIJO DE TRANSPORTES LTDA.	1749	4%
92.667.948/0001-13	UNESUL DE TRANSPORTES LTDA.	1389	3%
92.954.106/0001-42	VIAÇÃO OURO E PRATA S/A	1336	3%
89.484.372/0001-44	LOPESTUR-LOPES TURISMO E TRANSPORTES LTDA.	1277	3%
05.263.312/0001-01	EXPRESSO TRANSPORTE E TURISMO LTDA	1076	3%
Outras 179 transportadoras autorizatárias		de 1 a 982 mercados	<=2%
Total (189 autorizatárias)		56.365	100%

Para ilustrar a complexidade para se conceder e fazer a gestão dessas outorgas, as 3 Figuras abaixo mostram, apenas como exemplos, os municípios e mercados para os quais as empresas Gontijo, JS Turismo e Expresso Transporte possuem outorga.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AUTORIZAÇÃO

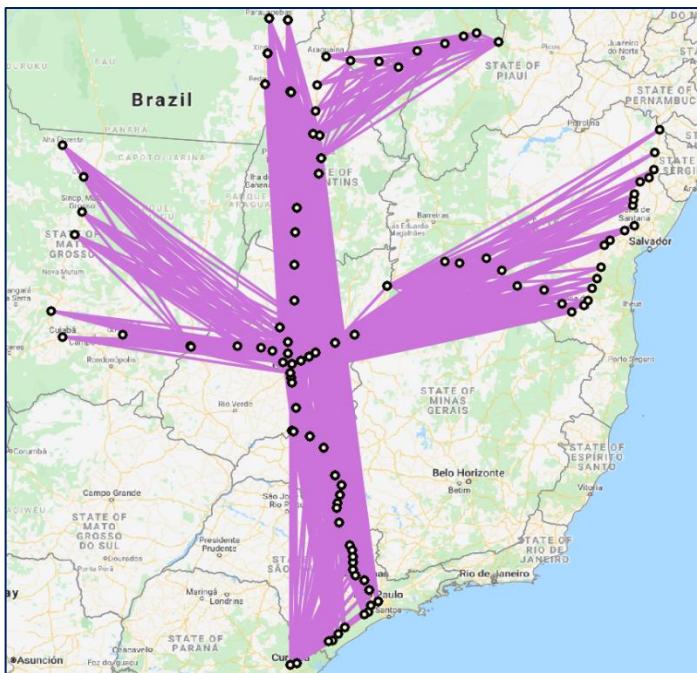


Municípios e os 1749 mercados operados pela Gontijo



Municípios e os 6138 mercados operados pela JS Turismo

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AUTORIZAÇÃO



Municípios e os 1076 mercados operados pela Expresso

Diante desse problema, foi proposto naquela ocasião um outro instrumento onde o objeto de outorga estaria disciplinado – a Licença Operacional – por meio do qual atualmente é outorgado o objeto de autorização. Como a outorga cabe à ANTT, esse instrumento – que deveria ter uma função mais operacional –, é submetido à aprovação da diretoria Colegiada.

Entretanto, tal procedimento encontra-se em claro desacordo com a Lei nº 10.233, de 2001. Conforme explicita a Lei, o objeto de autorização deve estar contido no ato de delegação – o Termo de Autorização.

A escolha do objeto de autorização já foi estudada pela ANTT nos dois últimos projetos relacionados ao tema, o projeto Abertura de Mercado (processo 50500.027339/2019-17) e o Grupo de Trabalho (processo 50500.415982/2019-96) constituído pela Portaria nº 339 de 02/09/2019.

No projeto Abertura de Mercado, a Nota Técnica nº 20/GEAME/SUPAS/2018 (SEI 0018515) apresenta 4 (quatro) alternativas para objeto de outorga: mercados, eixos (conjunto de municípios), linhas e RGIs (regiões geográficas imediatas definidas pelo IBGE). Já o Grupo de Trabalho abordou esse tema na AIR nº 16/2019 e analisou além dos 4 objetos do estudo anterior, incluiu a possibilidade de pontos (localidades de embarque/desembarque) e todo o serviço do TRIP como possibilidade de objeto de autorização.

Na alternativa mais simples, propôs-se que o objeto de outorga fosse todo o serviço de transporte rodoviário interestadual de passageiros. Assim, qualquer operador, desde que cumprido os requisitos de habilitação, estaria apto a operar qualquer serviço rodoviário interestadual de passageiros.

Porém, existem dois comandos legais que, pelo menos inicialmente, podem deixar de ser observados quando se opta por um objeto de outorga amplo e geral.

O primeiro é a inviabilidade operacional. O art. 47-B da Lei nº 10.233, de 2001 afirma que não haverá limite para o número de autorizações, salvo no caso de inviabilidade operacional.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AUTORIZAÇÃO

Logo, a inviabilidade operacional – capítulo 3 dessa AIR – deve ser observada no momento da autorização. Ao optar por uma autorização geral, o comando legal deixa de ser observado.

Lei nº 10.233/01

Art. 47-B. Não haverá limite para o número de autorizações para o serviço regular de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, salvo no caso de inviabilidade operacional.

Considerando que a inviabilidade operacional ocorre nos casos de restrição de infraestrutura, o objeto de outorga deve guardar relação mais próxima ao uso de infraestrutura, se possível, especificando-a.

Outro aspecto controverso daquela escolha diz respeito ao distanciamento da disciplina de uma outorga de autorização propriamente dita, instrumento notabilizado por sua precariedade. Ao estabelecer que uma dada empresa possui um único TAR, sem vinculação com um objeto de autorização específico e associado a toda a operação da empresa, gera-se uma dificuldade adicional de proceder com a extinção dessa autorização, na medida em que isso implicaria no cancelamento de toda a operação da transportadora e não apenas com a paralisação de um conjunto de linhas determinado.

Trata-se do art. 48 da Lei nº 10.233, de 2001, que dispõe sobre a extinção de outorgas por perda das condições indispensáveis ao cumprimento do objeto da autorização.

Lei nº 10.233/01

Art. 48. Em caso de perda das condições indispensáveis ao cumprimento do objeto da autorização, ou de sua transferência irregular, a Agência extinguirá-a mediante cassação.

Com a flexibilidade de entrada de novos operadores e a regulação por resultados, é importante e imprescindível a regulamentação de condições e regras bastante claras também de saída do mercado. A Lei estabelece que devem ser previstas condições indispensáveis, cujo não cumprimento implica a extinção da outorga mediante cassação.

Entende-se que, caso as empresas possuam um único objeto de outorga, essas condições deveriam ser observadas em toda a operação da empresa. Ao perder essas condições, sua outorga seria extinta e, consequentemente, todos os serviços em operação dessa empresa seriam extintos.

Ocorre que a empresa pode operar de forma satisfatória em algumas ligações e insatisfatória em outras. E, mesmo operando de forma insatisfatória, a empresa poderia eventualmente continuar com sua outorga, caso suas operações, na média, fossem atendidas satisfatoriamente.

O contrário também poderia ocorrer. Uma empresa pode, em média, prestar seus serviços de forma insatisfatória. Assim, ela teria sua outorga cassada, extinguindo a totalidade de seus serviços, ainda que o serviço seja prestado adequadamente em algumas de suas ligações.

É notório que atualmente as empresas com compromisso com a prestação adequada do serviço e cumprimento das normas o fazem de forma geral, em todas as suas ligações. Mas até aqui, a concorrência entre operadores era restrita e previsível. A empresa conhecia os concorrentes e a estratégia de operação deles.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AUTORIZAÇÃO

Em um ambiente de ampla e livre concorrência, a possível entrada de novos operadores a qualquer tempo pode fazer com que a empresa adote estratégias diferentes em cada uma de suas ligações em função da concorrência, o que pode influenciar a prestação adequada do serviço.

Assim, com essa alteração na dinâmica do mercado, é possível que a operação das empresas possa ser diferenciada para cada região de atendimento em função de fatores externos, que antes não impactavam na gestão da empresa.

Além disso, as 10% maiores empresas que atuam hoje no setor, respondem por 50% das linhas. A opção por um único objeto de outorga implica que a cassação dessas empresas dificilmente será operacionalizada, tornando o comando legal inócuo. Cassar uma autorização, nesse modelo de objeto de outorga, implicaria uma redução significativa na operação do TRIP.

Com objetos de outorga específicos, as empresas poderão ter vários Termos de Autorização – um para cada objeto, e no caso de perda das condições indispensáveis em um deles, apenas esse seria extinto.

Objeto

Conforme as discussões apresentadas, dentre as possibilidades de objetos de outorga, pode-se dividir as alternativas em dois grupos.

O primeiro – ligações específicas entre municípios (mercados) – são objetos que já caracterizam atualmente a operação. Os objetos do segundo grupo representam espaços geográficos onde ocorrerá a prestação do serviço, sem especificar diretamente a operação.

Objetos de outorga do segundo grupo permitem às autorizatárias maior flexibilidade de operação, dentro do limite estabelecido, sem necessitar de novas outorgas, o que não ocorre com o primeiro grupo.

Dentre as possibilidades ilustradas na Tabela a seguir, optou-se pela outorga por regiões. A delimitação dessas regiões também envolve novas possibilidades de escolha.

- Microrregiões do IBGE (regiões imediatas)
- Macrorregiões do IBGE (regiões intermediárias)
- Unidades da Federação (estados)

À medida que as regiões vão ampliando em termos de abrangência (da alternativa 1 para a 3), o processo de outorga se torna mais simples, e com menor quantidade de objetos a serem autorizados.

Por outro lado, regiões menores, tentam a dar mais transparência da efetiva empresa que opera aquela região. Em uma outorga por estado, Rio de Janeiro – Minas Gerais, por exemplo, não é possível identificar pelo ato autorizativo se a empresa tem interesse em operar entre as regiões dos municípios de Campos (RJ) e Montes Claros (MG). Especialmente nos primeiros anos de entrada de novos operadores, importante que as informações estejam mais claras, tanto para usuários, quanto para os agentes que operam no mercado.

Outro ponto importante que deve ser considerado é que, com regiões menores, reduz-se o risco de um possível uso das outorgas da ANTT para a realização de transporte intermunicipal não autorizado.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AUTORIZAÇÃO

Objeto	Definições, Vantagens e Desvantagens
Mercado 	Consiste no par de municípios onde poderá ser prestado o serviço do TRIP. O mercado pode ser operacionalizado por meio de várias linhas. Caso seja observado inconformidades relacionadas às condições indispensáveis de um determinado mercado, a extinção dessa outorga pode impactar uma série de linhas, inclusive linhas com adequada prestação do serviço.
Trechos 	Consiste em um trecho do itinerário onde será prestado o serviço do TRIP. O trecho poderá ser operacionalizado em várias linhas. Caso seja observado inconformidades relacionadas as condições indispensáveis de um determinado trecho, a extinção dessa outorga pode impactar uma série de linhas, inclusive linhas com adequada prestação do serviço.
Linhas 	Consiste na junção de diversos pares de origem-destino. A desvantagem dessa alternativa é a necessidade de novas outorgas sempre que a linha for alterada.
Eixos 	Consiste em regiões que incluem trechos e localidades, onde deverá ser operacionalizada a prestação do serviço autorizado. Essa proposta surgiu inicialmente com a ANTT definindo os eixos, o que tornou essa proposta incompatível com o regime autorizativo, evoluindo para o conjunto de regiões.
Regiões 	Consiste em um conjunto de regiões, definidas pela operadora, onde deverá ser realizada a prestação do serviço público. É uma proposta que surgiu para mitigar as desvantagens da outorga por eixo, já que a própria autorizatária escolhe suas regiões, e da outorga por linha, já que alterações operacionais dentro da mesma região não implicaria uma nova outorga.

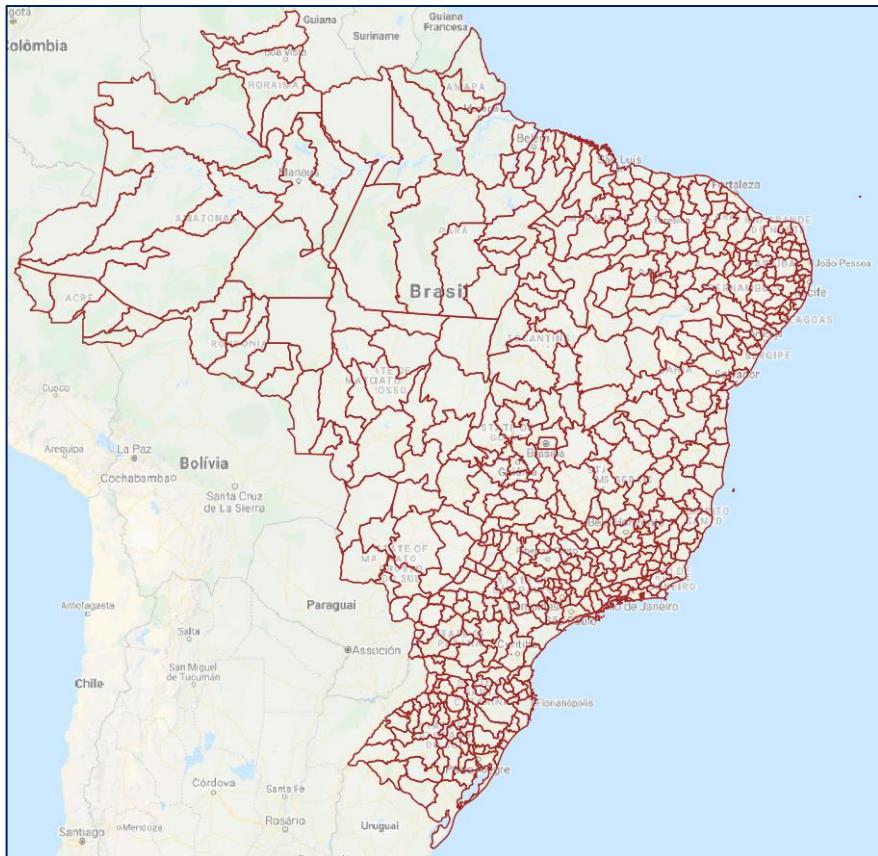
Ao autorizar objetos de outorga de regiões dentro do mesmo estado, a ANTT poderá alertar aos órgãos estaduais responsáveis. Caso o objeto de outorga seja mais amplo, essa informação acaba sendo observada apenas na linha, o que dificulta um planejamento de fiscalização de médio e longo prazo, especialmente em relação a esse aspecto – prestação de serviço intermunicipal não autorizado.

Sugere-se que inicialmente seja adotada as regiões imediatas – até 2017 denominadas microrregiões. A opção pela delimitação de regiões já definidas pelo IBGE, órgão que possui legitimidade para isso, confere maior transparência para o setor.

A delimitação das regiões pela própria ANTT demandaria um estudo mais aprofundado, de forma a justificar os agrupamentos. Ademais, essa divisão geográfica do IBGE já é realizada há mais de 50 anos, e alterações não ocorrem com muita frequência.

Atualmente, há 510 regiões imediatas definidas pelo IBGE, que podem ser consultadas em https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/divisao-regional/15778-divisoes-regionais-do-brasil.html?=&t=o-que-e_, ilustradas no mapa a seguir:

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AUTORIZAÇÃO



Regiões imediatas definidas pelo IBGE

Quanto a operação dentro dessas regiões autorizadas, também foram abordadas algumas possibilidades:

- Todas as linhas terem pontos de embarque em todas as regiões do objeto;
- As linhas podem ter pontos de embarque em quaisquer regiões do objeto;
- Regiões de origem e destino devem estar presente em todas as linhas do objeto, representando o mercado principal autorizado;
- Escolha de duas regiões fixas, não necessariamente iniciais e finais, que devem estar presentes em todas as linhas do objeto, representando o mercado principal autorizado.

A primeira proposta limitaria a linha ao objeto autorizado. Por exemplo, se a transportadora solicitou como objeto as regiões A, B e C, todas as linhas vinculadas a essa autorização deveriam fazer ponto de seção em localidades das regiões A, B e C. Com isso, as linhas diretas e semidiretas, por exemplo, ligando apenas cidades das regiões A e C, sem ponto de seção em B, teriam que compor um outro objeto de outorga (A-C).

Nessa alternativa, seria aumentado o fardo regulatório, já que, para atender o mesmo mercado – ligação direta entre as localidades A e C – teríamos dois objetos de outorga diferentes para a mesma autorizatária, um que inclui uma localidade intermediária e outro sem.

Não apenas seria aumentado o custo do processo autorizativo, mas principalmente do processo regulatório de monitoramento e acompanhamento das operações.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AUTORIZAÇÃO

A segunda proposta é que, dado um conjunto de regiões previamente autorizado, a autorizatária poderia operar qualquer linha cujos pontos de embarque estejam incluídos nas regiões. Essa proposta foi recebida como sugestão na Tomada de Subsídios 04/2020. Se por um lado essa alternativa traz flexibilidade, por outro há o risco de as empresas terem apenas uma autorização com todas as regiões do país.

Com isso, qualquer irregularidade ou inconformidade na autorização, que porventura implique na extinção da autorização, pode impactar grande parte da operação. Além disso, pode haver regiões que tenham sido autorizadas, e que efetivamente não estejam sendo operadas. Isso pode gerar informações inconsistentes para os usuários e para outros operadores que desejam entrar naquela região, que não sabem exatamente quais seriam seus concorrentes.

A terceira proposta fixa as regiões de início e fim do objeto de outorga, e flexibiliza as regiões intermediárias. Assim, um objeto de outorga composto pelas regiões A-B-C-D, permitiria linhas entre as regiões A-D diretamente, ou linhas entre A e D com seções nas regiões B e C (A-B-C-D; A-B-D; A-C-D; A-D).

Porém, da mesma forma que a segunda proposta, a autorizatária poderia incluir inúmeras regiões intermediárias, e só usá-las quando for conveniente. Essa possibilidade permitiria a existência de regiões autorizadas pela ANTT sem a garantia de atendimento de seus usuários.

Tal como na primeira alternativa, pode-se gerar informações inconsistentes para os usuários e para outros operadores que desejam entrar naquela região, mas que não saberiam exatamente quais seriam seus concorrentes.

Uma das desvantagens dessa alternativa é que pode haver localidades alimentadoras, fora do eixo do mercado principal. Por exemplo, posso ter um objeto de outorga A-B-C-D-E, mas que a ligação principal é a ligação A-D. A localidade “E” exerceria a mesma função das localidades “B” e “C”, porém, não estaria localizada geograficamente em um ponto intermediário das localidades “A” e “D”.

Propõe-se então, uma quarta alternativa, semelhante a terceira, com a diferença que as regiões fixas não precisam ser exatamente as regiões extremas. Entretanto, para essa alternativa, são necessárias algumas exigências regulatórias para evitar que se defina duas regiões fixas e as variáveis incluam centenas de regiões do país, as quais na prática poderiam não ser atendidas. Teríamos assim os mesmos problemas da outorga por região.

Como essa mudança do objeto de autorização pode ser de difícil assimilação para o setor, sugere-se que as regras sejam as mais simples possíveis. Além disso, o problema das regiões intermediárias fora do eixo pode ser saneado por meio de operações simultâneas. Esse assunto será mais explorado no cadastro de linhas.

Diante das alternativas levantadas, sugere-se a adoção da terceira proposta. Porém, além de fixar as regiões de início e fim do objeto de outorga, pode-se exigir que a autorizatária possua pelo menos uma linha que opere em todas as regiões que estejam contidas no objeto.

Com isso, caso a transportadora solicite o objeto de outorga A-B-C-D-E-F, todas as linhas devem iniciar e terminar a operação em A e F e deve haver pelo menos uma linha que tenha ponto de seção nas regiões A-B-C-D-E-F.

Essa alternativa flexibiliza a operação da empresa, vantagem apontada na terceira proposta e elimina os riscos de autorizações que não sejam efetivamente operadas, evitando as inconsistências apontadas.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AUTORIZAÇÃO

Assim, optou-se por definir que cada objeto de autorização deve possuir pelo menos uma linha que atenda todas as regiões do objeto de outorga. Essa linha seria denominada linha principal. Então, dentre as regiões do objeto, deverão existir duas regiões geográficas fixas, em que estarão localizados os pontos de origem e destino de todas as linhas vinculadas a esse Termo de Autorização.

Cada Termo de Autorização pode ter várias linhas. Porém, pelo menos uma delas deve atender a todas as regiões geográficas imediatas integrantes do TAR. É essa linha – linha principal – que dará efetividade ao objeto de autorização.

Por exemplo, o objeto de autorização da linha São Paulo-Brasília, com seção em Ribeirão Preto (SP), Uberlândia (MG) e Cristalina (GO) seria formada pelo conjunto das regiões geográficas de São Paulo, Ribeirão Preto, Uberlândia, Cristalina e Brasília, conforme mostrado no mapa ao lado.

A empresa com esse objeto deverá operar pelo menos uma linha que possua pontos de embarque e desembarque em pelo menos um município de cada uma dessas regiões.

Porém, pode haver outras linhas sem essa obrigação, como por exemplo, uma linha direta entre São Paulo e Brasília, ou uma linha São Paulo - Uberlândia - Brasília.

A autorização (TAR) delimitaria a área de atuação da autorizatária. É a delimitação do mercado em que ela irá operar, caracterizado pelas regiões escolhidas pelo operador que irá realizar o serviço.

As linhas da autorizatária devem estar de acordo com o objeto autorizado. Um mesmo objeto autorizado pode ser operado de várias formas.

Para cada uma delas é necessário o cadastro da linha e a emissão da Licença de Viagem. A Licença de Viagem autoriza a operação das viagens de uma linha, conforme será discutido adiante.



2.4. Características do objeto de autorização

São características que devem ser observadas em cada objeto de autorização: a regularidade e o período mínimo de atendimento.

Período mínimo de atendimento ao objeto de autorização.

A Resolução nº 4.770, de 2015 estabelece período mínimo de atendimento do mercado (objeto de autorização) de 12 meses.

Res. 4.770/15

DO ATENDIMENTO DO MERCADO

Art. 45. Os mercados deverão ser atendidos por período mínimo de 12 (doze) meses, contados a partir do início da operação, conforme frequência cadastrada junto à ANTT.

§ 1º A paralisação do atendimento do mercado, após o período de 12 (doze) meses, poderá ser realizada após prévia comunicação à ANTT e aos usuários, com antecedência mínima de 90 (noventa) dias.

§ 2º Após realizada a comunicação à ANTT, esta divulgará a relação dos mercados a serem paralisados pela autorizatária.

§ 3º A paralisação de mercados antes da data estipulada no caput caracteriza abandono de mercado e a autorizatária estará sujeita ao disposto no parágrafo único do Art. 34.

Dentre as propostas apresentadas na Tomada de Subsídios 04/2020, aqueles que defendem a manutenção do período atual afirmam que esse prazo mínimo de 12 meses é importante, forçando o operador interessado a desenvolver estudos técnicos sobre a operação desejada, e, consequentemente, evitando o entra-e-sai do sistema, o que poderia prejudicar os passageiros.

Outro aspecto apontado é a possibilidade de ocorrência de “concorrência desleal” somente nos períodos de alta temporada. Foi pontuado que o prazo de 90 dias – colocado em discussão na Tomada de Subsídios 04/2020 – possibilitaria que os “aventureiros” operassem apenas na alta temporada. Também houve sugestões para ampliação do prazo para 180 dias.

Em oposição às contribuições anteriores, também foram apresentadas contribuições para exclusão de qualquer período mínimo, uma vez que não teria relação direta com a prestação adequada dos serviços e que poderia representar um engessamento do serviço, reduzindo a flexibilidade do operador em se adequar rapidamente à demanda dos usuários, característica do instrumento de autorização.

Avaliou-se, então as alternativas, quais sejam: não definir período mínimo para objeto de autorização; alterar o período mínimo para 90 (noventa) dias ou manter os atuais 12 (doze) meses.

A primeira alternativa avaliada seria a de não definir um período mínimo de atendimento. Essa opção pode fazer com que transportadoras solicitem TAR, e não operem. Essa atitude gera prejuízo tanto para a Administração, que teve os custos de processamento de uma autorização que não foi efetivada, como para a sociedade, que tem a expectativa de atendimento ou de incremento da concorrência no setor, assim como também para os demais operadores, que podem reorientar seu plano de negócios em função da expectativa de ação de outro operador.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AUTORIZAÇÃO

Além disso, pode acontecer das autorizatárias sempre operarem em períodos inferiores aos períodos da avaliação, fazendo com que a operação dessas empresas não seja avaliada, o que facilita o não cumprimento das exigências regulatórias.

Podemos comparar as alternativas 2 e 3 simultaneamente, pois as vantagens de uma são as desvantagens da outra. O quadro abaixo ilustra as duas opções regulatórias.

Período mínimo de 3 meses	Período mínimo de 12 meses
Procedimentos de entrada Para a ANTT: Processos de autorização devem ser realizados com maior frequência. Para os transportadores: Maior oportunidade de entrada (impacto positivo para novos e impacto negativo para atuais operadores). Não precisam ter conhecimento amplo do mercado para iniciar a operação (positivo). Outros podem entrar no mesmo mercado com facilidade (negativo) Para usuários: O aumento no número de operadores pode ampliar a concorrência, possibilitando a redução dos preços (positiva). Caso haja grande número de operadores, pode causar confusão quanto a identificação do operador para o usuário (neutro a negativo).	Procedimentos de entrada Para a ANTT: Processos de entrada tendem a ser realizados com menor frequência (redução no custo de processamento). Para os transportadores: Menor oportunidade de entrada (impacto negativo para novos e impacto positivo para atuais operadores). Precisam ter conhecimento amplo do mercado para iniciar a operação, já que deverão permanecer por 12 meses (negativo). Baixa possibilidade de outros concorrentes entrarem no mesmo mercado, já que precisam de mais informações (positivo). Para usuários: O baixo número de operadores pode fazer com que os preços fiquem em patamares superiores à alternativa de 3 meses. (negativa). Pode não haver interesse de operadores, e nem em períodos de alta demanda haverá atendimento (negativa).
Continuidade Não garante a continuidade no serviço por 12 meses, podendo ser descontinuado nos períodos de baixa demanda (negativo).	Continuidade Aumenta a possibilidade de o serviço ser realizado sem descontinuidade por 12 meses (positivo). Maior possibilidade de processos de abandono de mercado, comparado com a alternativa 2 (negativo).
Períodos de Pico Épocas do ano de maior demanda podem ter aumento de concorrentes e consequentemente queda nos preços (positivo). Épocas do ano de menor demanda podem ficar desatendidas ou com baixa ou nenhuma concorrência entre operadores (negativo).	Períodos de Pico Épocas do ano de menor demanda tendem a ser atendidas (positivo) Épocas do ano de maior demanda podem ter aumento de preço em função da restrição de entrada de concorrentes (negativo).

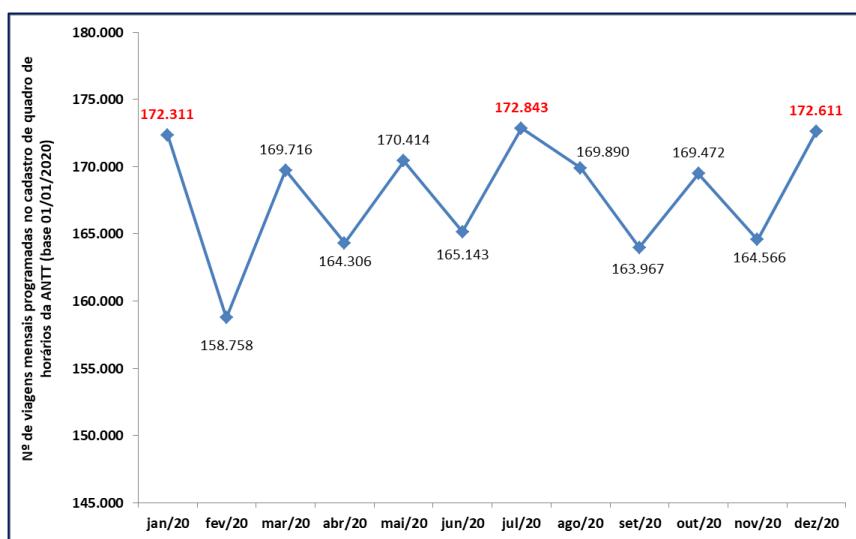
ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AUTORIZAÇÃO

Atualmente o período mínimo é de 12 meses e não há registros de reclamações em relação a esse prazo. Porém, as solicitações de novos mercados começaram a ser autorizados apenas no início de 2020. Esses mercados novos, ao contrário dos mercados antigos, que as transportadoras já conhecem o comportamento ao longo do ano, podem demandar uma redução de prazo.

Observa-se que os mercados de menor demanda são os mais impactados por essa escolha regulatória. São eles os mais propensos a não terem continuidade ao longo do ano, caso opte-se pelo período mínimo de 90 (noventa) dias, e os mais propensos a não terem operadores em nenhuma época do ano, caso a terceira alternativa seja escolhida. Assim, entre o total desatendimento e o desatendimento em alguns períodos do ano, optou-se pelo período mínimo de 90 (noventa) dias.

A opção do período mínimo de 180 (cento e oitenta) dias não foi considerado. Nessa possibilidade, não há as vantagens de um período curto – flexibilidade de entrada de operadores, nem as vantagens do período longo – atendimento o ano todo.

Avaliando também as altas temporadas do TRIP, observa-se que elas são bem pontuais. Há picos em janeiro, julho e dezembro. O gráfico a seguir apresenta o planejamento de viagens a serem realizadas em cada mês de 2020 de acordo com o que estava cadastrado no sistema de quadro de horários da ANTT no dia 01/01/2020, destacando em fonte vermelha, o número de viagens nos meses de pico de janeiro, julho e dezembro



Programação mensal de viagens (base quadro de horários de 01/01/2020)

Desta forma, caso optássemos por período mínimo de um mês, poderia haver operações dedicadas aos períodos de pico. Com período mínimo de 3 (três) meses esta situação pode ser atenuada. Além disso, já há, nesses meses de alta temporada, um acréscimo de concorrência ao serviço regular por outras formas de transporte, seja por viagens de fretamento, viagens pelo modo de transporte aéreo ou por viagens em veículos particulares.

A ampliação da concorrência na alta temporada ocorre em todos os setores, e não poderia ser diferente no TRIP. Entende-se que empresas que operam naquelas ligações durante todo ano são naturalmente mais conhecidas pelos usuários, o que já é uma vantagem competitiva sobre as empresas que operam apenas em períodos específicos.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AUTORIZAÇÃO

Com a opção do período mínimo de 3 (três) meses, a opção regulatória de atendimento temporário, prevista no art. 46 da Resolução nº 4.770, de 2015, não precisa ser regulamentada.

Res.4.770/15

Art. 46. É facultado à autorizatária solicitar o atendimento temporário de mercado, observadas as seguintes condições:

I - se o mercado não for atendido; e

II - se o mercado estiver localizado em um raio superior a 50 (cinquenta) quilômetros de distância de um mercado já atendido.

§ 1º A operação poderá ocorrer por até 90 (noventa) dias consecutivos, contados do início da operação, podendo ser prorrogada uma única vez pelo mesmo prazo.

§ 2º Caso o mercado atendido temporariamente seja autorizado nos termos do Art. 45, a autorização para atendimento temporário não será prorrogada.

§ 3º Caso a autorizatária não informe expressamente o prazo de atendimento, será considerado, para deferimento do pleito, o prazo limite constante no § 1º.

§ 4º A prorrogação da Licença Operacional de um mercado temporário deverá ser solicitada à ANTT com antecedência mínima de 15 (quinze) dias de seu vencimento.

A consequência atual da paralisação dos serviços antes do prazo mínimo de operação é o impedimento de atender outros mercados por 3 (três) anos, além de aplicação de penalidade. Sugere-se que, além da renúncia da autorização, sejam previstas penalidades para o descumprimento do período mínimo

Regularidade do objeto de autorização

É cediço que a regularidade é um dos pressupostos da prestação do serviço adequado, logo, não haveria por que falar em serviço público dissociado desse conceito. Considerar-se-á como serviço regular aquele que é operado todos os meses, pelo menos uma vez ao mês.

Mesmo a despeito da alteração do regime de delegação e de um maior protagonismo dos agentes do mercado no planejamento da operação e no atendimento da demanda por passageiros, a característica indissociável de serviço público conferida ao TRIP reclama a existência de uma frequência mínima.

Note-se a referência à expressão "existência" de frequência mínima, em detrimento de "definição" de frequência mínima, uma vez que essa última pressupõe um protagonismo estatal que, entende-se, deixa de fazer sentido com a migração para o regime de autorização pura.

O Decreto nº 10.157, de 2019, ratifica esse entendimento, quando elenca, entre os princípios da Política Federal de Estímulo ao TRIP, a liberdade de frequência. Não cabe ao órgão regulador definir a frequência, bem com os preços e o itinerário.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AUTORIZAÇÃO

Decreto nº 10.157/19

Art. 2º São princípios da Política Federal de Estímulo ao Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual e Internacional de Passageiros:

- I - livre concorrência;
- II - liberdade de preços, de itinerário e de frequência;
- III - defesa do consumidor; e
- IV - redução do custo regulatório.

A autorizatária possui liberdade para definição dos preços de seus serviços, porém devem observar as exigências regulatórias, como, por exemplo, a inclusão da franquia de bagagem e a possibilidade de cancelamento do bilhete. Da mesma forma, a autorizatária deve possuir liberdade para definir a frequência de seu serviço. No entanto, por se tratar de um serviço regular, com regularidade, a frequência operacional não pode ser inferior a uma viagem semanal.

Incialmente, optou-se pela escolha de regularidade mensal ao invés da semanal, pela grande diversidade entre as características das ligações interestaduais dentro do nosso país.

É certo que boa parte das ligações podem ser operacionalizadas semanalmente. Entretanto dever-se-ia abrir exceções – condições específicas - para ligações onde a demanda não comporta a realização de viagens semanais.

Como as condições específicas estarão relacionadas a mercados não atendidos, e é possível que a baixa frequência ocorra em mercados pertencentes a rede de transporte, optou-se por estabelecer que a frequência de regularidade do serviço regular é mensal.

Por outro lado, a frequência semanal, além de ser parâmetro utilizado atualmente, também está relacionada aos slots – unidade de medida de capacidade de terminais (ver capítulo de viabilidade operacional).

Como se trata da regularidade do objeto de autorização, que pode ser observada em mais de uma linha, optou-se por manter a regularidade semanal. Esse é um dos componentes que devem ser monitorados, de forma a gerar evidências para possíveis alterações regulamentares no futuro.

O Termo de Autorização confere à titular do termo o direito de explorar o serviço interestadual no objeto de autorização a ele vinculado. O serviço se efetivará na forma de viagens vinculadas a uma ou mais linhas que atendam as regiões delimitadas.

As viagens podem ser programadas ou eventuais. A regularidade do Termo de Autorização, portanto, consiste na efetiva realização das viagens programadas e eventuais que a autorizatária se compromete a realizar.

A realização das viagens será observada por meio do envio dos dados da viagem. Esse tópico será abordado no capítulo de Execução do Serviço, e a validade de transmissão desses dados no capítulo de Monitoramento.

Tem-se o indicador de regularidade (IReg) de um Termo de Autorização:

$$IReg = \frac{n_{vv}}{n_{vp} + n_{ve}}$$

em que:

nvv – número de viagens transmitidas e consideradas válidas;

nvp – quantidade de viagens programadas no período; e

nve – quantidade de viagens eventuais solicitadas para o período.

Esse indicador, além de observar a regularidade da empresa no cumprimento de que foi por ela estabelecido, também caracteriza o descumprimento da exigência da regularidade semanal do Termo de Autorização.

Dado que o período de avaliação do indicador é mensal, sempre que o denominador da fórmula for inferior a 4 ou 5 (dependendo do número de semanas do mês), significa que naquele período avaliativo não houve programações de viagens suficientes para aquele Termo de Autorização, descumprindo o preceito do serviço regular.

Da mesma forma, sempre que o numerador da fórmula for nulo, significa que apesar de existirem viagens programadas para o período, nenhuma viagem foi executada ou nenhuma viagem foi considerada válida, representando também o descumprimento do preceito do serviço regular.

Esse aspecto – cumprimento da regularidade – já é abordado na norma atual, art. 34 da Resolução nº 4.770, de 2015. Por esse comando normativo, o descumprimento da frequência mínima semanal por pelo menos 3 (três) semanas consecutivas ensejaria a abertura de um processo administrativo, e somente após seu trânsito em julgado, restaria caracterizado o abandono de mercado. Como consequências, sem prejuízo das penalidades cabíveis, o impedimento de solicitar novos mercados no período de 3 (três) anos.

2.5. Definição das condições para adequação as finalidades de atendimento ao interesse público, à segurança da população e a preservação do meio ambiente.

As condições inerentes à prestação do serviço público estão dispersas em dezenas de resoluções da ANTT. Com a intenção de dar mais transparência, entende-se ser oportuno listar essas condições no regulamento que trata da autorização, relacionando cada condição ao comando regulatório que trata do tema.

A Resolução nº 1.383, de 2006, que dispõe sobre direitos e deveres de prestadores de serviços regulares e usuários dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, apresenta, no art. 4º, as incumbências da transportadora.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AUTORIZAÇÃO

Res. 1.383/06

Art. 4º Incumbe à transportadora:

I - prestar serviço adequado, na forma prevista na legislação, nas normas técnicas aplicáveis e no ato de delegação;

II - manter em dia o inventário e o registro dos bens utilizados na prestação do serviço;

III - prestar contas da gestão do serviço à ANTT, nos termos definidos nos regulamentos e no ato de delegação;

IV - cumprir e fazer cumprir as normas do serviço e as cláusulas contratuais da permissão ou do termo de autorização;

V - permitir aos encarregados da fiscalização livre acesso, em qualquer época, às obras, aos equipamentos e às instalações integrantes do serviço e aos registros contábeis e estatísticos;

VI - zelar pela manutenção dos bens utilizados na prestação do serviço;

VII - promover a retirada de serviço de ônibus cujo afastamento de tráfego tenha sido exigido pela fiscalização.

§ 1º As contratações, inclusive de mão de obra, feitas pela transportadora, serão regidas pelas disposições de direito privado e legislação trabalhista, não se estabelecendo qualquer relação entre os terceiros contratados pela transportadora e o delegante.

Assim, propõe-se incluir na proposta de regulação as condições para prestação do serviço público, em substituição aos deveres da transportadora presentes no art. 4º da Resolução nº 1.383, de 2006.

As condições inerentes a um Termo de Autorização necessárias à prestação do serviço é um resumo dos deveres da autorizatária. São condições gerais para prestação do serviço de transporte interestadual:

1. Manutenção das condições de habilitação.
2. Pelo menos uma linha apta a operação vinculada ao objeto autorizado.
3. Utilização de motoristas e veículos cadastrados, conforme exigências estabelecidas.
4. Comercialização de bilhetes de passagem conforme exigências estabelecidas.
5. Concessão de gratuidades e benefícios tarifários garantidos em lei.
6. Garantia dos direitos dos usuários.
7. Prestação de serviço adequado.
8. Disponibilização de informações à ANTT e à sociedade.

Cada uma dessas condições será detalhada ao longo desta análise de impacto regulatório.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AUTORIZAÇÃO

Os incisos do artigo 4º da Resolução nº 1.383, de 2006, que trata do cumprimento de solicitações dos agentes de fiscalização (incisos V e VII), serão incluídos junto aos demais aspectos fiscalizatórios.

2.6. Definição e procedimentos das condições específicas

A Lei nº 10.233, de 2001, no art. 47-A, traz a possibilidade de estabelecimento de condições diferenciadas para mercados diferenciados. Entretanto, cabe ressaltar que essa condição específica não se aplica à limitação de autorizações, uma vez que no artigo em sequência (47-B), a lei é explicita em afirmar que apenas nos casos de inviabilidade operacional, poderia haver limitações de autorizações.

As condições específicas seriam aplicadas a outorgas que, em condições normais, não haveria interessados em operá-las. Na prática, seria um remédio regulatório previsto na lei para que minimizar o desatendimento em determinadas regiões, garantindo um dos valores previsto na legislação – integração nacional.

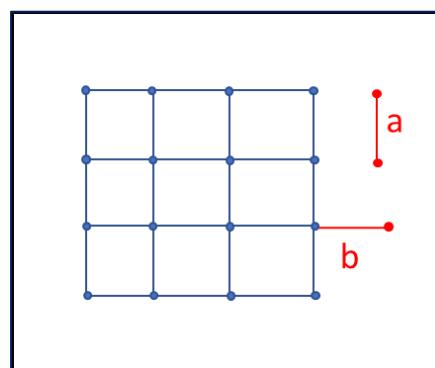
Objetos passíveis de condições específicas

A definição de mercados desatendidos pode ser bem ampla e complexa. Na forma mais simples, poderia ser considerado como não atendido qualquer objeto de outorga não coincidente com outro já outorgado. Porém, muitas vezes, eles podem não ser integralmente coincidentes, mas podem coincidir parcialmente com mais de um objeto.

De forma a simplificar a definição de quais mercados poderiam ser caracterizados como passíveis de flexibilização por meio de condições específicas, optou-se por olhar para o sistema como um todo.

Dentre os mercados que poderiam ser passíveis de outorga com condições específicas foram avaliados:

- ligações entre duas ou mais regiões não interligadas a rede atendida pelo Sistema de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros;
- ligações entre duas ou mais regiões interligadas a rede atendida pelo Sistema do TRIP em apenas uma localidade.
- ligações entre regiões contiguas interestaduais não caracterizadas como serviço semiurbano;



Como ainda não temos evidências de como será o impacto da operação com condições específicas nas demais operações do setor, sugere-se iniciar a implantação pelas ligações que não são interligadas à rede (a), ou ligações entre regiões contiguas interestaduais não caracterizadas como semiurbano (c), desde que não atendidas por outro operador com condições normais.

Condições a serem flexibilizadas

As definições sobre quais condições podem ser flexibilizadas foram discutidos ao longo dos temas de cada uma das condições inerentes à prestação do serviço:

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AUTORIZAÇÃO

Condições Gerais	Flexibilização
Manutenção das condições de habilitação – requisito para solicitação da autorização.	<i>Permite cooperativas</i>
Período mínimo de atendimento ao objeto autorizado.	<i>Período mínimo: 1 mês.</i>
Utilização de motoristas e veículos cadastrados, conforme exigências estabelecidas.	<i>Permite micro-ônibus e veículos com idade máxima de 20 anos.</i>

Manutenção das condições

Os objetos de outorga operados com condições específicas devem permitir a operação de outros operadores nas mesmas condições.

A ANTT deverá monitorar as autorizações com condições específicas de modo a avaliar se o mercado ainda carece de ser operado de forma diferenciada. Apesar do Termo de Autorização não apresentar vigência, as condições específicas podem ser concedidas por um período determinado.

Cabe a ANTT, ao final de cada período, avaliar se devem ser mantidas as condições específicas para cada Termo de Autorização.

Decidindo a ANTT pela não prorrogação das condições específicas, a autorizatária poderá manter a autorização com as condições normais ou solicitar a extinção do Termo de Autorização.

O prazo das condições específicas deverá ser estabelecido pela ANTT. Caso a autorizatária precise de um prazo menor, ela pode renunciar a sua autorização, ou solicitar a retirada de condições específicas a qualquer tempo.

De forma a tornar a norma simples e de fácil aplicação, sugere-se duas possibilidades:

- Estabelecimento de um prazo único para todas as outorgas;
- Estabelecimento de um período único para avaliação de todas as outorgas com condições específicas.

Na primeira alternativa, as condições específicas das outorgas teriam a vigência, por exemplo, de um ano. Entretanto, caso esse objeto seja operado por outra autorizatária, a vigência da segunda operadora deveria coincidir com a primeira, de forma que no fim do período, as condições permaneçam ou terminem para todas as autorizatárias.

Outra alternativa é estabelecer um período fixo, onde todas as outorgas com condições especiais sejam analisadas conjuntamente. Nesse caso, por exemplo, as condições específicas sempre vigeriam até dia 31 de dezembro e sempre nesse período a ANTT analisaria a manutenção ou não de todas as outorgas com condições específicas.

A vantagem dessa alternativa é que a ANTT poderia analisar todas as autorizações de forma conjunta e sistemática, observando a possível inter-relação entre os objetos. Entretanto, essa vantagem torna o processo mais complexo, e acumular as análises de objetos diferentes no mesmo período temporal demanda equipe sazonal preparada para isso, o que pode não ser efetivo.

Como sugestão, a ser avaliada ao longo dos primeiros anos da vigência da resolução, sugere-se que o prazo seja um ano, renovado periodicamente, e que caso outra autorizatária solicite o mesmo objeto, ou objeto da mesma rede, o prazo seja coincidente.

A ANTT deve monitorar os mercados, e identificar a necessidade de manutenção das condições específicas do ponto de vista concorrencial e da qualidade do serviço.

Procedimento de solicitação de condições específicas

A solicitação das condições específicas devem ocorrer como a solicitação de autorização. Nessa ocasião, será avaliado se o objeto de autorização solicitado se enquadra nos objetos passíveis de obtenção de condições específicas.

2.7. Definição e procedimentos das condições para anulação

A anulação da autorização decorre víncio de legalidade no ato de delegação. Assim, ao ser identificado, o ato deve ser anulado. Caso não haja lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos podem ser convalidados, caso apresentem defeitos sanáveis.

Res. 4.770/15

Art. 62. Quando se verificar víncio de legalidade no ato de delegação, a ANTT deverá declarar a sua nulidade, impedindo os efeitos jurídicos que ordinariamente deveriam produzir, além de desconstituir os já produzidos.

Parágrafo único. Não acarretando lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados.

2.8. Definição e procedimentos das condições indispensáveis - cassação

As chamadas condições indispensáveis, ou “condições que deveriam permanecer atendidas” na visão de Celso Antônio Bandeira de Mello, são inerentes à natureza de um regime de autorização e servem como contraponto legal à inexistência de prazo de vigência ou termo final.

Não se vislumbra nenhum óbice à outorga de um serviço público sem prazo de vigência, desde que ela se adeque às finalidades de atendimento ao interesse público. E isso se dá, precisamente, pela manutenção das condições indispensáveis ao cumprimento do objeto da autorização.

Entende-se que não há como se referir a um autêntico regime de autorização, uma autorização pura, sem uma definição precisa de quais são as condições mínimas a serem observadas pelos detentores dessa outorga, as autorizatárias.

Ao se omitir sobre essa matéria, como também ao definir com imprecisão os instrumentos de outorga, no caso o termo de autorização e a licença operacional, lhes conferindo característica distinta daquela reservada por lei, a Resolução nº 4.770, de 2015 se distanciou de forma irremediável da natureza do mandamento legal constante da alínea “j” do inciso III do art. 14 da Lei nº 10.233, de 2001.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AUTORIZAÇÃO

A fixação das condições indispensáveis ao cumprimento do objeto da autorização, como também da forma de observá-las, tem o condão de reorientar o marco regulatório do TRIP, aproximando-o do regime autorizativo de outorga.

Não obstante a positivação em lei - art. 48 da Lei nº 10.233, de 2001- e a citação expressa no art. 5º do modelo de resolução utilizado nos atos de outorga dos termos de autorização, a Resolução nº 4.770, de 2015 não faz nenhuma menção, expressa ou tácita, às chamadas condições indispensáveis ao cumprimento do objeto da autorização.

“Art. 5º A ANTT poderá extinguir autorização mediante cassação, em caso de perda das condições indispensáveis ao cumprimento do objeto da autorização ou infração grave, apuradas em processo regular instaurado conforme disposto em Resolução.”

Como o TAR, nos moldes atuais, é outorgado às empresas após a verificação dos requisitos de habilitação, ou seja, previamente à identificação dos mercados em que a empresa deseja operar, a ANTT estabeleceu que o objeto de autorização de que trata o art. 44, da Lei nº 10.233, de 2001 seria a "*prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros*".

Entende-se que o objeto de autorização de que trata a Lei nº 10.233, de 2001 diz respeito aos mercados - conceito atualmente aplicado na Resolução nº 4.770, de 2015 - que a empresa tem interesse em operar, em analogia ao objeto da permissão referido no art. 38, § 2º, I e ao objeto da concessão, art. 34-A, § 2º, I da mesma lei.

Ao descasar a outorga da autorização de seu objeto, dificultou-se o estabelecimento de condições indispensáveis a seu cumprimento, aspecto legal e doutrinário associado a precariedade do instrumento de autorização.

Ou seja, ao mesmo tempo em que a lei estabelece que o termo de autorização "não prevê prazo de vigência ou termo final, extinguindo-se pela sua plena eficácia, por renúncia, anulação ou cassação", ela traz que a "perda das condições indispensáveis ao cumprimento do objeto da autorização" implicará na extinção da autorização, mediante cassação.

Ao distanciar o TAR desses dois polos da norma, confere-se ao instrumento de autorização uma disciplina mais distante de uma outorga em regime de autorização.

Uma evidência nesse sentido se dá com a inexistência de extinções de TAR - em mais de cinco anos de vigência da Resolução nº 4.770, de 2015 - fundamentadas na perda das condições indispensáveis ao cumprimento do objeto da autorização.

Os casos levantados a partir de publicações no portal *ANTTlegis* concentram-se em anulações do TAR por vício de legalidade no ato de delegação, ou por razões de conveniência e oportunidade.

A vinculação direta do TAR a um objeto de autorização, na forma proposta para esse objeto detalhada acima, tem o condão de possibilitar a fixação objetiva de condições tidas como indispensáveis ao cumprimento do objeto da autorização.

A proposta de outorga de vários termos de autorização para uma mesma empresa, com objetos de autorização diferentes, permite estabelecimento das chamadas condições indispensáveis de forma proporcional às características de cada mercado, o que ocorre com os mercados outorgados segundo as condições específicas referidas no art. 47-A da mesma lei.

Quais seriam as condições indispesáveis?

A primeira delas é a manutenção das condições de habilitação, já abordado no capítulo de Habilitação. Atualmente na Resolução nº 4.770, de 2015, há uma remissão à hipótese de extinção para a perda das condições de habilitação, conforme o parágrafo único do art. 8º, o art. 24 e o art. 80.

Isso se daria a partir da ausência de regularidade em algum dos aspectos relativos à etapa de habilitação – que corresponde ao TAR na lógica da referida norma –, mas segundo uma lógica diversa da fixada no art. 48 da Lei nº 10.233, de 2001. A resolução vigente remete à possibilidade de revogação do TAR, hipótese de extinção voltada ao juízo de conveniência e oportunidade da administração, sentido diametralmente oposto ao estabelecido à perda das condições indispesáveis, uma vez que o primeiro se reveste de profunda discricionariedade, ao passo que o último aponta para objetividade em sua aplicação.

A definição de quais seriam as demais condições indispesáveis ao objeto de autorização passa pelos valores que devem ser observados na prestação do serviço do TRIP, estabelecidos na Lei nº 10.233, de 2001, e do levantamento das condições para adequação às finalidades de atendimento ao interesse público, à segurança da população e à preservação do meio ambiente, já exploradas anteriormente.

Optou-se, como premissa para definição de qualquer proposta de condição indispesável, que seja observada de forma objetiva, sem subjetivismo, e de forma transparente; que garanta isonomia de avaliação para todos os operadores; e que a sua não observação seja compatível com a consequência imposta - cassação.

O primeiro candidato a ser observado como condição indispesável é o indicador de regularidade, apresentado no tópico de características do objeto de autorização. Trata-se de um requisito do serviço regular, logo seu descumprimento implica que a operação não é o transporte regular, objeto do regulamento.

$$IReg = \frac{n_{vv}}{n_{vp} + n_{ve}}$$

em que:

n_{vv} – número de viagens transmitidas e consideradas válidas;

n_{vp} – quantidade de viagens programadas no período; e

n_{ve} – quantidade de viagens eventuais solicitadas para o período.

A regularidade é um dos parâmetros do serviço adequado estabelecido pela Lei nº 8.987, de 1995, conforme § 1º do artigo 6º.

“§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.”

Nesse indicador está embutido outros parâmetros importantes, como a disponibilização de informações à ANTT. Como o numerador desse indicador considera as viagens transmitidas

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AUTORIZAÇÃO

pela autorizatária, caso ela não transmita dados de suas viagens – o que não é desejável – o indicador será prejudicado.

Além disso, além das viagens serem transmitidas, elas precisam ser válidas. As viagens válidas consideram que os veículos e motoristas utilizados estão vinculados à autorizatária. Da mesma forma, a viagem válida, requer que a linha informada na transmissão esteja cadastrada e apta à operação.

Outro requisito importante observado por esse indicador é a necessidade de pelo menos uma linha apta à operação relacionada ao objeto autorizado. Se não houver linhas aptas, o número de viagens programadas e o número de viagens eventuais será nulo e o indicador não será definido.

Dado que esse indicador cumpre as premissas para ser utilizado como condição indispensável, passa-se ao estabelecimento de qual valor seria considerado inaceitável, a ponto de promover a extinção do Termo de Autorização.

Como não há evidências específicas para estabelecimento de níveis de desempenho dos indicadores, sugere-se, por ora, a proposição de quatro níveis de desempenho - ótimo, bom, regular e ruim.

Dada a falta de observações – especialmente no caso de viagens extras –, considerar-se-á como nível ruim os Termos de Autorização em que não transmite corretamente 50% das viagens de forma válida, ou que não teve nenhuma viagem programada ou eventual no período de avaliação.

No nível ótimo estariam qualificados os Termos de Autorização que transmitem dados validados de todas as suas viagens. Para flexibilização de alguma falha na transmissão, sem dolo, sugere-se estabelecer que resultados superiores a 95% podem ser considerados ótimos.

A distinção entre o nível bom e regular sem a observação de dados e série histórica é de difícil previsão. Sugere-se que até a próxima revisão regulatória, e calibração desses indicadores, os níveis *bom* e *regular* sejam diferenciados pelo percentual de 70% de viagens, já que esse é um parâmetro utilizado atualmente nos níveis de implantação do Monitriip (Deliberação nº 134, de 21 de março de 2018.).

Assim, teremos para o Indicador de Regularidade:

Nível	Resultado do Indicador de Regularidade
Ótimo	Superior a 95%
Bom	Igual ou superior 70% e inferior a 95%
Regular	Igual ou superior a 50% e inferior a 70%
Ruim	Inferior a 50% ou igual a 0 (zero) ou indefinido.

A segurança também é um dos aspectos que devem ser observados. É um dos valores do serviço mais recorrentes na Lei nº 10.233, de 2001, além de, assim como a regularidade, ser também um componente do serviço adequado.

Os indicadores de segurança existentes na literatura são indicadores de resultado, diferente do viés que se quer dar aos indicadores para cumprimento do objeto de

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AUTORIZAÇÃO

autORIZAÇÃO. Não que eles não sejam importantes, mas terão outras finalidades, e serão exploradas em outros capítulos desse documento.

Alguns aspectos importantes da segurança já estão incluídos no indicador de regularidade – e demais indicadores que utilizam os dados de transmissão de viagem das operadoras. Há dois requisitos de cadastro de veículos diretamente relacionados à segurança da operação: a inspeção técnica veicular e o seguro de responsabilidade civil. Sem esses requisitos em dia, os veículos ficam inativados e se utilizados (irregularmente) para realização de viagens, essas não são computadas como viagens realizadas para fins de indicadores.

O aspecto da segurança também está implícito em outro indicador – o de atualidade,

Para mensurar a segurança de forma mais diretos, optou-se por, não utilizar indicadores de resultado. Os indicadores de resultado são aqueles que medem o quanto a empresa foi segura, como por exemplo, quantidade de acidentes, número de vítimas na operação do serviço. Esses indicadores são importantes e devem ser monitorados.

Assim, espera-se que as questões de segurança sejam monitoradas por meio de indicadores, antes que as consequências da falta de segurança ocorram. Para avaliar a segurança, propõe-se o índice de eficiência. Esse índice avalia a eficiência da operação em cumprir a viagem sem interrupção, seja por pequenos acidentes, paradas para manutenção não programada entre outros.

Cabe à autorizatária estruturar sua operação de modo que o direito do usuário seja garantido. Para isso, deverá observar aspectos gerenciais e aspectos relacionados à manutenção dos veículos, os quais reduzem os riscos de interrupção de viagem por problemas mecânicos.

$$ISeg = \frac{n_{vs}}{n_{vv}}$$

em que:

n_{vs} – número de viagens transmitidas, consideradas válidas e sem incidentes;

n_{vv} – número de viagens transmitidas, consideradas válidas.

O indicador proposto considera no numerador as viagens válidas realizadas sem incidentes. São viagens com sucesso. No denominador, o número de viagens válidas. Optou-se por não manter o mesmo denominador do indicador de regularidade, com as viagens previstas para o período, já que assim, esse indicador seria um detalhamento do anterior.

Inicialmente, considera-se como incidentes as viagens com acidentes e assaltos relatados, viagens com troca de veículos não programadas, atrasos superiores a 1 (uma) hora em algum dos pontos de embarque da linha e paradas não programadas superiores a 1 (uma) hora que a transportadora tenha dado causa.

Entretanto, algumas dessas observações não são objetivas e passíveis, no atual momento, de identificação sem apuração de fatos, o que não colabora para indicadores para validação de condições indispensáveis. Além de alguns fatores não estarem sob controle da empresa, como é o caso de assaltos.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AUTORIZAÇÃO

Diante disso, opta-se por considerar, nesse primeiro momento, como incidentes: paradas para manutenção de veículos, paradas por acidentes, atraso no ponto inicial da linha superior a 1h. Essas informações são obtidas pelos registros de parada que fazem parte da estrutura de dados que devem ser transmitidas para a ANTT.

Isto posto, passa-se ao estabelecimento de qual valor seria considerado inaceitável, a ponto de promover a extinção do Termo de Autorização.

Considerar-se-á como nível ruim, os Termos de autorização cujo percentual de viagens com sucesso – sem incidentes for inferior a 50%, ou indeterminado no caso de nenhuma viagem válida. Ponderou-se os casos de Termos de Autorização com apenas uma viagem no período avaliativo, e no caso dessa viagem ocorrer um incidente. Porém, isso pode ser contornado, pois não é proporcional prever cassação de outorga nos casos de uma única observação de nível ruim do indicador.

No nível ótimo estariam qualificados os Termos de Autorização que obtém sucesso (viagens sem incidentes) em todas as suas viagens. Para flexibilização de algum incidente que a transportadora não tenha dolo, sugere-se estabelecer que resultados superiores a 90% podem ser considerados ótimos.

Como, nesse momento, não foi possível observar evidências de qual seria o limite entre uma operação boa e regular, sugere-se que, até a próxima revisão regulatória e calibração desses indicadores, os níveis bom e regular sejam diferenciados pelo percentual de 70% de viagens, seguindo o padrão do indicador de regularidade.

Assim, teremos para o Indicador de Segurança:

Nível	Resultado do Indicador de Segurança
Ótimo	Superior a 90%
Bom	Igual ou superior 70% e inferior a 90%
Regular	Igual ou superior 50% e inferior a 70%
Ruim	Inferior a 50% ou indefinido.

A atualidade é a única das condições do serviço adequado previstas na Lei nº 8.987, de 1995 que o legislador definiu na própria norma. Ela pode ser dividida em duas partes, a primeira relacionada à modernidade e à conservação de técnicas, equipamentos e instalações e a segunda com foco na melhoria e na expansão do serviço.

Lei nº 8.987/95
Art. 6º
...
§ 2º A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.

A grande maioria dos indicadores de atualidade do transporte observados na literatura e estudos anteriores está relacionada a idade do veículo. É fato que o veículo é um dos

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AUTORIZAÇÃO

principais elementos do transporte, e, até pouco tempo atrás, o componente “modernidade” era o mais visível indicador de atualidade.

Atualmente temos outro componente da atualidade que está em evidência: aplicativos de venda de bilhete. Esse componente da atualidade está relacionado ao contrato de transporte entre o usuário e a autorizatária - outro elemento imprescindível do sistema de transporte.

Há perspectiva de que as relações de consumo também ganhem destaque no futuro próximo como o auxílio da tecnologia, entrando para a lista de técnicas modernas que podem ser mensuradas em um indicador de atualidade.

A escolha desse indicador careceria de estudos mais aprofundado, dado o impacto que ele pode exercer no setor. Um indicador relacionado à idade da frota parece uma boa alternativa para uma primeira proposta, por já possuir conceito já consolidado. Sugere-se que seja reavaliado com a velocidade que um indicador de atualidade merece.

A idade da frota, além de indicar veículos mais modernos, característica da condição de um serviço atual, tem relação ainda indireta com a segurança. É possível que veículos antigos sejam seguros se forem adequadamente mantidos e conservados. Mas é certo que veículos mais modernos apresentam dispositivos de fábrica que minimizam riscos de acidentes e dos efeitos de acidentes, tornando a operação mais segura.

Outro ponto importante a destacar é a necessidade imposta pela Lei nº 10.233, de 2001 de indicação de condições que preservem o meio ambiente. É sabido que veículos mais modernos e atuais contribuem para a redução de poluição e de consumo de combustíveis, aspectos ambientais relacionados ao transporte rodoviário.

Lei nº 10.233/01

Art. 44. A autorização, ressalvado o disposto em legislação específica, será disciplinada em regulamento próprio e será outorgada mediante termo que indicará:

...

II – as condições para sua adequação às finalidades de atendimento ao interesse público, à segurança das populações e à preservação do meio ambiente;

A Resolução nº 1.159, de 2005 já apresenta um indicador de qualidade que considera como um dos parâmetros a idade média da frota em operação.

O uso da idade média cadastral diretamente gera uma série de inconsistências, como as discutidas na Nota Técnica nº 26/GEAME/SUPAS/2018 (SEI 0022229). Nem todos os veículos cadastrados são utilizados na mesma proporção. Pode haver uma empresa que usa veículos mais antigos apenas para substituir veículos novos em situações ocasionais, entretanto para fins da idade média cadastral, esses veículos são considerados na mesma proporção. O uso de veículos de terceiros por período determinado, prática comum entre os operadores, também não é contabilizado na idade média cadastral. Diante dessas questões, surgiu o indicador de Idade Média Operacional (IMO).

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AUTORIZAÇÃO

O conceito de IMO, desconsidera qualquer perspectiva cadastral e centra-se exclusivamente na idade média dos ônibus utilizados na operação. Dessa forma, em vez de uma média aritmética simples, o cálculo parte da soma da idade dos veículos utilizados e do número de viagens realizadas por meio de cada veículo, segundo a fórmula abaixo:

$$IMO = \frac{I_1 + I_2 + \dots + I_n}{n}$$

em que:

$I_1 + I_2 + \dots + I_n$ – soma da idade dos veículos que realizaram das viagens “1”, “2” até “n”;

n – número de viagens transmitidas, consideradas válidas.

Para ilustrar a diferença entre o conceito de idade média cadastral e idade média operacional, a tabela abaixo mostra o cálculo da idade média e do IMO para a frota cadastrada de uma mesma empresa:

Veículos	Idade do Chassi (anos)	Nº viagens no mês	Idade média	IMO
Ônibus 1	1	15	5,8	4,72
Ônibus 2	2	12		
Ônibus 3	4	18		
Ônibus 4	4	18		
Ônibus 5	5	16		
Ônibus 6	7	10		
Ônibus 7	7	8		
Ônibus 8	8	8		
Ônibus 9	10	4		
Ônibus 10	10	4		

Como se nota, a mudança do cálculo de uma perspectiva cadastral para operacional, que considera a idade dos veículos efetivamente utilizados na operação, tem o potencial de alterar o valor da idade média veicular de uma empresa. No caso em tela, considerando os mesmos veículos, tem-se uma redução de cerca de 19% (dezenove por cento) desse valor.

Identificado o potencial de mudança que a utilização do IMO pode trazer ao cálculo de idade média, a tabela a seguir traz o mesmo exemplo da tabela anterior, com a inversão da frequência das viagens dos veículos. Assim, o "Ônibus 1" desse exemplo tem o número de viagens do "Ônibus 10" do exemplo anterior, e vice-versa.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AUTORIZAÇÃO

Veículos	Idade do Chassi (anos)	Nº viagens no mês	Idade média	IMO
Ônibus 1	1	4	5,8	9,84
Ônibus 2	2	4		
Ônibus 3	4	8		
Ônibus 4	4	8		
Ônibus 5	5	10		
Ônibus 6	7	16		
Ônibus 7	7	18		
Ônibus 8	8	18		
Ônibus 9	10	12		
Ônibus 10	10	15		

Esse exemplo ressalta a sensibilidade do conceito de IMO à proporção de utilização dos veículos na operação. Se, no Quadro 02, a operação com veículos mais novos em maior frequência permitiu a redução do parâmetro de idade média veicular da empresa, o Quadro 03, com frequências invertidas - veículos mais velhos rodam mais - mostra um valor de IMO totalmente diverso do anterior, representando um acréscimo de quase 70% (setenta) em relação ao valor cadastral da idade média.

Atualmente, não há previsão regulatória para idade média cadastral. Os incisos do art. 30 da Resolução nº 4.770, de 2015, foram revogados pela Resolução nº 5.838, de 2018. Até a sua revogação, a idade média cadastrada exigida era de 5 (cinco) anos durante toda a prestação dos serviços.

O conceito de idade média operacional pode ser utilizado para cada termo de autorização. Por ser um indicador objetivo, também pode ser utilizado com condição indispensável ao cumprimento do objeto de autorização. Logo, a atualidade poderá ser mensurada pela idade média operacional (IMo) calculada a partir da seguinte fórmula:

$$IMo = \frac{I_1 + I_2 + \dots + I_n}{N_{vp} + N_{ve}}$$

em que,

I_1, I_2, I_n – idade dos veículos que realizaram as viagens “1”, “2” até “n”;

N_{vp} – quantidade de viagens programadas no período; e

N_{ve} – quantidade de viagens eventuais solicitadas para o período.

No caso de inexistência de informação de viagem válida para uma viagem programada no quadro de horários da linha, considerar-se-á, para efeitos do cálculo de IMo, que esta foi realizada pelo veículo com a maior idade dentre os veículos cadastrados na frota da transportadora.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AUTORIZAÇÃO

Um aspecto importante é que a idade da frota é um dos fatores que podem ser flexibilizados como condição específica. Nos Termos de Autorização em que há essa previsão, a idade máxima da frota passa a ser de 20 anos, e os parâmetros do indicador de atualizada também serão diferenciados.

Considerar-se-á como nível ruim, no período avaliativo, os Termos de autorização, cuja Idade Média Operacional seja superior a 10 (dez) anos. Até dezembro de 2018, a idade média era de 5 (cinco) anos, e a idade média do setor historicamente não é superior a 8 (oito) anos.

Essa escolha regulatória, garante que a entrada de novos operadores não implique na precarização do serviço, mantendo o padrão de serviço adequado, em relação a condições de atualidade.

No nível ótimo estariam qualificados os Termos de Autorização com idade média operacional igual ou inferior a 5 (cinco) anos.

Para a distinção entre o nível bom e o regular, observou-se os dados da idade de veículos cadastrados em janeiro de 2020.

medida	Idade do veículo
menor	0
1º quartil	4
Média (2º quartil)	7
3º quartil	9
maior	23

A idade média cadastral é de 6,8 anos e o 3º quartil é 9 anos. Esses dados, entretanto, se referem a idade cadastrada. Sugere-se que, até a próxima revisão regulatória, seja realizada a calibração desses indicadores considerando a Idade Média Operacional dos Termos de Autorização.

Como não dispomos de dados para analisar a idade média operacional, consideraremos como bom uma Idade Média Operacional inferior a 7 anos, equivalente ao valor médio da idade média cadastrada observada neste ano.

Assim, teremos para o Indicador de Atualidade:

Nível	Resultado do Indicador de Atualidade
Ótimo	Inferior a 5
Bom	Igual ou superior 5 e inferior a 7
Regular	Igual ou superior 7 e inferior a 10
Ruim	Igual ou superior 10.

Para os Termos de Autorização com previsão de condição específica esses parâmetros podem ser duplicados.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AUTORIZAÇÃO

Conforme estabelecido no capítulo de Cadastro da Frota, sugeriu-se que a idade máxima cadastral admitida seja de 15 anos, em contraponto aos 20 anos previstos na norma atual. Caso essa escolha seja alterada, é necessário rever os parâmetros dos níveis estabelecidos para esse indicador.

Também foi proposto na Tomada de Subsídios 04/2020 o indicador de transparência, cujo objetivo é avaliar a transmissão dos dados de viagem, imprescindíveis para a regulação por resultados e para o efetivo acompanhamento do mercado.

Nesse sentido, propõe-se um indicador de transparência para contemplar o monitoramento da venda de bilhetes. Ainda, apesar de não ser possível garantir objetivamente que os bilhetes sejam transmitidos na totalidade, a transmissão completa e correta dos bilhetes de passagem para a ANTT permite avaliar o cumprimento das exigências relacionadas à venda e à concessão de gratuidades.

A forma completa e correta para se transmitir os bilhetes de passagem à ANTT encontra-se nos capítulos de Bilhetes e Transmissão de Dados.

A partir dessas especificações sobre como devem ser encaminhadas as informações de bilhetes de passagem, propõe-se o indicador IBP, conforme mostrado a seguir:

$$ITB = \frac{NBP_e}{NBP_t}$$

em que,

NBP_e – número de bilhetes de passagem cujos registros foram encaminhados eletronicamente à ANTT e recepcionados sem erros; e

NBP_t – número total de bilhetes de passagem cujos registros deveriam ser encaminhados e recepcionados sem erros.

Nota-se que o cálculo do NBPT levará em conta o maior número de bilhetes identificados para cada viagem, considerando o conjunto de registros de Bilhete de passagem, de embarques/check-in e de encerramento de viagens.

Assim, teremos para o Indicador de Transparência:

Nível	Resultado do Indicador de Transparência
Ótimo	Superior a 95%
Bom	Igual ou superior 70% e inferior a 95%
Regular	Igual ou superior a 50% e inferior a 70%
Ruim	Inferior a 50% ou igual a 0 (zero) ou indefinido.

Haverá formas complementares de monitoramento das obrigações relacionadas a bilhetes de passagem, especialmente com o cruzamento de informações com as receitas estaduais pela exigência da utilização do BP-e (bilhete de passagem eletrônico). A condição

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AUTORIZAÇÃO

indispensável para emissão de BP-e também já está prevista nas condições de habilitação, que é o cadastro ativo de inscrição estadual nas Unidades da Federação em que o serviço ocorrerá.

Portanto, a manutenção da condição de habilitação e os quatro indicadores apresentados (regularidade, segurança, atualidade e transparência) conseguem incorporar o monitoramento das 10 (dez) condições para adequação da finalidade (item 2.5 deste capítulo).

Diante disso, sugere-se que esses indicadores, mensurados mensalmente, sejam utilizados para identificar a perda de condições indispensáveis, além da manutenção da condição de habilitação. Resultado ruim em um indicador implica no descumprimento de uma condição indispensável.

Procedimentos de extinção mediante cassação

Os procedimentos para identificação do descumprimento das condições indispensáveis devem ser estabelecidos em resolução, possibilitando ao operador oportunidade de ampla defesa e contraditório.

Serão propostas as formas como serão observadas o descumprimento, bem como os procedimentos do processo administrativo que pode culminar com a cassação do termo de autorização, o qual não será regido pela Resolução nº 5.083, de 2016.

Diferentemente do processo administrativo ordinário previsto na Resolução nº 5.083, de 2016, o processo administrativo para extinção da autorização tem como premissa avaliação de aspectos objetivos do Termo de Autorização e a celeridade na efetividade da ação regulatória.

Perda das Condições de Habilitação

A primeira etapa do processo é a comunicação com a autorizatária da identificação da perda da condição. Deve-se informar o que foi observado e a documentação ou informação que precisa ser atualizada para sanear a inconsistência.

A autorizatária então teria o prazo de 30 (trinta) dias da data de notificação para enviar a documentação comprobatória para sanear a inconsistência.

A análise da Supas seria de até 5 dias úteis após o recebimento da documentação. Nos casos de pendências, a autorizatária seria notificada.

Propõe-se também estabelecer um prazo máximo de 60 (sessenta) dias da data de notificação para saneamento final pela transportadora, ao invés de mais 30 (trinta) dias para cada pendência. Assim, evita-se que sucessivas pendências torne o processo longo, que não é o objetivo em questão.

A perda das condições de habilitação tem o condão de gerar o efeito mais gravoso dentre as demais condições, uma vez que seus efeitos não recaem sobre um TAR específico, e sim sobre todos os termos de autorização outorgados a uma empresa.

Ciente disso, e privilegiando uma atuação responsável da ANTT, previu-se uma notificação adicional, prévia – em 15 dias – ao encerramento do prazo limite de 60 (sessenta) dias.

O saneamento da irregularidade não exime a ANTT de aplicação de sanção à autorizatária. Sugere-se aplicação de multa com agravamento nos casos de reincidência.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AUTORIZAÇÃO

Após o prazo estabelecido, caso a irregularidade não seja saneada, a Supas decidirá pela inabilitação da transportadora, devendo a Decisão ser publicada no sítio eletrônico da ANTT, assim como a Decisão para habilitação, e comunicada à autorizatária.

Da Decisão da Supas, cabe recurso administrativo, conforme Lei 9.784, de 1999. A Lei estabelece que o prazo, caso não previsto em norma específica, é de dez dias.

Lei nº 9.784/99

Art. 59. Salvo disposição legal específica, é de dez dias o prazo para interposição de recurso administrativo, contado a partir da ciência ou divulgação oficial da decisão recorrida.

A Decisão deverá ser encaminhada para a Diretoria Colegiada para extinção, mediante cassação, das outorgas da transportadora inabilitada, em razão da perda das condições indispensáveis ao cumprimento do objeto da autorização, com fulcro no art. 48 da Lei nº 10.233, de 2001.

Após a Decisão pela inabilitação, as autorizatárias ficam impedidas de comercializar bilhetes de passagem.

A inabilitação da transportadora implica na suspensão dos cadastros dos veículos e motoristas registrados pela transportadora inabilitada, que serão inativados, caso a Diretoria Colegiada delibere pela cassação das outorgas da Autorizatária.

No caso de empresas que não possuem Termo de Autorização, a inativação dos cadastros de veículos e motoristas ocorrerá após 10 dias da Decisão, prazo em que a transportadora poderá interpor recurso da Decisão.

Desempenho Inaceitável do Termo de Autorização

Foram estabelecidos quatro indicadores para avaliação do Termo de Autorização: indicador de regularidade, de eficiência e de atualidade. Também foram definidos níveis de desempenho em função dos resultados desses indicadores. Considera-se que resultado ruim em algum desses indicadores é considerado inaceitável.

Espera-se que as autorizatárias mantenham-se, durante toda a operação, com níveis aceitáveis em todos os quatro indicadores de desempenho.

Os indicadores serão apurados mensalmente e os resultados devem ser públicos.

Caso a autorizatária apresente em um ou mais indicadores nível de desempenho ruim, ela deverá ser notificada. Essa notificação deverá informar o indicador com desempenho ruim, o parâmetro obtido pela autorizatária, os parâmetros mínimos e máximos de cada nível, e a informação de que o nível ruim é inaceitável, e que o desempenho aceitável é condição indispensável para cumprimento do objeto da autorização, cujo descumprimento tem como consequência a extinção da autorização mediante cassação.

Por entender que é possível que o desempenho ruim seja algo não recorrente, sugere-se que a extinção se dê quando as ocorrências forem constantes. Assim, será efetivado como inaceitável, caso o desempenho insatisfatório em um determinado indicador ocorra por três períodos avaliativos consecutivos, ou por seis períodos avaliativos alternados.

A cada notificação, há uma oportunidade da autorizatária corrigir e melhorar seu desempenho e, se necessário, recorrer do resultado apurado pela ANTT.

Uma alternativa, incluída na proposta submetida à Tomada de Subsídios 04/2020, é a solicitação à autorizatária de plano de emergência para melhoria do desempenho no

período seguinte. Não houve contribuições nesse ponto, e entendendo que essa possibilidade faz com que a autorizatária aloque esforços para elaboração do plano, em detrimento da efetiva solução do problema, optou-se por retirá-la.

Após a terceira notificação consecutiva, ou a sexta notificação nos últimos 12 meses, será o processo encaminhado para a Diretoria Colegiada para a extinção, mediante cassação, do Termo de Autorização com desempenho insatisfatório, em razão da perda das condições indispensáveis ao cumprimento do objeto da autorização, com fulcro no art. 48 da Lei nº 10.233, de 2001.

Procedimentos após a Deliberação da Diretoria pela extinção das autorizações

Ao ter seu Termo de Autorização extinto, a autorizatária deverá, pelos 30 dias seguintes à decisão, atender a todos os usuários com bilhetes comercializados para viagens vinculadas ao Termo durante esse período, resarcindo os demais bilhetes de passagem vendidos.

O resarcimento se dará conforme as regras de cancelamento de viagem pela autorizatária prevista no capítulo de Vendas de Bilhetes. O descumprimento dessa obrigatoriedade é considerado infração grave.

Então, Deliberação extinguirá o Termo de Autorização no 30º dia após a deliberação. Durante o período entre a deliberação e a extinção, a autorizatária deverá providenciar o cancelamento de todos os bilhetes comercializados para data posterior a da extinção da outorga, conforme as regras de cancelamento estabelecidas.

2.9. Formas de Acompanhamento do Termo de Autorização

Além dos indicadores de desempenho, que traduz de forma objetiva às condições indispensáveis do Termo de Autorização, propõe-se uma avaliação preliminar do TAR.

Com a flexibilidade de entrada e a eliminação de requisitos técnicos operacionais e técnico profissionais, é possível que operadores não qualificados tecnicamente entrem no setor, causando prejuízos aos usuários, outros operadores e ao órgão regulador.

Diante disso, propõe-se que nos primeiros meses da outorga, especialmente durante os meses do período mínimo da outorga, a autorizatária seja avaliada pela operação vinculada àquele Termo.

Nesse caso, diferentemente das condições indispensáveis, não se trata de extinção da outorga. Obviamente, se no período de três meses, a autorizatária atender os requisitos para extinção mediante cassação, assim será feito.

A avaliação dos indicadores propostos é mensal. Sugere-se que a aprovação do Termo de Autorização ocorra se:

I – a autorizatária não apresentar desempenho ruim em um indicador em duas ou mais avaliações.

II – a autorizatária não apresentar desempenho ruim em dois ou mais indicadores na última avaliação.

Com esses critérios, procura-se avaliar se a autorizatária está evoluindo no cumprimento das metas dos indicadores. Tanto em um indicador específico, em que se admite apenas uma avaliação ruim no período, quanto na avaliação coletiva, não admitindo mais de uma avaliação ruim no último mês do período avaliativo.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AUTORIZAÇÃO

Ainda que a autorizatária seja aprovada na avaliação inicial, o resultado das três primeiras avaliações também é considerado para a avaliação contínua do Termo de Autorização, especificamente para cumprimento das condições indispensáveis.

A reprovação na avaliação inicial é um motivo para revogação das licenças de viagem vinculadas a esse Termo de Autorização por não cumprir os requisitos previstos na norma. Ao revogar essas licenças, o Termo de Autorização perde sua eficácia, e será extinto.

A extinção por plena eficácia, também deverá seguir o rito da extinção por cassação, em relação aos prazos para cancelamento das viagens futuras.

Foram recebidas contribuições para ampliação do período avaliativo para 180 dias, justificando que com um prazo maior poderia se avaliar o comportamento da autorizatária em períodos de variação de demanda. Entretanto, a avaliação segue nos períodos após a avaliação inicial e se o comportamento for inaceitável, a outorga será extinta da mesma forma.

Outra contribuição foi a de impedir autorizatárias de solicitar novas autorizações nos 5 (cinco) anos seguintes à data de publicação da extinção. O período de 5 (cinco) anos foi estabelecido para autorizatárias que tiveram suas outorgas cassadas, por determinação legal (art. 78-J da Lei nº 10.233, de 2001).

Lei nº 10.233/01

Art. 78-J. Não poderá participar de licitação ou receber outorga de concessão ou permissão, e bem assim ter deferida autorização, a empresa proibida de licitar ou contratar com o Poder Público, que tenha sido declarada inidônea ou tenha sido punida nos cinco anos anteriores com a pena de cassação ou, ainda, que tenha sido titular de concessão ou permissão objeto de caducidade no mesmo período.

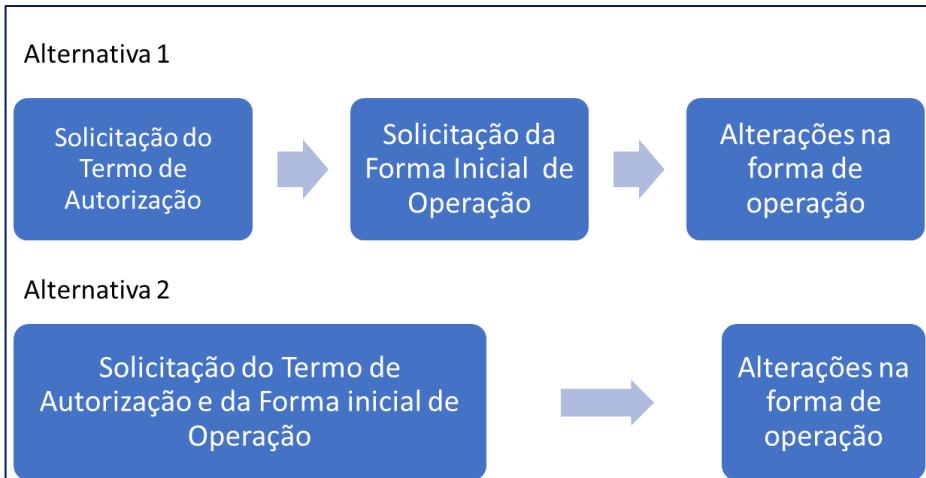
No caso de extinção por plena eficácia, não é proporcional impedir a solicitação de novas outorgas por 5 anos, pois a autorizatária pode rever seus processos internos, sua equipe técnica e equipamentos, de forma a atender aos requisitos da ANTT.

Entretanto, entende-se que é possível a inclusão de um período de restrição de pedidos de novas outorgas a esse operador de forma a evitar os riscos de operadores sem compromisso com o atendimento aos requisitos entrem e saiam do mercado a cada três meses.

2.10. Procedimentos de Autorização

Foram avaliadas duas alternativas para os procedimentos de solicitação e análise do Termo de Autorização. Na primeira, o Termo de Autorização estaria desvinculado da apresentação da forma de operação, enquanto que na segunda essa solicitação ocorreria de forma simultânea, conforme sugestões recebidas na Tomada de Subsídios 04/2020.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AUTORIZAÇÃO



A primeira alternativa tem como vantagem a divisão dos procedimentos em subprocessos e a possibilidade das transportadoras, previamente à definição de sua operação inicial, confirmar se realmente será concedida a autorização, especialmente por conta da inviabilidade operacional.

A segunda alternativa tem como vantagem a unificação, em um único processo de negócio, da solicitação de autorização e da validação da operação. Esse processo fica mais intuitivo e tende a gerar menos dúvidas quanto ao objeto autorizado, uma vez que este está caracterizado na própria forma de operação.

Outra vantagem dessa alternativa é a eliminação de controles intermediários que deverão ocorrer na primeira solução, como por exemplo, acompanhar transportadoras que detém a outorga e não informaram a forma de operação. Nesse caso, deverão ser definidos prazos e procedimentos para que isso não ocorra, bem como ações da ANTT para quando essas inconsistências ocorrerem.

Assim, será proposta que o procedimento de autorização, quando não ocorrer inviabilidade operacional, seguirá o fluxo proposto da alternativa 2. O rito da autorização nos casos de inviabilidade operacional será discutido no capítulo de Inviabilidade Operacional.

Os estudos realizados no âmbito do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria DG nº 339, de 2 de setembro de 2019, consolidados na AIR nº 16/2019 (SEI 2069976), também abordaram essas alternativas. Dentro do tópico 3.1 que trata de objeto de outorga, as alternativas 6, 7 e 8 tratam da forma de autorização.

A alternativa 6 do referido estudo é similar à alternativa 2 proposta nessa AIR, onde a outorga e a operação são aprovadas em estágio único. Foi apontado como desvantagem dessa alternativa o custo administrativo da regulação, uma vez que toda e qualquer alteração de nível operacional das empresas deveria ser aprovada pela Diretoria da ANTT. Esse fato resultaria em mais tempo de análise por parte da agência e lentidão no deferimento da solicitação, aumentando os custos regulatórios do setor.

Ao contrário do proposto pelo Grupo de Trabalho, no modelo deste estudo, as alterações das linhas não precisariam ser aprovadas pela Diretoria, caso essas alterações estivessem contempladas dentro do objeto de outorga já autorizado. Além disso, como propõe-se que as informações requeridas à autorização sejam simples e objetivas, o processo tende a ser mais célere e sistematizável, diferente do que é hoje.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AUTORIZAÇÃO

A outorga de autorização não inclui aspectos operacionais do transporte. Como o conhecimento das informações operacionais são importantes tanto para o usuário, quanto para a ANTT, para que possa dar efetividade à regulação, elas precisarão ser mantidas.

O Grupo de Trabalho acima citado, com a intenção de simplificação da norma, optou pela extinção da Licença Operacional, entretanto não dispensou o cadastro da operação. Como o cadastro da operação não inclui apenas o cadastro da linha, mas o relaciona com cadastro de veículos e motoristas, e o mesmo veículo pode ser utilizado em várias linhas, entende-se que é necessário a manutenção do ato administrativo “licença”.

No caso dessa proposta, haverá uma licença que dá efetividade ao Termo de Autorização, que confirma que a autorizatária possui os requisitos operacionais para a efetiva prestação do serviço.

A licença é um ato administrativo unilateral, de caráter vinculado, que concede aos que cumprem os requisitos legais o exercício de uma atividade, não havendo possibilidade de recusa para o Poder Público. De forma análoga, no caso de descumprimento da previsão legal, deve a administração motivar o possível ato revogatório, revelando ao administrado (no caso, à transportadora) a fundamentação da decisão que supriu o exercício de sua atividade.

Então, no momento da autorização, será concedido o Termo de Autorização e a Licença que dará efetividade ao termo solicitado.

Quem pode solicitar?

Pode solicitar o Termo de Autorização qualquer transportadora que esteja habilitada. As condições de habilitação são tratadas no capítulo Habilitação. Nas condições de habilitação, é necessário que a transportadora possua regularidade fiscal nas unidades de federação onde ela comercializará seu serviço. Essa correlação não é possível de ser validada quando a transportadora está se habilitando, logo, será verificada no momento da solicitação da autorização. Caso a transportadora deseje expandir seus serviços para outra unidade da federação, primeiramente deverá atualizar sua habilitação, apresentando a regularidade fiscal naquela UF.

O Governo Federal dispõe de um canal que permite a interlocução direta entre consumidores e empresas para solução de conflitos de consumo com a finalidade de promover a proteção e defesa do consumidor. Trata-se do consumidor.gov. Em atenção ao Decreto nº 8.573, de 2015, os órgãos e as entidades que possuam plataformas próprias para solução de conflitos de consumo migrarão os seus serviços para o Consumidor.gov.br até 31 de dezembro de 2020.

Para isso, é imprescindível que se regulamente a obrigatoriedade das empresas prestadoras de serviço de transporte rodoviário interestadual de passageiros estejam inscritas no referido canal. Por isso, optou-se por incluir essa obrigação como requisito para solicitação de autorizações.

Com a retirada dos requisitos técnicos-profissionais e técnicos operacionais das condições de habilitação, entende-se ser relevante, antes da outorga de novas autorizações, observar o desempenho da requerente na prestação dos serviços já outorgados.

Assim, sugere-se que não sejam outorgadas novas autorizações para autorizatária que:

- Esteja cumprindo penalidade de suspensão

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AUTORIZAÇÃO

A penalidade de suspensão pode ocorrer por infração grave. Assim, se a empresa estiver cumprindo sanção de suspensão, não seria prudente permitir que essa empresa amplie sua operação.

- Tiver tido Termos de Autorização cassados nos últimos 5 anos.

Essa restrição já está revista no art. 78-J da Lei nº 10.233, de 2001.

Lei nº 10.233/01

Art. 78-J. Não poderá participar de licitação ou receber outorga de concessão ou permissão, e bem assim ter deferida autorização, a empresa proibida de licitar ou contratar com o Poder Público, que tenha sido declarada inidônea ou tenha sido punida nos cinco anos anteriores com a pena de cassação ou, ainda, que tenha sido titular de concessão ou permissão objeto de caducidade no mesmo período.

- Tiver sido reprovada na Avaliação Inicial do Termos de Autorização nos últimos 180 dias.

A Avaliação Inicial do Termo de Autorização tem o objetivo de excluir do mercado empresas que não apresentam compromisso com o serviço adequado. Se a empresa foi reprovada nessa avaliação inicial, sugere-se que nova autorização não seja liberada de forma imediata. Caso contrário, o objetivo da avaliação inicial perderia o sentido.

Sugere-se que o prazo não seja tão curto, a ponto de a Administração Pública gastar esforços para outorgas e acompanhamento dessas empresas, mas também que não sejam tão longos, para permitir que as empresas que realmente desejarem corrigir possíveis incompatibilidades consigam suas autorizações.

- Avaliação *ruim* em um indicador de desempenho ou *regular* em dois ou mais indicadores de desempenho, nos últimos 90 dias.

Esse aspecto está aderente as diretrizes de atuação responsável da ANTT. Essa exigência regulatória tem como objetivo incentivar as autorizatárias a manterem os indicadores nos níveis mais altos, e como benefício em relação as empresas com desempenho inferior, podem solicitar novas autorizações a qualquer tempo.

Também possui relação com a regulação por resultados. Autorizatárias que ainda possuem desempenho aceitável, porém com possibilidades significativas de melhorias, podem manter sua operação, mas não é permitida a ampliação da sua operação.

Informações necessárias para autorização

Considerando que a solicitação de autorização ocorrerá simultaneamente ao requerimento de operação, deverão ser prestadas as seguintes informações:

1. Operação inicial, na forma de cadastro da linha principal que representa o objeto de outorga, com a data de início da operação, e a programação de viagens.
2. Frota e motoristas cadastrados compatíveis com a operação proposta.
3. Manifestação de interesse da empresa, se for o caso, em operar com condições específicas.

A operação inicial será observada pelo cadastro da linha. O cadastro da linha aprovado não autoriza a imediata execução daquele serviço, antes é necessária a emissão de licença de

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AUTORIZAÇÃO

viagem. A emissão da primeira licença de viagem ocorre simultaneamente à aprovação do Termo de Autorização.

A emissão de Licença de Viagens observa não só o cadastro da linha, mas também a compatibilidade da frota e a quantidade de motoristas cadastrados.

Compatibilidade da Frota e Motoristas

A exigência de frota compatível já é prevista na Resolução nº 4.770, de 2015, tanto no art. 28, quanto no inciso VI do art. 25.

Res. 4.770/15

Art. 25. As transportadoras habilitadas nos termos do Capítulo I desta Resolução poderão requerer para cada serviço, Licença Operacional, desde que apresentem, na forma estabelecida pela ANTT:

VI - frota necessária para prestação do serviço, observado o disposto no art. 4º da Lei nº 11.975, de 7 de julho de 2009;

Art. 28. A transportadora deverá apresentar frota suficiente para o atendimento da frequência solicitada, mediante:

Quanto aos motoristas, há, na norma vigente, previsão de cadastro, mas a norma é silente quanto a compatibilidade com a operação.

Entre as alternativas para avaliação dessa compatibilidade, poder-se-ia desenvolver uma metodologia de cálculo, a qual poderia incluir ou não veículos e motoristas reservas. Entretanto, as formas de alocação de frota das empresas são as mais variadas possível, e a ANTT poderia optar por uma metodologia que não contemplasse a forma mais eficiente de operação.

Existe também a possibilidade de alterações operacionais ao longo da execução dos serviços por determinada empresa, como, por exemplo, descadastramento de veículos. De tal forma, corre-se o risco de, ao aplicar a metodologia, aprovar a operação no seu cadastro inicial, mas reprova-la posteriormente em função de tais alterações, ainda que, na prática, a operação esteja ocorrendo sem intercorrências.

Outra opção seria deixar a critério da autorizatária a confirmação de que possui veículos e motoristas adequados. Essa alternativa simplifica as aprovações de licença, porém requer um controle posterior mais efetivo. Como já é previsto indicadores que consideram esses componentes, tanto para a avaliação inicial do Termo de Autorização, quanto para manutenção das condições indispensáveis, sugere-se que essa seja a opção regulatória a ser adotada.

Será aprovada a solicitação de autorização da empresa que: a) cumpra os requisitos para solicitação; b) não envolva objeto com inviabilidade operacional; e c) contemple os requisitos de admissibilidade, nos casos de operação com condições específicas.

A primeira análise da solicitação do Termo de Autorização consiste na verificação se a transportadora cumpre os requisitos para solicitação, incluindo a confirmação de que possui veículos e motoristas em quantidade suficientes para operação. Considerando que o

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AUTORIZAÇÃO

processo será sistematizado, caso a transportadora não cumpra os requisitos, ela nem conseguirá fazer a solicitação via sistema.

O segundo ponto é verificar se há inviabilidade operacional para o objeto escolhido. Se houver, o ingresso no mercado deverá ocorrer por meio de processo seletivo, como será tratado no capítulo Inviabilidade Operacional. Para tal verificação, será observada no cadastro da linha a utilização de terminais coordenados como pontos de embarque. Caso haja terminal com tal classificação, o procedimento de autorização seguirá rito diferenciado.

Em relação às condições específicas, deverá ser analisado se cabe flexibilizar a condição solicitada ao objeto requerido. Os objetos que podem ter condições específicas são aqueles que já são operados com condições específicas em outras autorizações, ou que atendam às regras especificadas.

O requerimento de autorização será realizado pelo representante legal da empresa ou por seu procurador em sistema disponibilizado pela ANTT.

2.11. Formas e Procedimentos de extinção da autorização

A Resolução nº 4.770, de 2015, previu as seguintes formas de extinção da autorização: plena eficácia do Termo de Autorização; revogação; renúncia; anulação; falência; ou extinção da autorizatária. Em todos esses casos, deve ser ressaltado que a autorizatária não faz jus a qualquer indenização pela extinção da autorização.

Res. 4.770/15

Art. 59. Extingue-se a autorização por:

- I - plena eficácia do Termo de Autorização;
- II - revogação;
- III - renúncia;
- IV - anulação;
- V - falência; ou
- VI - extinção da autorizatária.

Parágrafo único. A extinção da autorização importará impedimento da continuidade da prestação dos serviços, e a transportadora não fará jus a qualquer indenização.

Nos artigos 60, 61 e 62, a ANTT detalhou a possibilidade de revogação, renúncia e anulação da autorização, respectivamente.

Res. 4.770/15

Art. 60. Por razões de oportunidade e conveniência, a autorização poderá ser revogada pela ANTT para melhor adequação às finalidades de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta.

Art. 61. Desde que observado o disposto no Art. 45, a autorizatária poderá, a qualquer tempo, renunciar à autorização delegada.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AUTORIZAÇÃO

Art. 62. Quando se verificar vício de legalidade no ato de delegação, a ANTT deverá declarar a sua nulidade, impedindo os efeitos jurídicos que ordinariamente deveriam produzir, além de desconstituir os já produzidos Parágrafo único. Não acarretando lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados.

No primeiro caso, a revogação ocorre por oportunidade e conveniência para "melhor adequação às finalidades de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta".

A renúncia, por sua vez, pode se dar a qualquer momento, desde que atendido o período mínimo de 12 (doze) meses de atendimento dos mercados.

Por fim, a anulação ocorre quando for observado vício de legalidade no ato de delegação, devendo ter efeito "*ex tunc*", ou seja, retroagir seus efeitos até o momento de sua constituição. A exceção a essa regra é a hipótese de ocorrência de "defeitos sanáveis", os quais poderão ser convalidados.

Nesta proposta de revisão do marco regulatório, parte-se das formas de extinção previstas no inciso III do art. 43 da Lei nº 10.233, de 2001, para análise de oportunidades de adequação da norma vigente.

Lei nº 10.233/01

Art. 43. A autorização, ressalvado o disposto em legislação específica, será outorgada segundo as diretrizes estabelecidas nos arts. 13 e 14 e apresenta as seguintes características:

I – independe de licitação;

II – é exercida em liberdade de preços dos serviços, tarifas e fretes, e em ambiente de livre e aberta competição;

III – não prevê prazo de vigência ou termo final, **extinguindo-se pela sua plena eficácia, por renúncia, anulação ou cassação.**

Plena Eficácia

A extinção do Termo de Autorização por plena eficácia está relacionada ao fim do propósito do ato.

O art. 47 da Lei nº 10.233, de 2001, afirma que, caso novas condições forem impostas por lei ou regulamentação, a empresa não terá direito à permanência nas condições até então vigentes. Deverá, dentro de prazo para adaptação, observar as novas condições.

Lei nº 10.233/01

Art. 47. A empresa autorizada não terá direito adquirido à permanência das condições vigentes quando da outorga da autorização ou do início das atividades, devendo observar as novas condições impostas por lei e pela regulamentação, que lhe fixará prazo suficiente para adaptação.

Assim, sempre que as condições vigentes da autorização forem alteradas, por lei ou regulamento, as autorizatárias terão um prazo para adaptação. Ao final desse prazo, aquelas autorizações que não se adaptarem às novas condições serão extintas por plena eficácia do seu termo de autorização.

É o que vai ocorrer com os atuais termos de autorização ao final do período de adaptação previsto nessa proposta.

Outro exemplo é quando um TAR possui condições específicas. Caso essas condições deixem de ser flexibilizadas, a autorizatária deverá adequar sua operação às condições normais. Se, após o período de adaptação, a operação não for adequada, o TAR poderá ser extinto por plena eficácia.

Além disso, o Termo de Autorização requer licenças de viagem que autorizam a operação propriamente dita, e dão efetividade ao Termo de Autorização. Caso não haja licenças de viagens ativas, o termo de autorização perde a sua eficácia, podendo ser extinto.

Renúncia

Quanto à renúncia, a autorizatária poderá renunciar a um termo de autorização desde que o período mínimo de atendimento do objeto de autorização seja cumprido.

Entende-se que essa construção é mais alinhada a um instrumento de autorização do que a regra anterior, de paralisação de mercado. Assim, em vez de recorrer à paralisação, o que pode implicar em uma série de alterações nas linhas daquela autorizatária, a empresa, poderia simplesmente renunciar a um TAR em específico. É outra vantagem de objetos de autorização específicos.

Para a renunciar a um determinado Termo de Autorização, cumprido o requisito, basta a simples declaração de vontade.

Revogação

Avaliou-se também a hipótese de manter a extinção por meio de revogação, por entender se tratar de uma faculdade administrativa compatível com o instituto da autorização, mormente em razão da natureza de serviço público do TRIP.

Entretanto, essa extinção se confundiria com a cassação por perdas das condições indispensáveis. Caso haja alguma condição que caberia a revogação do ato, essa deveria ser incluída nas condições indispensáveis.

A revogação de ato administrativo é um instrumento mais aplicável às licenças. Essas, entretanto, se diferenciam da autorização por seu caráter vinculado, concedendo ao particular que cumprir requisitos legais o exercício de uma atividade, não havendo possibilidade de recusa para o Poder Público. Com efeito, deflagrado o descumprimento da previsão legal, deve a administração motivar o possível ato revogatório, revelando à licenciada a fundamentação da decisão que suprimiu o exercício de sua atividade.

A revogação fundamentada de licença, deflagrada por descumprimento de previsão legal, pode ensejar na extinção de uma autorização por plena eficácia, já que ela dá eficácia ao Termo de Autorização. Mas entende-se, salvo melhor juízo, que a revogação não deveria constar no rol de formas de extinção da autorização.

Cassação

Uma das principais mudanças em relação ao marco regulatório vigente é a inclusão da cassação como forma de extinção da autorização em razão da perda das condições indispensáveis ao cumprimento do objeto da autorização.

O objetivo, além do cumprimento legal, é possibilitar a exclusão de outorgas que não cumprem determinadas condições – definidas no item das condições indispensáveis. Da mesma forma que se pretende reduzir barreiras de entrada, há intenção de simplificar e objetivar a exclusão de operadores desqualificados.

Aposta-se num rito processual célere em relação aos processos disciplinares e sancionatórios, sem prejuízo do direito à ampla defesa e ao contraditório, de modo que o mercado esteja sempre sendo atendido por transportadoras que estejam explorando os serviços dentro de um padrão mínimo de qualidade.

A inclusão da cassação como forma de extinção não a retira do rol de penalidades. As infrações graves também podem ser penalizadas com a cassação, fato que será abordado no Capítulo de Penalidades.

Por se tratar de disciplinas distintas – uma do processo sancionador, e outro do processo de extinção da autorização, sugere-se que, neste caso específico, se afaste a possibilidade da convolação da cassação em multa, caso previsto para cassação oriunda de processo sancionador no art. 65 da Resolução nº 5.083, de 2016. Entretanto, faculta-se à diretoria colegiada - ou seja, não caberia aqui uma decisão monocrática –, aplicar, alternativamente, a penalidade de suspensão.

Essa possibilidade, contudo, não se aplica aos casos de reincidência de perda das condições indispensáveis ao cumprimento do objeto da autorização em intervalo inferior a 3 (três) anos.

A reincidência acima referida não necessariamente precisa ser observada sobre o mesmo motivo que deu origem à extinção. Assim, uma empresa que já tenha tido uma cassação convertida em suspensão em razão de perda das condições de habilitação, caso deixe de cumprir alguma outra condição indispensável em um intervalo inferior a 3 (três) anos, não poderia ter essa nova cassação convertida em suspensão.

Relativamente à suspensão, essa não terá prazo superior a 180 (cento e oitenta) dias. E, caso a possibilidade de suspensão ocorra em um TAR que já tenha sido objeto de uma suspensão cautelar, essa não terá prazo inferior a 120 (cento e vinte) dias.

Nos casos de cassação, a autorizatária ficará impedida de solicitar um termo de autorização por um período de 5 (cinco) anos, com fulcro no art. 78-J da Lei nº 10.233, de 2001. Questionou-se na Tomada de Subsídios 04/2020 se o impedimento de solicitar novas autorizações pelo prazo de 5 (cinco) anos não seria uma penalidade adicional às demais previstas no regulamento. Ressalta-se que se trata de uma previsão legal.

Lei nº 10.233/01

Art. 78-J. Não poderá participar de licitação ou receber outorga de concessão ou permissão, e bem assim ter deferida autorização, a empresa proibida de licitar ou contratar com o Poder Público, que tenha sido declarada inidônea ou tenha sido punida nos cinco anos anteriores com a pena de cassação ou, ainda, que tenha sido titular de concessão ou permissão objeto de caducidade no mesmo período.

Também foi sugerido que as consequências da cassação fossem incluídas no capítulo de penalidades. Entendendo que a cassação pode ocorrer tanto no processo de extinção, por perda das condições indispensáveis, quanto no processo sancionador, nos casos de infração grave, as consequências serão incluídas tanto no capítulo de extinção, quanto no de penalidades.

Pretende-se também retirar das hipóteses de extinção da autorização a falência e extinção da autorizatária e colocá-la como uma situação de perda das condições de habilitação, que levará à extinção da autorização na modalidade de cassação.

3. Quadro resumo

Problema/Oportunidade de melhoria	Solução	Relação com outro tema? Qual?
Adequação do Termo de Autorização ao disposto na Lei	Especificação no TAR dos objetos de outorga	
Subautorização	É vedada. É permitida subcontratação de terceiros, mas a prestação do serviço é responsabilidade da autorizatária.	
Transferência de autorização	É vedada.	
Revisão do objeto de autorização	Passa a ser conjunto as regiões onde será prestado o serviço TRIP.	
Características do objeto de autorização	<ul style="list-style-type: none"> ■ Possui duas regiões fixas, onde se localiza os pontos de embarque inicial e desembarque final das linhas. ■ Podem ser atendidos por mais de uma linha ■ Linha com pontos de embarque são denominadas linhas principais 	Autorização da operação (cadastro de linhas)
Características operacionais do TAR	<ul style="list-style-type: none"> ■ Deverá ser operado por um período mínimo de 90 dias, com no mínimo uma viagem semanal. ■ Para ser operado precisa de Licença de Viagem 	Autorização da operação (inativação do serviço)

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AUTORIZAÇÃO

Problema/Oportunidade de melhoria	Solução	Relação com outro tema? Qual?
Condições para adequação às finalidades de atendimento ao interesse público, à segurança da população e à preservação do meio ambiente	<p>Previstas na lei, e definidas no regulamento:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Manutenção das condições de habilitação; ■ Pelo menos uma linha principal em operação vinculada ao objeto autorizado; ■ Cumprimento do período mínimo de atendimento ao objeto autorizado; ■ Cumprimento da regularidade do serviço; ■ Uso de motoristas e veículos cadastrados; ■ Comercialização de bilhetes de passagem; ■ Concessão de gratuidades e benefícios tarifários garantidos em lei; ■ Garantia dos direitos dos usuários; ■ Prestação de serviço adequado; ■ Disponibilização de informações à ANTT e à sociedade. 	As condições estão detalhadas em capítulo correspondente
Condições específicas	Flexibilização de requisitos para operação em mercados específicos.	Acompanhamento e Controle
Condições indispensáveis	<p>São condições indispensáveis cujo descumprimento implica na extinção da outorga mediante cassação:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ manutenção das condições de habilitação ■ resultados satisfatórios nos indicadores de desempenho específicos 	Acompanhamento e Controle
Avaliação Preliminar do TAR	Todo termo de autorização será avaliado. O resultado insatisfatório dos primeiros três meses, pode cancelar a licença e revogar o TAR por plena eficácia.	

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AUTORIZAÇÃO

Problema/Oportunidade de melhoria	Solução	Relação com outro tema? Qual?
Requisitos para solicitar Autorização	<ul style="list-style-type: none"> ■ transportadora habilitada; ■ informar linha com cadastro aprovado e programação de viagens; ■ possuir veículos e motoristas para atendimento a operação ■ Cadastrada no consumidor.gov e dispor de SAC (serviço de atendimento ao consumidor) ■ Não estar cumprindo penalidade de suspensão; ■ Não ter Termos de Autorização cassados nos últimos 5 anos; ■ Não ter sido reprovada na Avaliação Inicial de Termos de Autorização nos últimos 180 dias; ■ Não apresentar desempenho ruim em um indicador de desempenho ou regular em dois ou mais indicadores de desempenho, nos últimos 90 dias. 	Cadastro da operação, cadastro de frota e motorista
Aprovação das solicitações do TAR	<ul style="list-style-type: none"> ■ Cumprimento dos requisitos ■ Análise das condições específicas, se for o caso; ■ Avaliação se há inviabilidade operacional 	Inviabilidade Operacional
Formas de extinção da autorização	<ul style="list-style-type: none"> ■ Definição da extinção por plena eficácia; ■ Renúncia do TAR pela autorizatária; ■ Anulação; ■ Cassação – por perda das condições indispensáveis, ou cometimento de infração grave. ■ 	Acompanhamento e Controle

CAPÍTULO 3

INVIABILIDADE OPERACIONAL

1. Contextualização

A Lei nº 10.233, de 2001 prevê que não haverá limites para o número de autorizações exceto no caso de inviabilidade operacional. Assim, a inviabilidade operacional é o único fator limitante da quantidade de autorizações e deve ser identificada previamente à concessão da outorga.

Lei nº 10.233/01

Art. 47-B. Não haverá limite para o número de autorizações para o serviço regular de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, salvo no caso de inviabilidade operacional.

Parágrafo único. Na hipótese do caput, a ANTT poderá realizar processo seletivo público para outorga da autorização, observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, na forma do regulamento.

O Decreto nº 10.157, de 2019, institui a Política Federal de Estímulo ao Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual e Internacional de Passageiros. Nas diretrizes dispostas no art. 3º, foi estabelecido que, para configuração da inviabilidade operacional, devem ser consideradas limitações exclusivamente de caráter físico ou os impedimentos legais na utilização de espaços públicos ou de instalações destinadas à operação dos serviços de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros.

Decreto nº 10.157/19

Art. 3º São diretrizes da regulamentação do transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros:

§ 1º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se inviabilidade operacional de que trata o inciso I do caput deste artigo e o art. 47-B da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, as limitações exclusivamente de caráter físico ou os impedimentos legais na utilização de espaços públicos ou de instalações destinadas à operação dos serviços de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros.

2. Problemas Regulatórios ou Oportunidades de Melhorias

- Definição de Inviabilidade Operacional
- Identificação da Inviabilidade Operacional
- Procedimento de Autorização nos casos de Inviabilidade Operacional
- Revisão dos requisitos de cadastro de infraestruturas
- Formas de acompanhamento e controle

2.1. Definição de Inviabilidade operacional

A Resolução nº 4.770, de 2015, considera como inviabilidade operacional as situações que configuram concorrência ruinosa ou restrições de infraestrutura.

Res. 4.770/15

Art. 42. É considerada inviabilidade operacional situações que configurem concorrência ruinosa ou restrições de infraestrutura.

Seguindo as diretrizes do governo federal, e em consonância com um regime efetivo de outorga por autorização, a inviabilidade operacional deve a ser observada apenas nos casos de restrição de infraestrutura, situações em que o incremento de autorizações de viagens e/ou operadores torna-se impossível ou possa comprometer a operacionalização do serviço prestado.

A supressão da possibilidade de caracterização de inviabilidade operacional em situações que configurem concorrência ruinosa é uma alteração de grande repercussão, por afastar do escopo da atuação pública qualquer verificação de viabilidade econômica da operação, que não cabe ser discutida no contexto de um regime de autorização.

A viabilidade e o risco do negócio são de inteira responsabilidade das autorizatárias atuantes no mercado, que devem avaliá-la na medida de seus planos de negócio (não existe qualquer obrigatoriedade de apresentação deste plano, trata-se de um documento interno à empresa, inerente a sua atividade empresarial), inexistindo qualquer garantia de rentabilidade ou parâmetro de produtividade operacional mínimo.

A Nota Técnica nº 1744/2019/GEAME/SUPAS/DIR (SEI 0543874), elaborada previamente a edição do Decreto nº 10.157, de 2019, trata dos estudos de inviabilidade operacional e apresenta as justificativas e motivações que mostram a impossibilidade de incluir concorrência ruinosa como aspecto de inviabilidade operacional no regime de autorização.

Quanto a definição de inviabilidade operacional, a ANTT produziu dois estudos acerca do tema.

A proposta apresentada pelo Grupo de Trabalho, encaminhada pela Nota Técnica nº 4113/2019/GECON/SUREG/DIR (2072622) define inviabilidade como “*limitações de caráter físico ou impedimentos legais na utilização de espaços públicos e instalações destinadas à operação dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros num determinado município, em que a demanda para utilização desses espaços públicos e instalações seja maior que a oferta*”.

“Art. 41. Não haverá limite para o número de autorizações para o serviço regular de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, salvo no caso de inviabilidade operacional.

§ 1º Entende-se a inviabilidade operacional como limitações de caráter físico ou impedimentos legais na utilização de espaços públicos e instalações destinadas à operação dos serviços de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros num determinado Município, em que a demanda para utilização desses espaços públicos e instalações seja maior que a oferta.”

Outra proposta de definição de inviabilidade operacional foi realizada no âmbito do projeto Abertura de Mercado, processo 50500.027339/2019-17, encaminhada pela Nota Técnica nº 1065/2019/GEAME/SUPAS/DIR (SEI 0277334). A inviabilidade operacional, nesse caso, passaria a ser observada pela limitação, temporária ou permanente, dos movimentos de embarque e desembarque dos veículos em terminais rodoviários.

O conceito temporário da restrição é relevante, pois as limitações de uma instalação podem ser ocasionais ou podem ser saneadas por alguma ação, como, por exemplo, ampliação das instalações para embarque e desembarque de passageiros.

O que não é inviabilidade operacional

Foram sugeridas na Tomada de Subsídio 04/2022 algumas outras possibilidades de casos que configuraria inviabilidade operacional, como por exemplo, não ter frota suficiente para realizar a prestação do serviço autorizado.

A inviabilidade operacional aqui regulamentada não se confunde com os requisitos operacionais que a empresa deverá apresentar para obter autorização e operar o sistema de transporte rodoviário interestadual de passageiros. Não é considerada aqui a inviabilidade operacional que pode ser saneada pela própria operadora.

As restrições de infraestrutura observadas no âmbito do art. 47-B da Lei 10.233 são aquelas que atingem qualquer operador, já que a resolução da restrição não depende de ato próprio.

Houve contribuições para que a ANTT divulgue os terminais classificados com inviabilidade operacional para que usuários não se dirigiam a ele, seja para compra de passagens ou para embarque em viagem.

A caracterização de que, por restrição de uma determinada infraestrutura, há uma situação de inviabilidade operacional, não significa que não há operação alguma naquela instalação. A situação de inviabilidade operacional significa que não é possível autorizar novas operações, por impossibilidade física. As operações já autorizadas continuam em pleno funcionamento.

Também não é considerada inviabilidade operacional a viabilidade econômica da operação, conforme já discutido. A viabilidade do negócio é de inteira responsabilidade das autorizatárias atuantes no mercado, inexistindo qualquer garantia de rentabilidade ou parâmetro de produtividade operacional mínimo.

Trata-se de um ambiente autorizativo de tarifa livre, e cabe aos próprios operadores avaliarem se a operação é viável ou sustentável, dadas as exigências regulatórias igualmente impostas a todos os operadores.

2.2. Conceito de terminais

A proposta apresentada na Tomada de Subsídios 04/2020, considerou como terminal qualquer local público ou privado, aberto ao público em geral, que possibilite o embarque e desembarque de passageiros, desde que cumpram os requisitos da norma.

Entretanto, foram recebidas diversas contribuições questionando a possibilidade de flexibilização dos locais de embarque. Infere-se que a palavra “terminal rodoviário” remetia a uma instalação específica para operações de transporte coletivo.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - INVIABILIDADE OPERACIONAL

Diante disso, optou-se por incluir uma reavaliação dos conceitos acerca de todas as instalações relacionadas ao transporte de passageiros.

O Decreto nº 10.157, de 2019, ao tratar de instalações ou espaços públicos destinados à operação dos serviços de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, não fez referência aos terminais rodoviários.

À Lei nº 10.233, de 2001, quando da alteração pela Lei nº 12.996, de 2014, foi incorporada a competência de dispor sobre os requisitos mínimos a serem observados pelos terminais rodoviários de passageiros e pelos pontos de parada dos veículos para a prestação dos serviços disciplinados por ela.

Lei 10.233/01

Art. 26. Cabe a ANTT como atribuições específicas pertinentes ao Transporte Rodoviário:

IX - dispor sobre os requisitos mínimos a serem observados pelos terminais rodoviários de passageiros e pontos de parada dos veículos para a prestação dos serviços disciplinados por esta Lei.

Apesar da previsão legal de especificação de requisitos mínimos de terminais, esse conceito não está definido no atual regulamento da ANTT (Resolução nº 4.770, de 2015), embora a norma cite os terminais rodoviários em alguns de seus artigos, inclusive diferenciando terminais públicos e privados.

Apesar dos terminais precisarem ser informados e cumprir os requisitos da Resolução nº 4.770, de 2015, a ANTT ainda permite que outros locais sejam utilizados como pontos de embarque de passageiros, como por exemplo os pontos de seção à margem de rodovia.

A Resolução nº 5.285, de 2017, que dispõe sobre modificações no esquema operacional, estabelece no art. 2º que compõe o esquema operacional o itinerário da linha com identificação dos pontos terminais, pontos de seção, pontos de parada e de apoio.

Res.5.285/17

Art. 2º O Esquema Operacional de Serviço, nos moldes do art. 2º, III, da Resolução nº 4.770, de 25 de junho de 2015, é composto pela reunião das seguintes informações:

I - indicação do itinerário sequencial da linha, com identificação dos pontos terminais, pontos de seção e pontos de parada e de apoio;

(...)

No glossário da ANTT (Resolução nº 3.054, de 2009), também é definida uma série de infraestruturas relacionadas ao serviço de transporte, conforme abaixo.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - INVIABILIDADE OPERACIONAL

Instalação	Resolução 3.054/2009
ponto de embarque e desembarque	Lugar da via destinado ao embarque e ao desembarque de passageiros.
ponto de parada	Local de parada obrigatória, ao longo do itinerário, de forma a assegurar, no curso da viagem e no tempo devido, alimentação, conforto e descanso aos passageiros e às tripulações dos ônibus
terminal de passageiros	Terminal cuja função principal é atender a passageiros e suas bagagens.
terminal rodoviário	Local público ou privado, aberto ao público em geral e dotado de serviços e facilidades necessários ao embarque e desembarque de passageiros.
terminal rodoviário de passageiros	Terminal destinado à prestação de serviços aos passageiros e às tripulações de ônibus que realizam os transportes coletivos intermunicipal, interestadual e internacional, como ponto de partida, chegada ou trânsito desses veículos.
ponto de apoio	Local destinado a reparos, manutenção e socorro de veículos em viagem e atendimento da tripulação.

A Nota Técnica nº 14/2018/GEAME/SUPAS (SEI 0018493), abordou de forma geral as infraestruturas ou instalações relacionadas ao serviço de transporte interestadual – TRIP na Resolução nº 4.770, de 2015. Essa norma trata de garagens, pontos de parada, pontos de apoio, pontos de venda e terminais. Entretanto, apenas três desses conceitos são definidos na norma:

Instalação	Resolução 4.770/2015
garagem	Local destinado a atender as necessidades de manutenção, abastecimento, limpeza e guarda dos ônibus.
ponto de parada	Local de parada obrigatória, ao longo do itinerário, de forma a assegurar, no curso da viagem e no tempo devido, alimentação, conforto e descanso aos passageiros e à tripulação do ônibus.
ponto de apoio	Local destinado a higienização, reparos, manutenção e socorro de ônibus em viagem, bem como atendimento à tripulação.

Apesar das instalações terem uma seção exclusiva na Resolução nº 4.770, de 2015, entre os art. 35 e 38, com destaque para regulamentação de terminais, esses não foram definidos na norma.

Os conceitos propostos na minuta de resolução disponibilizada na Tomada de Subsídios 04/2020 relacionadas às instalações foram:

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - INVIABILIDADE OPERACIONAL

Instalação	Minuta de Resolução – TS04/2020
ponto de parada	Local de parada obrigatória, ao longo do itinerário, de forma a assegurar, no curso da viagem e no tempo devido, alimentação, conforto e descanso aos passageiros e à tripulação do ônibus.
ponto de apoio	Local destinado a higienização, reparos, manutenção e socorro de ônibus em viagem, bem como atendimento à tripulação.
terminal rodoviário de passageiros	local público ou privado, aberto ao público em geral, que possibilite o embarque e desembarque de passageiros, que cumpram os requisitos previstos nesse regulamento

Embora a definição de terminal rodoviário de passageiros seja geral, em aderência às diretrizes do Decreto nº 10.157, de 2019, houve alguns questionamentos quanto à expressão “terminal rodoviário”, remetendo ao conceito de local específico para o controle da prestação de serviços de transporte, como estabelecido pelo Decreto nº 2.521, de 1998.

Instalação	Decreto nº 2.521/1998
terminal rodoviário de passageiros	local público ou privado, aberto ao público em geral, destinado ao embarque e desembarque de passageiros e ao controle da prestação dos serviços de transporte de passageiros, permitindo a articulação entre redes de transporte e provendo serviços de apoio aos usuários e à tripulação

Outra dúvida frequente relacionada aos “terminais” é em relação aos pontos terminais da linha. Para alguns, os terminais seriam apenas os pontos de embarque e desembarque nos pontos extremos da linha. Isso se confunde pelo costume do setor de tratar os pontos de embarque intermediários como pontos de seção.

Assim, propõe-se uma revisão desses conceitos para incorporação nas definições da norma.

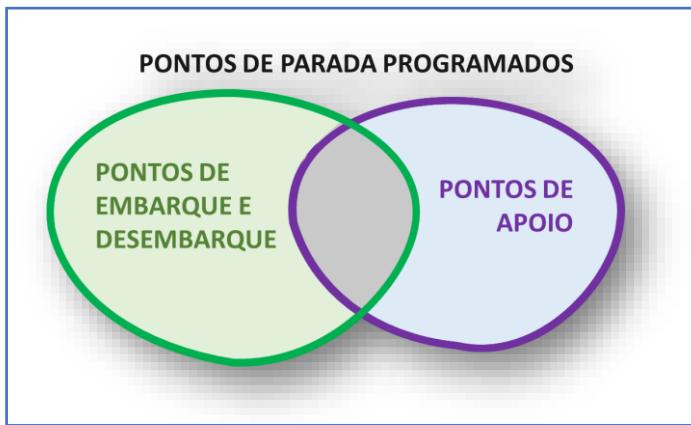
Ponto de Parada – qualquer local ao longo do itinerário da linha, onde ocorre interrupção programada da viagem, de forma a assegurar finalidade prevista na operação decorrente de obrigação imposta no tempo devido.

Os pontos de parada são divididos em dois grupos em função do uso.

Os pontos de parada para embarque e desembarque, ou apenas pontos de embarque e desembarque, são pontos de parada onde é permitida o embarque e desembarque de passageiros.

Os pontos de parada para atividades de apoio, ou apenas pontos de apoio, são pontos de parada destinado a higienização, reparos e manutenção de veículos em viagem; troca de veículos e/ou motoristas; alimentação, conforto e descanso aos passageiros e à tripulação do ônibus, ou quaisquer outras atividades que não sejam o embarque e desembarque de passageiros.

Uma determinada instalação pode ter papel de ponto de apoio em uma linha e ponto de embarque em outra. Também é possível que uma determinada instalação funcione simultaneamente como ponto de embarque e desembarque e como ponto de apoio.



Os requisitos para instalações que funcionam como pontos de embarque e desembarque são diferentes dos requisitos para instalações que funcionem apenas como ponto de apoio.

A tabela abaixo apresenta as funções dos pontos de apoio e suas características.

Função	Características
P1 – Lanche e refeição	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cadastrado na linha: sim ▪ Tempo estimado de duração: 30 minutos ▪ Estrutura: fornecimento de alimentação (restaurante, lanchonete, loja de conveniência, refeitório); ▪ Função: conveniência ao passageiro (saúde e bem-estar) ▪ Regra: Tempo entre uma parada e outra de mesma natureza nunca superior a 4 horas ▪ Observação: Pode ser coincidente com ponto de embarque e/ou P2, P3, P4, P5
P2 - Descanso do Motorista	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cadastrado na linha: sim ▪ Tempo mínimo de duração: 30 minutos ▪ Função: Segurança da viagem e obediência à legislação de trânsito e trabalhista; ▪ Regra geral: Descanso com “suspenção temporária” das funções de condução (volante), embarque e desembarque, carregamento e descarregamento ou quaisquer outras diretamente associadas à condução do veículo. ▪ Observação: Normalmente é coincidente com ponto de embarque ou P1, mas pode se dar em qualquer local que permita estacionamento, principalmente nos casos de viagem por localidades sem oferta de serviços como terminais e restaurantes de estrada. * se P2 coincidir com qualquer outro ponto, os 30 minutos de descanso do motorista devem ser respeitados incondicionalmente, sendo obrigatório, então, que a parada supere os 30 minutos para que os demais procedimentos sejam executados (embarque e desembarque de passageiros, carregamento ou descarregamento de bagagem e encomenda, manobra de veículo, etc.). Exemplo: parada que sirva ao descanso de motorista e ao embarque de passageiro - durará 30 minutos para o descanso e mais, hipotéticos, 10 minutos para embarque de passageiros. Tempo total de parada: 40 minutos.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - INVIABILIDADE OPERACIONAL

Função	Características
P3 – Troca do Motorista	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cadastrado na linha: não ▪ Tempo de duração: o estritamente necessário para concluir o procedimento (incluindo detalhes como inspeção visual do veículo, preenchimento de disco tacógrafo e de registros de bordo, manuseio do monitor, apresentação aos passageiros) ▪ Observação: Normalmente é coincidente com ponto de embarque ou P1. Contudo, pode ocorrer em ponto qualquer ao longo do itinerário, que permita adequada imobilização do veículo para execução do procedimento. Exemplos: ponto de ônibus, calçada de praça de pedágio, acostamento em posto policial). A troca de motorista deve ser informada nos procedimentos de transmissão de dados da viagem.
P4 – Apoio Operacional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cadastrado na linha: se programada, sim. ▪ Tempo de duração: o estritamente necessário. ▪ Observação: Normalmente é coincidente com ponto de embarque ou P1, mas pode se dar em qualquer local que disponha de estrutura para que se possa garantir, preventiva ou corretivamente, intervenção que preserve aspectos relacionados à adequação do serviço (limpeza, reparo, reabastecimento, substituição de veículo).
P5 – Troca de Veículo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cadastrado na linha: se programada, sim. ▪ Tempo de duração: o estritamente necessário. ▪ Observação: Normalmente é coincidente com ponto de embarque ou P1. Trocas de veículos programadas, podem ocorrer em linhas que operam de forma simultânea com outras em alguns trechos, ou nos casos de mudança nas características do pavimento na operação. Exemplo: ônibus de motor traseiro e suspensão ar “trocado” por ônibus com motor dianteiro e suspensão a molas, mais resistentes para enfrentar estradas de terra ou estradas com asfalto em condição precária. A troca de veículo deve ser informada nos procedimentos de transmissão de dados da viagem.

Os pontos de embarque e desembarque diferem entre si em função do tipo de instalação, conforme definição.

- **Terminal Rodoviário Público:** estrutura designada pela administração pública, de qualquer nível, para concentração de operações de transporte rodoviário e atividades decorrentes: venda de passagens, espera, embarque e desembarque de passageiros, comércio de conveniências.
- **Terminal de Embarque Privado:** estrutura em espaço privado, providenciada pela empresa de transporte para embarque e desembarque de passageiros em operações de transporte rodoviário, que não necessariamente tenha como finalidade operações relacionadas ao transporte de passageiros.
- **Ponto de Ônibus em área urbana:** espaço exíguo em via pública de áreas urbanas, suficiente para detenção do veículo para embarque ou desembarque de passageiro, como por exemplo estacionamentos públicos, paradas de ônibus e praças.
- **Ponto de Ônibus em área rural:** espaço exíguo em via pública de áreas rurais, suficiente para detenção do veículo para embarque ou desembarque de passageiro, como pontos de parada em rodovias.

A necessidade de diferenciar os tipos de pontos de embarque está relacionada aos requisitos mínimos para cadastro, assunto que será abordado ainda neste capítulo da AIR.

Optou-se por utilizar a expressão pontos de embarque privados em substituição aos terminais privados devido a remissão da expressão Terminal Rodoviário a um espaço de dimensão maior (concentração de operações, espera, guarda de bagagem, guichê de venda, estacionamento de ônibus, plataforma de embarque), que algumas vezes pode não ocorrer nas instalações privadas.

Os pontos de embarque e desembarque também podem ser especificados por outra nomenclatura em função do posicionamento da linha.

- **Pontos terminais** – pontos de embarque e desembarque iniciais e finais de uma linha.
- **Pontos de seção** - pontos de embarque e desembarque intermediários de uma linha.

2.3. Identificação da Inviabilidade Operacional

Para proposição de como será analisada as solicitações de autorizações relacionadas a inviabilidade operacional, é necessário definir primeiramente como ela é identificada.

Na proposta do Grupo de Trabalho, caberia às autorizatárias alegar inviabilidade operacional e apresentar os documentos comprobatórios. A inviabilidade operacional abrange todas as instalações do município. Nesse caso, a identificação da inviabilidade se daria a partir do momento que realmente for constatada a inviabilidade operacional.

Porém, ao constatar inviabilidade, não mais seria possível limitar as autorizações, como previsto na Lei nº 10.233, de 2001, já que, nessa proposta, a autorização é para operação em todo o país. O que poderia ser limitado seria o cadastro de linhas com seção no município cujas instalações estariam saturadas.

Na proposta do projeto Abertura de Mercado, caberia aos gestores das instalações informar a capacidade ociosa, expressa em quantidade de movimentos de embarque/desembarque disponíveis. Os operadores deveriam informar, na solicitação da autorização, a frequência inicial prevista, bem como as instalações que seriam utilizadas. Nessa proposta todos os operadores solicitam suas autorizações em um mesmo período – janelas de ingresso. Nesse caso, é possível a identificação de provável inviabilidade antes de sua ocorrência. E, havendo mais interessados do que disponibilidade, o que configuraria a inviabilidade, far-se-ia processo seletivo. Essa proposta, apesar de não parecer simples do ponto de vista da necessidade de informações prévias, está aderente ao comando legal.

Restrição Parcial de Infraestrutura

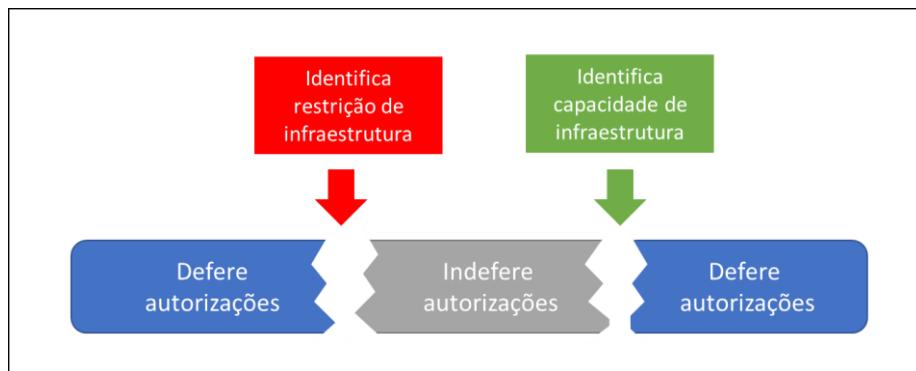
Passa-se a análise das duas abordagens estudadas em relação a identificação da inviabilidade. A primeira alternativa considera apenas a restrição total de infraestrutura, enquanto a segunda considera que a restrição parcial também deverá ser observada.

Na primeira alternativa, a inviabilidade seria constatada após a restrição total da infraestrutura. Nesse caso, não há necessidade de realizar processo seletivo prévio, pois não há espaço para nenhum outro operador. Quando a restrição deixar de ser observada, seja pela redução da demanda – saída de algum operador ou pela ampliação da oferta – aumento da capacidade do terminal, novas autorizações poderiam ser outorgadas.

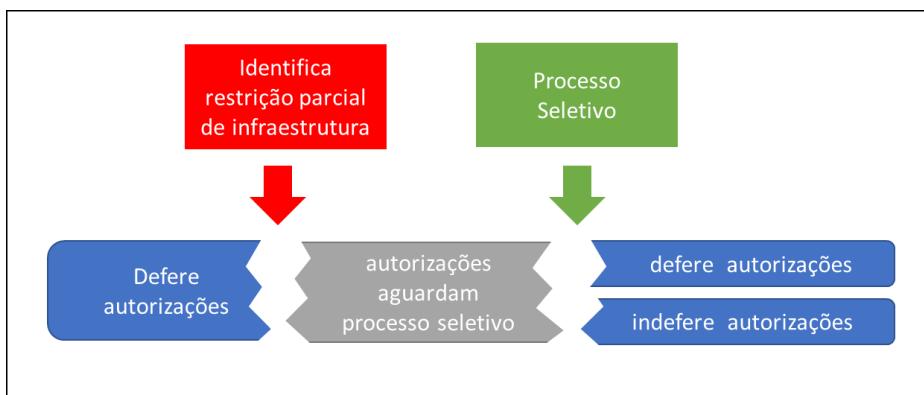
ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - INVIABILIDADE OPERACIONAL

A vantagem dessa alternativa é a facilidade de operacionalização. Porém, entende-se que, nessa alternativa, não há cumprimento da lei, que estabelece que deverá ocorrer processo seletivo para outorga de autorização nos casos de inviabilidade. Neste caso, a identificação da inviabilidade operacional inviabilizaria a concessão de qualquer nova outorga, não justificando a realização de processo seletivo. Quando algum operador renunciar a operação nesse local com inviabilidade, o local passaria a não ter inviabilidade e poderia ser outorgado. Nessa situação não há então processo seletivo.

Ao não prever casos onde ocorra processo seletivo, há o risco de autorizatárias solicitarem autorizações para “guardar” vaga nos terminais, restringindo o acesso a potenciais concorrentes.



A segunda alternativa prevê a identificação prévia de restrição parcial de infraestrutura. Nesse caso, é necessário definir procedimentos para identificação de restrição (parcial) de infraestrutura antes e após às solicitações. O principal risco dessa alternativa é a limitação do número de autorizações em função de uma estimativa irreal de capacidade ociosa. Outro risco é a possível delonga dos processos seletivos, inviabilizando a contestação dos mercados no curto e, talvez, médio prazo. Soma-se a essa alternativa a importância da correta quantificação da disponibilidade de infraestrutura.



Apesar da Lei facultar à ANTT a realização de processo seletivo quando verificada a inviabilidade operacional, entende-se que a realização de tal processo é imprescindível, sendo o único meio que garantiria a transparência e a imparcialidade no processo de concessão de novas outorgas nesses mercados, especialmente nesses primeiros anos de efetiva abertura de mercado. De tal forma, a segunda alternativa parece mais alinhada com o propósito da Lei, sendo então a considerada nesta análise.

O processo seletivo será realizado entre os interessados em operar o serviço do TRIP na infraestrutura saturada.

Identificando a restrição do terminal

A restrição de infraestrutura ocorre quando a demanda por “espaço” é igual ou superior à oferta, ou seja, há saturação da infraestrutura. No caso dos terminais, o “espaço” é determinado pela sua capacidade operacional.

Para identificar a restrição de infraestrutura em um determinado terminal, é necessário conhecer a sua capacidade e a sua demanda.

A capacidade do terminal possui pouca variação ao longo do tempo. Não há ampliação ou restrição de capacidade no curto prazo. Os gestores do terminal são os agentes que possuem essa informação, esse é exatamente o principal “produto” que eles administram.

A capacidade do terminal pode ser obtida no cadastro dessa infraestrutura, como requisito mínimo para operação. A capacidade deverá ser expressa em quantidade de viagens/partidas disponíveis para o serviço de transporte rodoviário interestadual.

A demanda é mais variável, e pode ser diferenciada ao longo do dia, da semana, e dos. A demanda de veículos do serviço rodoviário interestadual de passageiros em uma determinada localidade é conhecida pela ANTT e também pelo gestor do terminal.

Tanto as informações de capacidade quanto de demanda, portanto, são de conhecimento do gestor do terminal.

Inicialmente foram propostas duas alternativas para identificação de restrição em terminais. A primeira consiste na declaração pelo próprio terminal de eventual restrição (total ou parcial), enquanto a segunda consiste na identificação das restrições pela ANTT.

No primeiro caso, ao realizar o cadastro da instalação, o gestor do terminal deveria realizar a avaliação da infraestrutura em função do seu nível de saturação.

Tabela Nível de Saturação de Terminais

Nível	Característica
1	Indisponível para novas operações de transporte rodoviário interestadual de passageiros
2	Disponibilidade limitada para novas operações de transporte rodoviário interestadual de passageiros
3	Disponível para novas operações de transporte rodoviário interestadual de passageiros

Nos casos de terminais com disponibilidade limitada, demandando atenção para concessão de novas outorgas (nível 2), o próprio terminal deveria especificar a sua capacidade disponível, a qual seria considerada na realização do processo seletivo.

Na segunda alternativa, a ANTT analisaria a capacidade disponível (oferta) para o serviço interestadual de cada terminal e compararia com as viagens (demanda) que utilizam essa instalação. O nível de saturação seria mensurado em função da relação entre a demanda e a oferta. É uma alternativa objetiva, utilizando cálculos matemáticos, onde, de posse das informações necessárias, a ANTT calcularia a relação entre as variáveis - capacidade (C) e demanda (D). Se a relação D/C for próxima de 1, o terminal está próximo da saturação.

No entanto, o cálculo do nível de saturação de todos os terminais do sistema previamente à outorga de autorização deixaria o processo muito custoso, aumentando demasiadamente o fardo regulatório. Na maioria dos casos, não há, no curto e médio prazo, probabilidade de ocorrência de saturação de infraestrutura.

A Agência Nacional de Aviação Civil trabalha com conceito semelhante – os aeroportos coordenados. Aeroporto coordenado é aquele declarado como tal pela Anac cujo nível de saturação comprometa qualquer um dos componentes aeroportuários críticos (pista, pátio ou terminal), seja em determinadas horas do dia, dias da semana ou períodos do ano, bem como em outras hipóteses previstas em Resolução.

A declaração de aeroporto coordenado pela Anac se dá por ato da diretoria, motivadamente, por meio de solicitação de um dos atores que identifiquem a saturação (operador do terminal, empresas de transporte aéreo, responsável pelo tráfego aéreo ou a própria agência), conforme Resolução ANAC nº 338, de 2014. Há, na declaração do aeroporto, uma série de informações, entre elas, a motivação para a classificação e a limitação.

Unificando a primeira e a segunda proposta, propõe-se uma terceira alternativa.

Essa alternativa segue a linha de como é definido as restrições de infraestrutura na Aviação Civil. Nenhum terminal é crítico, denominado terminal coordenado, até que alguém solicite motivadamente a sua classificação como tal. A identificação de terminais rodoviários coordenados poderia ser solicitada pela própria ANTT ou pelos gestores e operadores (atuais ou interessados em operar).

Terminais coordenados

A declaração de um terminal como coordenado ocorre quando houver evidências de que esse terminal possui restrição, ainda que parcial, para atendimento a novos serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros.

No cadastro do terminal deverá constar o número de slots disponíveis para o TRIP ao longo de uma semana de operação.

Quando a quantidade média de viagens semanais ao longo das últimas quatro semanas de observação que utilizam aquele terminal for superior a 80% da quantidade de slots, o terminal poderá ser declarado coordenado.

O valor de 80% poderá ser calibrado à medida que a ANTT possuir evidências de como se dará a saturação de um determinado terminal. Existe a possibilidade de, ao declarar um terminal coordenado com percentual de utilização de 80%, não seja necessário a realização de processos seletivos. Entretanto, como o setor ainda não está operando com ampla concorrência, pode ser que nos primeiros anos da abertura do mercado haja um crescimento inicial maior do que o crescimento natural do setor.

Eventualmente, nos meses de pico, o terminal poderá atingir o nível suficiente para que seja declarado como coordenado. Entretanto, é normal que os terminais se organizem, durante esses períodos sazonais, para aumentarem temporariamente sua capacidade. Caso o terminal tenha interesse em receber novos operadores na alta temporada, deverá informar a capacidade máxima possível esse período de alta demanda.

Cabe ressaltar que a relação entre o terminal e o operador não é objeto de regulamentação pela ANTT. O processo seletivo ocorrerá entre operadores que estão aptos a utilizar aquela instalação, sempre que houver disponibilidade inferior à demanda.

Cada terminal tem suas regras para utilização e o operador deverá conhecê-las. Não está previsto na proposta a comprovação de que a autoridade tem autorização do terminal para operar. Essa é uma das simplificações administrativas da proposta. Entretanto, a participação no processo seletivo de operadores que não cumprem os requisitos dos terminais coordenados, de forma a prejudicar outros operadores, poderá ser penalizada.

Considerando que as regras de uso dos terminais cabem aos próprios terminais, não faz sentido falar em inviabilidade operacional de um terminal privado. Nesse tipo de instalação, onde o gestor pode ser inclusive uma autorizadora do TRIP, a gestão de novos entrantes pode fazer parte da estratégia comercial do Terminal. Cabe ressaltar que terminais concedidos não se enquadram em terminais privados.

Declaração de Terminal Coordenado

No ato da declaração de um terminal coordenado, deverá conter o nome da instalação condizente com o cadastro da ANTT, a motivação da declaração e a quantidade de slots disponíveis e utilizados pelo TRIP na data da declaração.

Como premissa, optou-se por não adentrar na alocação de serviços e viagens por horário. A alocação da capacidade disponível será por unidade “slots” no período de uma semana comum. Apesar de possibilitar uma frequência menor que a semanal para operação do TRIP, optou-se por utilizar essa distribuição temporal para a análise de terminais coordenados, os quais, em tese, possuem maior movimentação de passageiros. Pretende-se, dessa forma, conferir maior eficiência no sistema de transporte como um todo.

Aspectos operacionais específicos, como os relacionados a horários disponíveis dentre a capacidade ociosa, devem ser observados e negociados entre os operadores e os gestores do terminal.

Consequências ao declarar um terminal como coordenado

A principal consequência imediata ao declarar um terminal como coordenado é o indeferimento dos pedidos de autorização para operar nesse terminal. Os possíveis espaços (slots) disponíveis para operação deverão ser distribuídos por meio de processo seletivo. Caso a ANTT não suspenda o procedimento de autorização, a distribuição de tais slots passaria a ser por ordem de chegada, confrontando os princípios da legalidade e da impessoalidade.

Linhos que já operam nesses terminais continuarão operando, entretanto não será permitida a ampliação das viagens programadas.

Isso não significa que o terminal deverá ficar com tal capacidade ociosa até a finalização do processo seletivo. Isso não seria desejável, considerando a potencial relevância desses terminais na rede de transporte, principalmente em termos de movimentação de passageiros.

Assim, ainda que fique restrita a ampliação de viagens regulares, sugere-se a possibilidade de autorização de viagens eventuais, desde que não ultrapassem a data de conclusão do processo seletivo.

Terminal Coordenado	Terminal Rodoviário Público de Passageiros que possui restrições de utilização para o serviço de transporte rodoviário interestadual de passageiro, devido a sua capacidade para novas autorizações estar limitada ou inexistente.
Slot	Unidade de intervalo de tempo determinado, que permite ao seu titular realizar uma operação de embarque e desembarque em um terminal coordenado.

2.4. Procedimento de Autorização nos casos de Inviabilidade Operacional

A partir de um momento que um terminal é declarado coordenado, os pedidos de autorizações de operações que o inclui podem ser indeferidas.

A Lei nº 10.233, de 2015, faculta à ANTT a realização de um processo seletivo sempre que houver mais demanda do que oferta de espaços nos terminais. A unidade que será objeto de seleção são os slots.

Períodos do Processo Seletivo

A primeira escolha regulatória refere-se à distribuição temporal dos processos seletivos necessários. Inicialmente, pensou-se em iniciar um processo seletivo específico sempre que um terminal for declarado como coordenado. Essa alternativa tem como vantagem a celeridade no processo. Nesse caso, haverá, por ano, tantos processos seletivos quanto a quantidade de terminais declarados coordenados.

Como consequência dessa escolha, há que se definir, como segunda escolha regulatória, em que momento será realizado um novo processo seletivo para o mesmo terminal coordenado. O processo seletivo inicial pode não preencher todos os slots ou, após a seleção inicial, podem surgir novas vagas em função de saída de operadores ou ampliação da capacidade do terminal.

De forma a evitar a necessidade de realizações contínuas de processos seletivos, sempre que um terminal for declarado coordenado, e já estabelecer um prazo para a realização de novo processo seletivo para os mesmos terminais, optou-se por definir a realização de dois processos seletivos anuais com datas pré-programadas. Assim, sempre que um terminal for declarado coordenado, a alocação de seus slots passará a integrar o processo seletivo seguinte.

Essa alternativa atende a alguns questionamentos recebidos na Tomada de Subsídios 04/2020 quanto ao estabelecimento de prazo para realização do processo seletivo na resolução.

Critérios do Processo Seletivo

O processo seletivo tem como objetivo selecionar quais os Termos de Autorização, entre novos e vigentes que desejam expandir a operação, serão alocados aos slots de cada terminal coordenado.

O Grupo de Trabalho instituído pela Portaria DG 339, de 2019, apontou algumas diretrizes para o processo seletivo no §5º do artigo 41 da Minuta de Resolução (SEI 2085149).

§5º Na hipótese do §3º, a ANTT considerará, para avaliação quanto à necessidade de realização de processo seletivo público, variáveis presentes no caso concreto, tais como:

- I – os serviços de transporte ofertados na localidade;
- II – capacidade de oferta dos espaços públicos ou instalações destinadas à operação do serviço de transporte;
- III – estrutura concorrencial; e
- IV – avaliação de desempenho das autorizatárias.

A alocação de slots para cada terminal pode ser diferente, em função de diversos parâmetros. Em terminais, por exemplo, em que somente opera uma autorizatária, pode ser priorizada a ampliação da concorrência. Terminais que contenham serviços para apenas uma localidade, podem requerer a alocação de slots para outorgas que estabeleçam ligações para novas regiões.

O edital do processo seletivo deve estabelecer a forma de distribuição dos slots e o critério seletivo dentro de cada critério.

- Percentual mínimo a ser distribuído para ligações novas;
- Percentual mínimo a ser distribuído para novos operadores no terminal;
- Percentual mínimo a ser distribuído para operadores novos na ligação pleiteada;

Dentre as autorizatárias que já operam no setor, o critério de classificação deverá ser a avaliação de desempenho.

Dentre as autorizatárias novas no setor, o critério de classificação poderá ser a idade média da frota própria cadastrada.

Os indicadores específicos e a forma de cálculo podem ser detalhados no Edital de Processo Seletivo. Em caso de igualdade de desempenho, os slots podem ser distribuídos igualmente entre os requerentes.

Processo Seletivo

O edital deverá informar além dos critérios específicos de seleção, a forma como deverá ser a participação dos interessados.

Deverá ser estabelecido prazo para que os interessados manifestem interesse. Essa manifestação deverá conter:

- Termo de Autorização outorgado ou Objeto de Autorização pretendido;
- Quantidade de slots semanais de interesse.

A opção inicial é que cada operador informe a quantidade de slots semanais que deseja para o seu Termo de Autorização. No caso de mais de um Termo de Autorização, deverá apresentar uma solicitação para cada termo de autorização. Nesse caso, o Edital deverá estipular as condições de rateio de slots.

A segunda possibilidade, mas simples e rápida, consiste em uma divisão igualitária de slots entre os operadores interessados. Os slots poderiam ser distribuídos, por exemplo, na

quantidade de 7 para cada outorga, equivalente a uma viagem semanal. O operador poderia planejar até 7 viagens semanais para aquela outorga.

Em termos práticos, se disponíveis 70 slots, significaria que a ANTT poderia autorizar 10 objetos de outorga.

A desvantagem dessa alternativa é a impossibilidade de se estabelecer um rateio proporcional de acordo com índices de desempenho, e de atender operadores com demanda superior a 7 slots semanais. Ainda, poderiam ser atribuídos *slots* em excesso ao que a empresa gostaria de operar, o que poderia culminar em *slots* ociosos.

De tal forma, não poderia haver, nesta segunda proposta, impedimento para participar de outros processos se o operador não utilizasse todos os *slots* recebidos em processo seletivo anterior. O controle aqui deveria ser se a autorizatária está utilizando o terminal, não a intensidade de utilização. Essa diferença de acompanhamento de utilização da infraestrutura facilita o controle interno.

Essa segunda alternativa também desonera o operador de definir aspectos específicos de sua operação previamente.

Na prática, serão disponibilizados conjunto de slots para X objetos de outorga. Se Y objetos de outorga solicitarem slots, teremos a seguinte situação:

- Se Y menor ou igual a X – todos serão contemplados.
- Se Y maior que X – haverá classificação dos objetos de outorga.

Não foi considerada a possibilidade de distribuir slots por empresas, ainda que alguns terminais distribuam sua capacidade (por exemplo as plataformas de embarque) por empresas. Isto porque, desta forma, estaríamos interferindo na forma de administração e gestão do terminal, que não é nossa competência.

Frente a tais alternativas, sugere-se a adoção da segunda alternativa para a forma de distribuição de slots.

Foi considerada também a opção de, periodicamente, redistribuir slots de algumas empresas com piores índices de desempenho, estimulando a entrada de novos players no terminal e a disputa contínua por prestar melhores serviços. Anualmente, por exemplo, poderia ser redistribuídos 5% dos slots de cada terminal coordenado para novas empresas, sendo que tais slots viriam das empresas com os piores índices de qualidade. Esta opção, no entanto, poderia entrar em conflito com a administração dos terminais, não sendo adotada no atual momento.

Independente da forma de distribuição, é preciso estabelecer que não poderão participar do processo seletivo as transportadoras que não apresentaram requisitos para a autorização e aquelas que foram contempladas com slots em algum processo seletivo desde o ano anterior e não o utilizou para operação.

Ainda, o Edital do Processo Seletivo poderá, a depender da atual distribuição de capacidade no terminal, prever a proibição de participação de operadores que já atuem no terminal saturado, bem como empresas do mesmo grupo econômico.

Por fim, na avaliação da estrutura concorrencial de cada terminal saturado, serão considerados os grupos econômicos, conforme definição estabelecida na minuta de Resolução. As empresas que operam terminais coordenados deverão submeter para

aprovação prévia da ANTT qualquer ato de concentração, de forma a evitar burla ao processo seletivo.

O processo seletivo deverá ser conduzido por Comissão de Servidores, que avaliará inclusive, pedidos de recursos e impugnações dos resultados apresentados.

Cadastro de Instalações

No item que trata de conceito de terminais, fora abordada uma série de instalações que fazem parte, direta ou indiretamente, do serviço de transporte rodoviário interestadual de passageiros.

A Resolução nº 4.770, de 2015, exige informações sobre garagens, pontos de apoio (local para higienização e manutenção), pontos de parada (local para alimentação e descanso), terminais (local de embarque e desembarque específico para esse fim) e instalações de venda.

Res. 4.770/15
Art. 25.
(...)
VII - relação das garagens, pontos de apoio e pontos de parada;
VIII - relação dos terminais rodoviários;
(...)
X - relação das instalações para venda de bilhetes de passagem nos pontos de origem, destino e seções das ligações a serem atendidas.
§ 1º Para as instalações referenciadas nos incisos VII, VIII e X, a transportadora deverá apresentar declaração de engenheiro civil ou arquiteto, com registro nos respectivos Conselhos de Classe, atestando a adequabilidade das instalações para a prestação dos serviços solicitados.
§ 2º A declaração de que trata o § 1º deverá ser firmada por profissional sem vínculo com a transportadora.

Nesta revisão do marco regulatório, o cadastro de terminais ganha ainda mais importância em função de seu protagonismo nos casos de inviabilidade operacional. A Lei nº 10.233, de 2001, também delega à ANTT competência para dispor sobre os requisitos mínimos a serem observados pelos terminais e pontos de parada dos veículos para a prestação dos serviços de TRIP.

Lei nº 10.233/01
Art. 26. Cabe à ANTT, como atribuições específicas pertinentes ao Transporte Rodoviário:
...
IX - dispor sobre os requisitos mínimos a serem observados pelos terminais rodoviários de passageiros e pontos de parada dos veículos para a prestação dos serviços disciplinados por esta Lei.

Diante da exigência legal e da necessidade regulatória, deverão ser cadastradas todas as instalações utilizadas nos pontos de parada programadas da viagem a saber:

- Instalações utilizadas como ponto de embarque e desembarque; e
- Instalações utilizadas como ponto de apoio em paradas programadas das viagens.

As instalações utilizadas como ponto de embarque e desembarque podem ser:

1. Terminais Rodoviários Públicos - Instalações com finalidade específicas para embarque e desembarque de passageiros do serviço de transporte, que habitualmente inclui as instalações de venda de bilhetes para o serviço.
2. Terminais de Embarque privados – Instalações privadas de qualquer finalidade, que destinam parte de sua infraestrutura para embarque e desembarque de passageiros do serviço de transporte.
3. Pontos de Ônibus – localidades públicas, tais como praças e pontos de ônibus urbanos ou rurais, que possibilite o embarque e desembarque de passageiros do serviço de transporte.

As instalações dos itens 1 e 2 possuem os mesmos requisitos, e, para fins desse marco regulatório poderiam ser denominados terminais. Entretanto, apesar da mesma finalidade e requisito, essa unificação de conceito, levada a Tomada de Subsídios 04/2020 não foi bem compreendida pela sociedade. Logo, optou-se por manter definição separada. Os pontos de ônibus também deverão ser cadastrados, porém com requisitos diferentes.

Requisitos mínimos para pontos de embarque

Resolução nº 4.770, de 2015, exige que as transportadoras habilitadas apresentam, para cada serviço a ser operado, declaração de engenheiro civil ou arquiteto, com registro nos respectivos Conselhos de Classe, atestando a adequabilidade das seguintes instalações: garagens, pontos de apoio, pontos de parada, terminais rodoviários e pontos de venda de bilhetes de passagens.

Res. 4.770/15

Art. 25. As transportadoras habilitadas nos termos do Capítulo I desta Resolução poderão requerer para cada serviço, Licença Operacional, desde que apresentem, na forma estabelecida pela ANTT:

[...]

VII - relação das garagens, pontos de apoio e pontos de parada;
VIII - relação dos terminais rodoviários;

[...]

X - relação das instalações para venda de bilhetes de passagem nos pontos de origem, destino e seções das ligações a serem atendidas.
§ 1º Para as instalações referenciadas nos incisos VII, VIII e X, a transportadora deverá apresentar declaração de engenheiro civil ou arquiteto, com registro nos respectivos Conselhos de Classe, atestando a adequabilidade das instalações para a prestação dos serviços solicitados.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - INVIABILIDADE OPERACIONAL

A Resolução, portanto, não dispõe de forma direta sobre os requisitos mínimos para os pontos de embarque ou para as demais infraestruturas citadas. Ao invés disso, delega a verificação de conformidade, de que trata o art. 29, IX da Lei nº 10.233, de 2001, para um profissional, sem nem fixar qualquer parâmetro para a análise.

No caso dos terminais e dos pontos de parada, além da citada declaração de um profissional, prevê a Resolução os que somente será permitida a utilização dessas infraestruturas que ofereçam requisitos mínimos de segurança, acessibilidade, higiene e conforto.

Para os terminais privados, é exigida ainda uma declaração do poder público local autorizando o funcionamento do local como ponto de embarque e desembarque de passageiros.

Res. 4.770/15

Art. 35. A ANTT somente permitirá a utilização de terminais e de pontos de parada que ofereçam requisitos mínimos de segurança, acessibilidade, higiene e conforto.

Art. 36. A transportadora deverá informar a relação de terminais, pontos de apoio e pontos de parada, indicando seus endereços, coordenadas geográficas e telefones.

Parágrafo único. O embarque e desembarque poderão ser realizados em outro local autorizado pela autoridade competente, desde que atenda aos requisitos estabelecidos pela ANTT.

Art. 37. Nos casos de terminais privados, a transportadora deverá apresentar declaração comprobatória do poder público local de que o terminal está autorizado a funcionar como local de embarque e desembarque de passageiros.

Para a presente análise, foram avaliadas as possibilidades de definição explícita no regulamento de quais seriam os requisitos mínimos a serem observados nessas infraestruturas.

Em relação à segurança por exemplo, foram sugeridos dois aspectos na Tomada de Subsídios 04/2020: especificação de requisitos mínimos de segurança na circulação de usuários e de sinalização adequada para preservação da segurança no tráfego de veículos e pessoas.

A ANTT é órgão regulador de transporte terrestre, não cabendo à Agência a especificação de normas técnicas, ainda que relacionadas ao serviço de transporte. Entretanto, entende-se que a Agência poderia exigir a observância de normas técnicas dos órgãos e entidades responsáveis e competentes. É o caso das normas da ABNT relacionadas à acessibilidade.

Outra dificuldade que seria enfrentada por esta Agência, se tentasse especificar normas técnicas, seria tratar de cada tipo de estabelecimento. Os requisitos de higiene de um terminal de grande porte, por exemplo, podem ser diferente de um ponto de ônibus em praça pública, para falar de dois extremos. Ainda, cada localidade poderia especificar outras normas técnicas, dificultando ainda mais a especificação centralizada das condições mínimas.

Um relevante aspecto em relação a essa temática de requisitos mínimos diz respeito ao aspecto da acessibilidade. Entende-se que a acessibilidade de terminais e pontos de não deveria constar como um dos aspectos da avaliação de requisitos mínimos.

A própria concepção conceitual do que seria um requisito mínimo, o que pressupõe a existência de níveis de aceitação, em que o mínimo seria o menor dos níveis aceitável, contrasta com a definição de acessibilidade, que, mormente para os terminais rodoviários e pontos de parada, é obrigatória.

Toda a legislação de referência, e aqui cita-se a Lei no 13.146, de 2015 - Estatuto da Pessoa com Deficiência -, e o Decreto no 5.296, de 2004, que regulamentou as Leis nº 10.048, de 2000 e 10.098, de 2000, são taxativas em relação ao requisito de acessibilidade dessas instalações. Os artigos 34 a 36 do Decreto nº 5.296, de 2004, em destaque, não deixa dúvida quanto a esse ponto.

Dec. 5.296/04

"Art. 34. Os sistemas de transporte coletivo são considerados acessíveis quando todos os seus elementos são concebidos, organizados, implantados e adaptados segundo o conceito de desenho universal, garantindo o uso pleno com segurança e autonomia por todas as pessoas.

Parágrafo único. A infra-estrutura de transporte coletivo a ser implantada a partir da publicação deste Decreto deverá ser acessível e estar disponível para ser operada de forma a garantir o seu uso por pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida.

Art. 35. Os responsáveis pelos terminais, estações, pontos de parada e os veículos, no âmbito de suas competências, assegurarão espaços para atendimento, assentos preferenciais e meios de acesso devidamente sinalizados para o uso das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida.

Art. 36. As empresas concessionárias e permissionárias e as instâncias públicas responsáveis pela gestão dos serviços de transportes coletivos, no âmbito de suas competências, deverão garantir a implantação das providências necessárias na operação, nos terminais, nas estações, nos pontos de parada e nas vias de acesso, de forma a assegurar as condições previstas no art. 34 deste Decreto".

O texto, de 2004, é claro quanto a obrigatoriedade da infraestrutura de transportes ser acessível, garantindo sua utilização por pessoas portadoras de deficiência ou mobilidade reduzida.

É cediço, entretanto, que terminais rodoviários e demais pontos de parada são de competência municipal ou estadual, entes responsáveis, portanto, pela observação dessas condições.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - INVIABILIDADE OPERACIONAL

A Lei nº 13.146, de 2015, também referida como Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, dispõe amplamente sobre essa matéria, abordando diversos direitos das pessoas com deficiência, inclusive imputando obrigações a variados setores econômicos.

Para vários desses setores essas obrigações vieram seguidas de um prazo para adaptação, como foi o caso das empresas de transporte de fretamento e turístico, que, pela lei, teriam até 4 anos para atender aos requisitos da lei.

Os hotéis, pousadas e similares foi outro setor que se encontra em período de adaptação, essencial a eficácia da lei, o que demandou, inclusive, a edição de uma norma complementar, o Decreto nº 9.296, de 2018.

O mesmo não se deu com os terminais e pontos de parada, e com os veículos do TRIP regular, uma vez que as disposições sobre essa matéria já se encontravam vigentes há pelo menos uma década, previamente, pois, a edição do Estatuto da Pessoa com Deficiência.

Além dessas a ANTT ainda editou a Resolução nº 3.871, em 2012, em que estabelece procedimentos a serem observados pelas transportadoras para assegurar condições de acessibilidade às pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida na utilização dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

Logo, inexiste razão para que a ANT agregue o aspecto acessibilidade no rol de requisitos mínimos a adequabilidade da prestação do serviço nessas instalações, na medida em que, por lei, essas infraestruturas necessariamente têm que ser acessíveis.

A lógica precípua da fixação desses aspectos se centra em elementos construtivos ou de projeto de instalações, de responsabilidade exclusiva dos entes gestores dessas infraestruturas, estaduais ou municipais.

A regulação da ANTT sobre essa matéria é residual, voltada exclusivamente a observação de adequação dessas instalações a prestação dos serviços do TRIP-regular, e deveria se dar especificamente sob a ótica dos usuários do serviço, em uma perspectiva distinta e mais ampla.

Dá forma como a questão foi posta na Resolução nº 4.770, de 2015, um usuário que perceba que seu direito a mobilidade não se mostre pleno em alguma dessas instalações, recorreria a ANTT, em vez de procurar o ente responsável pelo estabelecimento, ou mesmo o Ministério Público, órgão capaz de atuar diante de uma aparente ilegalidade.

A ANTT, que sequer possui expertise técnica para dispor sobre essa matéria, só caberia, à luz do art. 35 da Resolução nº 4.770, de 2015, impedir a utilização daquela infraestrutura no âmbito do TRIP-regular, o que não contribuiria aos anseios imediatos do usuário acima referido.

Em razão disso, entende-se que nesse processo de revisão do marco regulatório, sugere-se suprimir o aspecto acessibilidade do rol de aspectos integrantes de uma avaliação de requisitos mínimos de terminais rodoviários e demais instalações.

Retomando aos requisitos mínimos, como alternativa ao detalhamento de normas que devem ser seguidas por instalações, de modo a garantir segurança, conforto, e higiene, optou-se por manter a avaliação de adequabilidade sob responsabilidade de profissional apto, que conheça as exigências legais locais e que seja capaz de atestar o atendimento dos

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - INVIABILIDADE OPERACIONAL

requisitos. Eventualmente, identificada a irregularidade ou má fé no atestado do profissional, este poderá ser responsabilizado.

Dessa forma, a manutenção da opção regulatória atual, se mostra adequada nesse aspecto.

Passando ao embarque e desembarque de passageiros, estabelece o parágrafo único do art. 36 da Resolução nº 4.770, de 2015, que deve ocorrer em local autorizado pela autoridade competente, atendendo os requisitos estabelecidos pela ANTT.

Visto sob a perspectiva da norma, o "desde que atenda aos requisitos estabelecidos pela ANTT" implica o cadastro da instalação e a declaração exigida de profissional atestando sua adequabilidade à prestação do serviço. Entende-se que na norma atual já é permitida a utilização de pontos de embarque privados, apesar de não ser comum a utilização desse tipo de terminal.

No caso de terminais localizados em municípios com população acima de 200.000 (duzentos mil) habitantes residentes, com base em dados atualizados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, a transportadora deverá apresentar ainda declaração comprobatória nominal assinada pelo responsável pela gestão do terminal, permitindo que a empresa realize embarques e desembarques no local.

Res. 4.770/15

Art. 38. Nos casos em que o embarque ocorrer em terminais rodoviários, públicos ou privados, de municípios com população acima de 200.000 (duzentos mil) habitantes residentes, com base em dados atualizados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, a transportadora deverá apresentar declaração comprobatória nominal assinada pelo responsável pela gestão do terminal, permitindo que a empresa realize embarques e desembarques no local.

§ 1º A ANTT poderá exigir a declaração de que trata o caput para municípios com menos de 200.000 (duzentos mil) habitantes.

§ 2º As declarações de que trata este artigo são de responsabilidade da transportadora.

Entende-se, no entanto, que tal declaração do responsável pela gestão do terminal pode ser dispensada. A exigência desse documento é um dos fardos regulatórios que se pretende reduzir. Fica a cargo da transportadora estabelecer um acordo com o terminal para realizar sua operação, não precisando de intervenção desta Agência – exceto no caso de inviabilidade operacional. Caso a transportadora não tenha autorização para operar naquele terminal, poderá ser penalizada por descumprimento de operação programada.

Uma das contribuições apresentadas na Tomada de Subsídios 04/2020 sugeria que solicitássemos informações acerca da capacidade em todos os cadastros de terminais. No entanto, tal informação geraria um fardo regulatório desnecessário, uma vez que somente é necessária a informação de capacidade disponível e utilizada dos terminais coordenados. De tal forma, sugere-se que tal informação apenas seja coletada no caso desses terminais específicos.

Em relação a reavaliação periódica da adequabilidade dos terminais, sugere-se que a declaração de adequabilidade do engenheiro, que atualmente não tem validade, seja atualizada regularmente, uma vez que as condições podem ser alteradas ao longo do tempo.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - INVIABILIDADE OPERACIONAL

Sugere-se que, nesse primeiro momento, a declaração seja reenviada pelo responsável por cadastrar a infraestrutura a cada 3 anos. A partir de novas evidências, esse prazo poderá ser reduzido ou aumentado.

Deve ser enfatizado que não se trata de vencimento da declaração, como colocada na proposta apresentada na Tomada de Subsídios 04/2020, mas de uma reavaliação das condições

Deve ser atentado, no entanto, que, caso o terminal não apresente a revalidação de sua adequabilidade, passa à condição de inapto para a prestação do serviço. Isso pode ser um problema e deve permanecer no radar da ANTT e dos operadores. Foi sugerida na Tomada de Subsídios 04/2020 a determinação de penalidades caso não seja cumprido o requisito mínimo. A possibilidade de não utilização daquela instalação é uma medida bem eficaz para que o terminal cumpra os requisitos.

Outra contribuição recebida foi de incluir, como requisito dos terminais, aspectos relacionados à localização dessa instalação, de modo a não causar impactos negativos no itinerário das linhas. Entende-se que esse tipo de observação cabe à própria autorizatória. Em um cenário de ampla concorrência, a escolha dos pontos de embarque pode ser um fator chave de diferenciação de serviços, atraindo novos usuários para o setor.

Outra proposta de alteração em relação ao normativo vigente sugere que a declaração do engenheiro civil ou arquiteto ateste não apenas a adequabilidade da instalação, mas também a autorização do poder público local para funcionamento como local de embarque e desembarque de passageiros. Ainda, sugeriu-se que o profissional ateste a veracidade das informações cadastrais necessárias, especialmente nos pontos de embarque privados.

Com relação a tal sugestão, entende-se que a atuação da Agência, pelo menos neste ponto, deve estar baseada na crença da boa-fé do particular perante o poder público, em linha com a Lei nº 13.874, de 2019. De tal maneira, a Agência pode tomar as medidas necessárias caso observe divergências da empresa com o poder público local, podendo até cassar a autorização nos casos mais extremos.

Para os pontos de embarque definidos como pontos de ônibus, os requisitos devem ser avaliados de forma diferenciada ao se tratar de pontos em áreas urbanas ou áreas rurais. Os pontos de ônibus em áreas rurais, conhecidos pelo setor como pontos de seções à margem de rodovias, são utilizados de forma excepcional e a única exigência é o seu cadastro, com a devida localização geográfica.

Para os pontos de ônibus em áreas urbanas, como praças públicas, estacionamentos ou pontos de ônibus, estes devem ser cadastrados e atestados pelos profissionais nas mesmas regras dos terminais e pontos de embarque privados. A diferença é que, para esses, não são necessárias as informações de capacidade, horários de funcionamento e gestor da instalação.

A tabela abaixo apresenta um resumo dos requisitos para cada tipo de ponto de embarque.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - INVIABILIDADE OPERACIONAL

Requisitos	Terminais e pontos de embarque privados	Pontos de ônibus em áreas urbanas	Pontos de ônibus em áreas rurais
Cadastro com identificação e localização	Sim	Sim	Sim
Identificação do gestor da instalação	Sim	-	-
Horários de funcionamento	Sim	-	-
Capacidade física e operacional do terminal para o serviço do TRIP	Sim	-	-
Requisitos mínimos de segurança, acessibilidade, higiene e conforto.	Sim	Sim	-
Autorização do Poder Público local para funcionamento como embarque e desembarque de passageiros	Sim	Sim	-

Requisitos mínimos para pontos de parada – pontos de apoio

Não obstante a lei só fazer referência aos terminais rodoviários e pontos de parada, a Resolução nº 4.770, de 2015, ampliou consideravelmente esse leque, englobando as garagens, pontos de apoio e instalações para venda de bilhetes de passagem nos pontos de origem, destino e seções das ligações a serem atendidas.

Salvo melhor juízo, não se vislumbra necessidade de incluir essas instalações na lista de infraestruturas passíveis de uma verificação de adequabilidade. Trata-se de estruturas com características distintas, e que são de responsabilidade de diferentes atores, dificultando o estabelecimento de uma disciplina regulatória comum.

Crê-se que, como proposta de evolução regulatória nesta matéria, deve-se fomentar a diminuição do fardo regulatório do setor, o que nesse caso representaria a exclusão das garagens, pontos de apoio e instalações para venda de bilhete do rol de infraestruturas listadas no art. 25, § 1º.

Nessa revisão regulatória, conforme já discutido, os pontos de embarque e desembarque e os pontos de apoio foram classificados como pontos de parada. Para os pontos de apoio, que podem ser utilizados para diversas finalidades (lanche e refeição, descanso ou troca de motorista, apoio operacional, troca de veículo), sugere-se como requisitos:

- cadastro com identificação, localização e horários de funcionamento; e
- requisitos mínimos de segurança, acessibilidade, higiene e conforto, exclusivamente para os pontos de apoio utilizados para a finalidade de lanche e refeição de passageiros.

Para a comprovação dos requisitos mínimos das instalações utilizadas nas paradas para lanche ou refeição, avaliou-se duas alternativas. A primeira, semelhante a dos pontos de embarque, se daria por meio do atestado por um profissional capacitado. A desvantagem dessa alternativa é o fardo regulatório criado para um requisito que pode ser autorregulado, conforme as exigências diretas dos próprios usuários dos serviços.

A segunda proposta é que a própria autorizatária declare que o ponto utilizado como parada para lanches e refeições atende aos requisitos mínimos de segurança, acessibilidade, higiene

e conforto. Entende-se que, como faz parte do serviço oferecido por ela, a escolha de um ponto de parada adequado será uma das formas de diferenciação de serviços no intuito de atrair mais usuários para a empresa.

A escolha de pontos inadequados pela autorizatária, observado por meio de observações pela fiscalização, denúncias e pesquisa de satisfação dos usuários, pode ser um indício com a falta de compromisso da autorizatária com a prestação do serviço adequado. Esses indícios são subsídios importantes para a fiscalização mais efetiva da prestação do serviço.

Assim como foi dispensada a apresentação de contrato entre as autorizatórias e os gestores, entende-se que também prescindível a apresentação de contrato com os pontos de apoio, independentemente de suas finalidades.

Procedimentos de cadastro

Um dos problemas regulatórios existentes atualmente relacionados ao cadastro de infraestrutura é a multiplicidade de declarações. É comum que se receba, para uma mesma instalação, várias declarações semelhantes enviadas por empresas diferentes, assinadas por distintos engenheiros ou arquitetos, atestando sua adequabilidade à prestação dos serviços solicitados.

Para citar como exemplo, o terminal do Tietê é cadastrado mais de 40 vezes de formas diferentes, com diferentes coordenadas geográficas e com descrições não padronizadas.

Ainda, como essas declarações são solicitadas junto ao pedido de Licença Operacional, é comum que em uma mesma declaração o engenheiro e arquiteto ateste a adequabilidade de todas as instalações que constem na licença.

Para solucionar esse problema de múltiplas declarações díspares para cada terminal e, consequentemente, reduzir o fardo regulatório, é fundamental que haja um cadastro único de instalações. Nesse sentido, todas as instalações que possuam a “declaração de adequabilidade” passariam a fazer parte do cadastro, estando aptas a serem utilizadas nas operações de TRIP.

Ao cadastrar uma operação, a transportadora deverá incluir as instalações que utilizará, as quais já deverão estar cadastradas na ANTT. Caso a infraestrutura não esteja cadastrada, então deverá ser providenciado o seu cadastro previamente à solicitação da licença operacional.

Foram consideradas quatro alternativas para operacionalizar esse cadastro:

- continuar a ser realizado pelas transportadoras, porém de forma mais efetiva;
- ser realizado pelo próprio gestor da infraestrutura;
- ser realizado pelo próprio gestor da infraestrutura ou, subsidiariamente, por transportadora; e
- ser realizado por certificadoras.

A primeira alternativa seria manter o processo como já vem ocorrendo (isto é, cadastro feito pelas transportadoras), porém previamente ao cadastro da operação. Nesse caso, para evitar a multiplicidade de declarações, as transportadoras teriam acesso às infraestruturas já cadastradas por outras transportadoras. Como possível desvantagem, no entanto, a transportadora que cadastrasse determinada infraestrutura primeiro teria o custo da contratação do engenheiro ou arquiteto (custo esse que as outras transportadoras não teriam). Em todo caso, ainda seria melhor do que a forma como vem ocorrendo, quando

várias transportadoras arcam com o custo de declarações semelhantes para as mesmas infraestruturas.

A segunda alternativa seria o gestor de cada instalação contratar, ele mesmo, um profissional para atestar sua adequabilidade à prestação dos serviços de transporte. Uma vez feito isso, não seria necessário que cada transportadora o fizesse de forma repetida.

Isto é, cada infraestrutura, por sua conta, obteria tal declaração e a cadastraria junto à ANTT. Portanto, a responsabilidade por comprovar a adequabilidade das instalações ficaria a cargo dos responsáveis pelos terminais e pontos de parada e não mais das transportadoras que os utilizam.

Uma das desvantagens dessa alternativa é que ela envolve no processo um novo "ator" sobre o qual a ANTT não possui poder de ingerência. Junte-se a isso o fato de que as transportadoras passariam a depender da iniciativa dos gestores dessas infraestruturas (no sentido de realizar seu cadastro na ANTT) para poder incluí-las em suas linhas. Esse aspecto foi ponderado pelos atores que colaboraram com a proposta na Tomada de Subsídios 04/2020.

A terceira alternativa seria complementar à segunda, oferecendo a opção de, em caso de falta de interesse ou impossibilidade de o próprio gestor da infraestrutura proceder seu cadastro junto à ANTT, alguma transportadora pudesse fazê-lo, de modo a não ser prejudicada por não poder utilizar aquela instalação na operação de suas linhas.

Assim como a alternativa anterior, esta opção também envolve no processo um novo "ator" sobre o qual a ANTT não possui poder de ingerência. Porém, abrindo a possibilidade para que o cadastro também possa ser realizado também pela transportadora, o risco de não ser efetivado em razão de falta de interesse ou qualquer impossibilidade do gestor da infraestrutura ficaria minimizado.

Por outro lado, assim como foi alertado sobre a primeira alternativa, a transportadora que cadastrasse determinada infraestrutura primeiro teria o custo da contratação do engenheiro ou arquiteto (custo esse que as outras transportadoras não teriam).

A quarta alternativa seria a utilização de empresas certificadoras para levantamento, cadastro e certificação das infraestruturas utilizadas pelo transporte coletivo rodoviário interestadual de passageiros. No entanto essa opção também envolveria no processo um novo "ator" com o qual a ANTT e as próprias transportadoras ainda não se relacionam.

Além disso, implicaria em ação de definição de escopo do levantamento e de seleção, por parte da ANTT, das próprias certificadoras, o que demandaria mais tempo e recursos internos à Agência, que deve ser avaliada com mais profundidade, podendo ser adotada, se for o caso, em uma revisão posterior.

Ponderando os vários aspectos de cada alternativa, entendeu-se que a terceira seria aquela com maiores possibilidades de melhoria para o cadastro de instalações.

Assim, teremos as seguintes instalações a serem cadastradas e os respectivos responsáveis pelo cadastramento.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - INVIABILIDADE OPERACIONAL

Instalações		Responsáveis pelo Cadastro
Pontos de Embarque e Desembarque	Terminais Públicos	Gestores preferencialmente
	Pontos de Embarque Privados	Gestores preferencialmente
	Pontos de ônibus	Gestores preferencialmente
Pontos de Apoio	Para Lanche ou refeição	transportadoras
	Para outras atividades	transportadoras

Outro aspecto que chama a atenção é a ausência de definição de prazo de validade do cadastro de infraestrutura. O que ocorre hoje é que as instalações, após serem cadastradas pela primeira vez, não passam mais por nenhum tipo de verificação quanto a sua adequabilidade para prestação dos serviços solicitados. É certo que as condições de tais infraestruturas podem variar ao longo do tempo, para melhor ou para pior.

Em relação a essa situação foram consideradas três alternativas:

- continuar sem prazo de validade;
- estabelecer prazo comum para revalidação das declarações de adequabilidade de todos os tipos de infraestrutura;
- prever que o período de revalidação seja estabelecido pelo próprio profissional que realizou a vistoria.

A primeira alternativa seria continuar sem prazo de validade, e poderia implicar, inclusive, riscos futuros (utilização de instalação que não oferece condições de utilização, por exemplo) para aqueles que se utilizam das infraestruturas cadastradas. Para resolver esse problema, a ANTT deveria possuir estrutura grande de fiscalização de terminais, que implicaria custo bastante elevado quando comparado às demais alternativas.

A segunda alternativa seria estabelecer prazo de validade igual para as declarações de adequabilidade de todas as instalações que demandem cadastrado. Atualmente não há parâmetro que aponte a periodicidade ideal para esse tipo de situação, ficando a cargo das instituições responsáveis pelo seu controle.

A vantagem dessa opção seria ter uma sistemática de padronização mais simples e intuitiva (validade igual para todas as declarações de adequabilidade), enquanto a desvantagem seria a falta de flexibilidade de prazos de validade segundo o tipo de instalação.

A terceira proposta tentaria corrigir o problema apontado para a opção anterior, exigindo que o profissional que ateste a instalação também defina a validade daquele documento. Essa alternativa tem a vantagem e a desvantagem de apresentar prazos diferentes para cada instalação.

A vantagem é que instalações mais adequadas podem ser reavaliadas em períodos mais longos do que instalações mais precárias. Como desvantagem, a possibilidade de criar um mercado paralelo para os profissionais que atuam nesse serviço, criando necessidades fictícias.

Sugere-se assim que seja estabelecido prazo único para todas as instalações, como por exemplo, 3 anos, e que caso o profissional entenda que aquela instalação deve ser reavaliada com mais frequência, pode incluir na declaração.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - INVIABILIDADE OPERACIONAL

De qualquer forma, sugere-se que as escolhas regulatórias relacionadas às instalações – prazos e requisitos mínimos, sejam reavaliadas na próxima revisão regulatória, quando se espera possuir mais informações acerca dessas instalações.

3. Quadro resumo

Problema/Oportunidade de melhoria	Solução	Relação com outro tema? Qual?
Definição de Inviabilidade Operacional	A inviabilidade operacional é definida pela limitação, temporária ou permanente, dos movimentos de embarque e desembarque dos veículos em terminais rodoviários públicos.	
Definição de terminais coordenados	Terminais com restrição de capacidade para a operação de novos serviços de TRIP; Autorizações com terminais coordenados são limitadas.	
Como declarar terminal coordenado.	Declarado pela ANTT, por iniciativa própria, ou por solicitação de transportadoras ou gestores de terminais.	
Identificação de Restrição do terminal	Comparação da demanda de viagens do TRIp (1), com a capacidade do terminal para o TRIP(2). Se (1) > 80% (2), o terminal é coordenado, pois pode apresentar restrição. Slot é a unidade de medida.	
O que fazer quando um terminal for declarado coordenado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ suspensão das autorizações para as linhas que queiram operar nesse terminal; ▪ os possíveis espaços (slots) disponíveis para operação serão distribuídos por meio de processo seletivo; ▪ Não será permitida a ampliação das viagens programadas das linhas em operação, apenas viagens eventuais até a realização do processo seletivo. Essas últimas, até a data do resultado do processo. 	Autorização da operação

Problema/Oportunidade de melhoria	Solução	Relação com outro tema? Qual?
Como será o processo seletivo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Serão realizados dois processos seletivos anuais com datas pré-programadas. ▪ O edital do processo seletivo divulgará a forma de distribuição dos slots, e o critério de seleção <p>O edital informará prazo para que os interessados manifestem interesse.</p>	
Como serão distribuídos os espaços (slots) nos processos seletivos.	<p>Quanto a forma de distribuição dos slots:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Serviços de transporte ofertados na localidade ▪ Percentual a ser distribuído para ligações novas; 2) Estrutura concorrencial ▪ Percentual a ser distribuído para novos operadores no terminal; 3) Disponibilidade de slots 	
Quais os critérios de seleção	Definidos no edital que considerará a avaliação de Desempenho.	
Todos os pontos utilizados para embarque poderão ser coordenados	Apenas os terminais rodoviários públicos	Autorização da operação
Classificação dos pontos de embarque	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Terminais rodoviário públicos - Instalações com finalidade específicas para embarque e desembarque de passageiros. ▪ Terminais de Embarque privados - Instalações de qualquer finalidade, que destina parte de sua infraestrutura para embarque e desembarque de passageiros. ▪ Pontos de Ônibus – localidades públicas, tais como praças e pontos de ônibus urbanos ou rurais, que possibilite o embarque e desembarque de passageiros 	Autorização da operação

Problema/Oportunidade de melhoria	Solução	Relação com outro tema? Qual?
Requisitos mínimos iguais para esses pontos de embarque	Apresentar declaração de profissional atestando os requisitos mínimos, exceto os pontos de ônibus localizados em área rural.	
Quais os requisitos mínimos dos pontos de embarque	Devem estar contidos na Declaração: <ul style="list-style-type: none">▪ Autorização do poder público local para funcionamento da instalação como ponto de embarque▪ Indicação de atendimento das condições de higiene, conforto e segurança▪ Informações de capacidade da instalação para uso pelo TRIP▪ Demais exigências legais	
Como fornecer essas informações	Em sistema disponibilizado. O cadastro das instalações deve ser realizado previamente ao cadastro da linha. Ao cadastrar a linha, basta selecionar a instalação.	Autorização da operação/cadastro de linha
Quem cadastrá os pontos de embarque	O cadastro dos pontos de embarque deverá ser realizado preferencialmente pelo gestor do ponto, pois o cadastro passa a ser único. Uma vez cadastrado, as autorizatárias podem selecioná-los para incluir em sua linha.	Autorização da operação/cadastro de linha
Validade do Cadastro dos pontos de embarque	O cadastro não tem validade, mas a declaração do profissional deve ser renovada a cada 5 anos, já que as condições do ponto podem ser alteradas.	
Se for cadastrado um ponto de embarque privado de uso exclusivo de uma autorizatária	Para incluir qualquer ponto de embarque, a autorizatária deve confirmar que possui acordo com o gestor da instalação para lá operar. O descumprimento é caracterizado como informação falsa.	Autorização da operação/cadastro de linha

Problema/Oportunidade de melhoria	Solução	Relação com outro tema? Qual?
Instalações que deverão ser cadastradas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pontos de Embarque e Desembarque ▪ Pontos de Apoio <p>Os pontos de venda não serão cadastrados</p>	Procedimentos de venda
Como ficam os pontos de apoio?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pontos de apoio que forem utilizados em paradas programadas da linha, como pontos para lanches, devem ser cadastrados. ▪ Pontos de apoio que são utilizados pelo TRIP, mas não no percurso da linha, como por exemplo, as garagens, ou dormitórios para motoristas, não precisam ser cadastrados. 	Autorização da operação/cadastro de linha
Conceitos diversos de instalações	Foram redefinidos e unificados os conceitos.	
Os pontos de apoio possuem requisitos mínimos?	<p>Sim. Também atestado por meio de declaração, que pode ser emitida pelo próprio responsável pelo cadastro.</p> <p>Para os pontos de apoio deve ser atestado o atendimento às condições de higiene, conforto e segurança.</p>	
Onde informar a função do ponto de apoio	Um mesmo ponto de apoio pode ser usado para lanche em uma linha, e o mesmo local usado para troca de motorista para outra. No cadastro da instalação conterá os tipos de uso.	Autorização da operação/cadastro de linha

CAPÍTULO 4

AUTORIZAÇÃO DA OPERAÇÃO

1. Contextualização

A execução dos serviços regulares de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros, além da autorização do Poder Público para operar os serviços ao longo de uma determinada área geográfica entre unidades de federação distintas, demanda a operacionalização do serviço autorizado por meio de linhas e viagens a serem realizadas, de acordo com os requisitos inerentes à prestação de um serviço público de transporte rodoviário.

O presente capítulo desta AIR apresenta os requisitos para essa operacionalização dos serviços outorgados, por meio da revisão de conceitos relacionados ao tema e da análise das condições a serem observadas pelas transportadoras autorizatárias para o cadastro, início de operação, modificação operacional, operação conjunta de serviços e paralisação das linhas.

2. Problemas Regulatórios ou Oportunidades de Melhorias

- Revisão dos conceitos relacionados a linha
- Requisitos de cadastro de linhas
- Serviços Convencionais e as Gratuidades
- Autorização da Operação
- Alteração na Operação – modificações operacionais
- Paralisação da Operação
- Operação Simultânea

2.1. Revisão dos conceitos

Serão revistos nesse tópico os conceitos de serviço regular, linhas, categoria do serviço, classificação da viagem e Licença Operacional.

Serviço Regular

O Quadro abaixo apresenta os conceitos do serviço regular de transporte rodoviário de passageiros previstos nas resoluções vigentes.

Res. 4.770/15

XIX - Serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros: aquele que atende mercados com origem e destino em Estados distintos, ou entre Estados e o Distrito Federal ou Território;

XX - Serviço regular de transporte rodoviário coletivo internacional de passageiros: aquele que atende mercado(s) entre o Brasil e outro(s) país(es);

XXIV - Transporte rodoviário coletivo de passageiros: serviço de transporte operado com ônibus, que compreende o transporte regular coletivo de passageiros (urbano, intermunicipal, interestadual, internacional), e fretamento, autorizados pelo Poder Público.

Res. 4.130/13

I - Serviço regular - serviço delegado para execução de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros entre dois pontos terminais, aberto ao público em geral, com tarifas estabelecidas e com esquema operacional aprovado pela ANTT.

Res. 4.499/14

VIII - Serviço Regular: é aquele delegado para execução de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros entre dois pontos terminais, aberto ao público em geral, com tarifas estabelecidas e com esquema operacional aprovado pela Agência Nacional de Transportes Terrestres.

IX - Serviço Regular de Transporte Rodoviário Coletivo de Passageiros: o que atende mercados com origem e destino em Estados distintos, ou entre Estados e o Distrito Federal ou Território, ou entre o Brasil e outro(s) país(es).

Como se percebe, alguns conceitos de serviço regular previstos nas normas da ANTT ainda trazem conceitos desatualizados, como o estabelecimento de tarifas. Assim, sugere-se uma redefinição do conceito de serviço regular para o transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros.

Serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros: serviço de transporte, prestado com regularidade mínima de uma viagem por semana, aberto ao público em geral, entre municípios de distintas unidades da federação (UF), autorizado por ato da ANTT.

Linha X Esquema Operacional

Segundo a Resolução nº 4.770, de 2015, a linha é definida como o serviço de transporte e o esquema operacional contém os atributos dessa operação. O conceito é semelhante ao previsto no glossário da ANTT.

Res. 4770/15

III - Esquema operacional de serviço: conjunto de atributos característicos da operação de transporte de uma determinada linha, inclusive de sua infraestrutura de apoio e das rodovias utilizadas em seu percurso;

IX - Linha: serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, vinculado a determinada autorizatária, que atende um ou mais mercados, aberto ao público em geral, mediante pagamento individualizado de tarifa, oferecido em determinado itinerário, conforme esquema operacional pré-estabelecido;

Glossário

ESQUEMA OPERACIONAL - Conjunto de fatores característicos da operação de transporte de determinada linha, inclusive de sua infra-estrutura de apoio e das rodovias utilizadas em seu percurso.

LINHA - Serviço de transporte coletivo de passageiros executado em uma ligação de dois pontos terminais, nela incluídos o secionamento e as alterações operacionais efetivadas, aberto ao público em geral, de natureza regular e permanente, com itinerário definido no ato de sua delegação/outorga.

Entre os requisitos para a outorga previstos no artigo 25 da Resolução nº 4.770, de 2015, está a relação de linhas pretendidas, contendo as seções e itinerários. Mais adiante, no inciso IV, solicita o esquema operacional e quadro de horários da linha. É como se tanto a linha, quanto o esquema operacional fossem estruturas cadastrais que especificam o serviço, sendo a linha mais geral e o esquema operacional mais específico.

Sugere-se que esses conceitos sejam unificados e todas as especificações relacionadas a forma de operação do serviço fossem consolidadas no cadastro da linha.

linha: especificação da operação do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros, vinculado a um determinado Termo de Autorização, que inclui itinerário, instalações e, no que couber, programação de viagens.

Categoria do serviço

Atualmente os serviços são classificados em categorias que correspondem a categoria dos veículos utilizados na prestação do serviço, definidos no art. 4º da Resolução nº 4.130, de 2013.

Res. 4.130/13

Art. 4º Os ônibus destinados ao transporte rodoviário interestadual ou internacional de passageiros, por suas condições de utilização e conforto, deverão ser classificados nas seguintes categorias:

I - urbano;

II - convencional;

III - executivo;

IV - semileito

V - leito;

VI - cama; ou

VII - misto.

Parágrafo único. Para fins de classificação do tipo de serviço, será considerada a categoria do veículo prevista nos incisos I a VI deste artigo

Os serviços diferenciados são aqueles que não são operadores com veículos convencionais. A definição de serviço diferenciado está prevista na Resolução nº 4.130, de 2013.

Res. 4.130/13

II - Serviço diferenciado - serviço regular de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, cuja oferta é uma prerrogativa da transportadora e está vinculada à existência de um serviço outorgado, explorado com equipamentos de características especiais, para atendimento de demandas específicas.

Parágrafo único. Consideram-se serviços diferenciados os prestados com ônibus diferente do definido no ato de outorga para fins de cumprimento da frequência mínima do serviço.

O conceito de serviço convencional e serviço diferenciado vai além da categoria de conforto do serviço oferecido. Hoje, essa classificação tem relação com a frequência mínima de operação e com o oferecimento de serviços gratuitos previstos em Lei.

Quanto aos níveis de conforto de um serviço, já é possível observar que estes não estão mais relacionados diretamente ao tipo de veículo. Em um único veículo pode haver poltronas com níveis de conforto diferenciadas. Os veículos *double deck* normalmente oferecem mais de um nível de conforto em um mesmo veículo. Esse tema será tratado no capítulo de Cadastro de Frota.

Assim, sugere-se que as categorias de serviço estejam vinculadas a poltronas, e não mais a veículos.

A concessão dos benefícios tarifários, sejam gratuitos ou descontos, será oferecida em outro conjunto de serviços, relacionados a classificação das viagens, não mais na categoria dos serviços, conforme capítulo de cadastro da operação.

Classificação das viagens

A prestação do serviço de transporte rodoviário interestadual de passageiros reclama uma autorização pelo Poder Público, outorgada por meio do Termo de Autorização.

Podem separar o serviço de transporte rodoviário interestadual de passageiros em dois grupos: os previsíveis e não previsíveis.

O primeiro grupo contempla os serviços que possuem programação pré-definida pela autorizatária para atendimento a expectativa de demanda previsível de médio e logo prazo. É um serviço que possui constância e regularidade, característica intrínseca de adequada prestação de serviço público.

Entretanto, nem sempre é possível prever a demanda de um determinado serviço com muita antecedência. Isso é evidente com o aumento da quantidade de viagens extras realizadas no sistema de transporte interestadual.

Ademais, com o advento de tecnologia e a pulverização de smartphones e aplicativos, as previsões de demanda que no século passado eram estimadas por meio de modelos, atualmente podem ser identificadas com muito mais velocidade e precisão.

Esse movimento transformou de forma avassaladora o transporte individual realizado por taxis com a entrada de Uber, e outros aplicativos semelhantes. No transporte coletivo de passageiros já é possível observar esse fenômeno especialmente no transporte rodoviário.

Esses dois pontos aparentemente antagônicos, onde um lado temos a previsibilidade e regularidade do serviço público, e de outro, uma oferta de serviço mais aderente a demanda de curto prazo, tornando o sistema mais eficiente e consequentemente com menos custo, devem estar considerados no novo marco do setor.

Hoje o serviço é realizado pelas viagens previstas no quadro de horários e pelas viagens extras. Poderíamos conceituar as viagens do quadro de horários como viagens programadas, mas as viagens extras também o são, com menos antecedência, mas são. Também não é adequado considerar apenas essas viagens como “regulares”, já que todas as viagens previstas nesse marco se referem ao serviço regular de transporte rodoviário interestadual de passageiros.

As viagens extras também ganham conceito novo. Essas viagens não previstas no quadro de horário, podem ocorrer não apenas por demanda adicional, mas também por demanda específica, seja para atender uma localidade nova, por uma classe de serviço diferenciada do ordinário, entre outras.

Assim, sugere-se classificar as viagens de uma linha em dois tipos: viagens estruturantes e viagens eventuais.

Viagens estruturantes: viagens previstas na programação horária da linha para atendimento a demanda previsível.

Viagens eventuais: viagens programadas para atendimento a demanda eventual ou específica.

Licença Operacional

O Termo de Autorização autoriza a operação em um determinado mercado, delimitado pelas regiões que estão contidas no objeto outorgado. Porém, ele não estabelece a forma como essa operação será realizada, que é definida na linha. A linha contém os atributos do serviço: itinerário, pontos de embarque e desembarque, pontos de parada, entre outros.

A prestação de um serviço de transporte no âmbito do objeto autorizado pode ser executada de várias formas. As formas de execução são estabelecidas pelas linhas. O início e a paralização da operação de uma linha, depende de ato da ANTT. O ato administrativo adequado para essa atividade é a licença.

A licença é ato administrativo vinculado e definitivo, formalmente disposto em norma própria. Se o pretendente ao direito preenche os requisitos estabelecidos, tem o direito de recebê-la, independentemente da vontade do administrador.

A licença operacional – LOP na Resolução nº 4.770, de 2015, além do papel que cabe ao instrumento de autorização (outorga), discutido no tema Autorização, também autoriza, no sentido da liberação de atividade econômica, a execução da operação, após cumpridas as exigências cadastrais.

Na regulamentação vigente não há data de início e fim da operação, porém, o art. 44 da Resolução nº 4.770, de 2015 determina que a operação se inicie em até 30 dias da obtenção da licença. E o término da operação de uma determinada linha ocorre com a supressão de linha prevista na Resolução nº 5285, de 2017.

A opção de incluir um ato que autorize a execução ou a sua inativação, é que pode ser avaliado preliminarmente elementos técnicos imprescindíveis para a operação como o

cadastro de motoristas e veículos, não observados no cadastro da linha, além de possíveis restrições de infraestrutura.

A licença tem caráter vinculado. Caso o interessado cumpra os requisitos a licença é aprovada. Para diferenciar da Licença Operacional vigente, sugere-se que utilize a expressão Licença de Viagem. Teríamos Licenças de Viagem Regular (para o serviço regular) e as Licenças de Viagens de Fretamento para o serviço fretado, que não é objeto dessa Análise de Impacto Regulatório.

2.2. Requisitos de cadastro de linhas

O cadastro de uma linha consiste nas informações necessárias que refletem a sua operação. Atualmente os atributos da linha, até então denominados esquema operacional do serviço, são disciplinados no artigo 2º da Resolução nº 5.285, de 2017.

Res. 5.285/17

Art. 2º O Esquema Operacional de Serviço, nos moldes do art. 2º, III, da Resolução nº 4.770, de 25 de junho de 2015, é composto pela reunião das seguintes informações:

- I - indicação do itinerário sequencial da linha, com identificação dos pontos terminais, pontos de seção e pontos de parada e de apoio;
- II - identificação das finalidades dos pontos de parada;
- III - tempo médio decorrido em cada etapa de viagem, em ambos os sentidos;
- IV - velocidade média por trecho;
- V - distância entre os pontos identificados no itinerário da linha, extensão dos acessos, quando houver, e extensão total da linha; e
- VI - tipo de pavimento das rodovias e acessos que compõem o percurso da linha.

Parágrafo único. O disposto nos incisos III a VI é definido com base em parâmetros estabelecidos pela ANTT.

Os estudos realizados no âmbito do projeto de Abertura de Mercado, avaliaram a necessidade de simplificação das informações relacionadas aos atributos da linha. As conclusões, dispostos na Nota Técnica nº 18/2018/GEAME/SUPAS/ANTT (SEI 0018506) são apresentados na tabela abaixo.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AUTORIZAÇÃO DA OPERAÇÃO

Atributo	Norma	Proposta	Justificativa
Itinerário	I, Art. 2º, R5285, II e IV, Art. 25º, R4770	manter	Necessário para avaliar tempo de viagem entre pontos de parada, de modo a cumprir exigência legal.
Pontos terminais e pontos de seção	I, Art. 2º, R5285, II e VIII Art. 25º, R4770	manter	A estrutura da linha consiste nos pontos onde são permitidos embarque e desembarque (*) de passageiros.
Pontos de Parada	I, Art. 2º, R5285, IV e VII, Art. 25º, R4770	Manter	Necessário para cumprimento de exigência legal do tempo entre paradas da viagem.
Pontos de Apoio	I, Art. 2º, R5285, IV e VII, Art. 25º, R4770	Manter facultativamente	O ponto de apoio pode ser utilizado por mais de uma linha para atendimento das exigências legais e não necessariamente precisam estar no itinerário da linha, ao contrário dos pontos de parada. O ponto de apoio pode ser cadastrado como ponto da linha, porém não há validação quanto a sua localização.
Finalidade dos Pontos de Parada	II, Art. 2º, R5285	excluir	Apesar de constar no esquema operacional, não há validações dessa informação.
Tempo médio, velocidade e distância de cada trecho	III a V, Art. 2º, R5285	excluir	Essas informações eram solicitadas, porém as utilizadas eram as da ANTT, conforme parágrafo único do Art. 2º.
Tipo de pavimento	VI, Art. 2º, R5285	excluir	Utilizado para cálculo da tarifa.
Quadro de horários		incluir	Quadro de horários é um atributo essencial da linha de serviço regular.
TAR		incluir	A linha deverá estar vinculada a uma autorização prévia da ANTT.

Obs: (*) o embarque e desembarque de passageiros significa embarque na origem da viagem e desembarque no destino da viagem do usuário, não inclui os embarques e desembarques temporários ao longo da viagem, como nas paradas para realização de refeições, por exemplo.

A proposta do Grupo de Trabalho também propôs o cadastro da linha, contendo os seguintes atributos:

- a) Indicação da seção principal e demais seções secundárias da linha;

- b) Esquema operacional, com a indicação do itinerário sequencial dos pontos terminais da linha, e quando houver, dos pontos de seção, pontos de parada e pontos de apoio;
- c) Frota e motoristas suficientes para o atendimento da linha.

Como o Grupo de Trabalho revogou a Resolução nº 5.285, de 2017, o esquema operacional passa a ser os pontos que compõe a linha, basicamente o que foi proposto no projeto da Abertura de Mercado. A seção principal e as seções secundárias equivalem ao objeto de autorização para essa cada linha específica, já que, no âmbito desse GT optou-se por não delimitar objeto de outorga no Termo de Autorização.

Em relação a frota e motorista, esses atributos não são vinculados a linha, porém são importantes para que ela possa ser operada. Na norma em vigor, a vinculação entre frota, motorista e linha se dá na Licença Operacional.

Informações dos horários e dias de viagens

O quadro de horários é um atributo da linha que, apesar de atualmente não estar incluindo como elemento do esquema operacional, está referenciado ao longo da Resolução nº 5.285, de 2017: a localização dos pontos de parada pode variar em função do horário da viagem (parágrafo único do art. 3º); a informação dos horários onde ser utilizados terminais adicionais (art. 21), horários de operação simultânea (art. 26), e uma seção específica sobre alteração de quadro de horários (art. 37 e 38).

Res. 5.285/17

Art. 3º A aprovação do Esquema Operacional de Serviço proposto pela transportadora estará condicionada ao atendimento dos seguintes requisitos:

(...)

Parágrafo único. A ANTT poderá, excepcionalmente, para viagens noturnas, mediante solicitação devidamente justificada, autorizar que os pontos de parada estejam dispostos em intervalos diversos do previsto no inciso III, desde que haja comprovada falta de segurança ou não exista ponto de parada aberto.

(...)

Art. 21. Nas solicitações de implantação de terminal adicional, deverão ser apresentados os seguintes dados e informações:

(...)

II - horários que serão operados no terminal adicional;

(...)

Art. 26. Nas solicitações de operação simultânea deverão ser apresentados os seguintes dados e informações:

(...)

II - horários em que as linhas serão operadas de forma simultânea;

(...)

Res. 5.285/17

Da Alteração do Quadro de Horários

Art. 37. A alteração do quadro de horários poderá ser promovida, a qualquer tempo, desde que respeitada a frequência mínima do(s) mercado(s) atendido(s) pela linha.

Art. 38. Nas solicitações de alteração do quadro de horários, deverão ser apresentados os seguintes dados e informações:

I - prefixo da linha;

II - novo quadro de horários; e

III - indicação dos horários que correspondem à frequência mínima.

Além disso, o quadro de horários é o instrumento que traduz a frequência de operação do serviço. E a frequência que garanta a regularidade do serviço é uma das condições para adequação as finalidades de atendimento ao interesse público, apontados no capítulo de Autorização.

Essa informação é relevante para os usuários, que a transportadora tem interesse em compartilhar. Mas também é importante para o órgão regulador, tanto para identificar se as viagens programadas (tanto as estruturantes quanto as eventuais) serão efetivamente realizadas, quanto para uma possível avaliação da capacidade operacional de empresa.

A frequência é uma informação que está diretamente relacionada a programação de viagens. A Resolução nº 4.770, de 2015 estabelece, não para as linhas, mas para os mercados, uma frequência mínima de operação em função da demanda por transporte para aquele mercado, e essa frequência é distribuída pelas linhas.

Res. 4.770/15

Da Frequência Mínima

Art. 33. A frequência mínima dos mercados solicitados deverá ser de, ao menos, uma viagem semanal por sentido, por empresa.

§ 1º Para mercados cuja demanda do mês de menor movimento seja maior ou igual a 4.850 (quatro mil oitocentos e cinquenta) passageiros transportados, a frequência mínima semanal por sentido será estabelecida mediante a fórmula:

Frequência mínima semanal por sentido = D/2.425 onde:

D - demanda do mês de menor movimento, considerando dados atualizados contabilizados pela ANTT.

§ 2º Para números fracionados será considerado o arredondamento da frequência mínima para o número inteiro imediatamente inferior.

§ 3º Os mercados enquadrados nos termos do § 1º serão divulgados pela ANTT, assim como suas respectivas frequências mínimas.

§ 4º As frequências mínimas estabelecidas pela ANTT poderão ser atualizadas conforme a evolução do mercado, mediante ato da Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros - Supas.

Art. 34. O descumprimento da frequência mínima estabelecida, por um período de mais de 15 (quinze) dias consecutivos e com decisão administrativa transitada em julgado, caracteriza abandono do mercado.

Parágrafo Único. Caracterizado o abandono de mercado a autorizatária ficará impedida de atender o mercado abandonado e de solicitar novos mercados, no período de 3 (três) anos, sem prejuízo da aplicação da penalidade cabível, ressalvadas as hipóteses decorrentes de caso fortuito ou de força maior

Uma vez que a ANTT não garante a rentabilidade ou sustentabilidade dos serviços da autorizatária, não pode estabelecer frequência mínima por característica do objeto de outorgas. Cabe a ANTT, entretanto, definir qual a regularidade que caracteriza um serviço regular e o difere de um serviço sem regularidade. Para fins desse regulamento, optou-se pela regularidade mínima de uma viagem por semana.

Pontos de Embarque e Desembarque

Os pontos de embarque e desembarque são localidades estruturais de uma operação. Quando do cadastramento de linhas, propõe-se que esses pontos sejam previamente cadastrados e vinculados às linhas.

Acerca deste ponto, uma das solicitações recebidas na Tomada de Subsídios 04/2020 foi a ampliação da possibilidade de embarques de uma linha. A inclusão de um único ponto de embarque pode representar uma dificuldade de operacionalização das linhas, sendo necessária a possibilidade de indicação de múltiplos pontos de embarque para uma determinada linha.

A ampliação da possibilidade de diversos pontos de embarque amplia o alcance do serviço de transporte interestadual de passageiros, e quebra os paradigmas existentes atualmente das linhas rígidas. Essa flexibilização só é possível se o órgão regulador tiver condições de monitorar de forma remota a prestação do serviço evitando que as autorizatárias cometam irregularidades e prejudiquem os passageiros.

Pontos de Parada programadas

Na mesma linha dos pontos de embarque e desembarque, as paradas programadas devem estar previstas na operação do serviço de modo a garantir o descanso dos motoristas e a alimentação para os passageiros.

Optou-se pela validação do cumprimento dos horários de pausa observando os dados de transmissão de viagens, ao invés da validação prévia do cadastro. O cadastro prévio segue como informação obrigatória, porém sem a validação se a localização está adequada.

Da mesma forma que os pontos de parada, os pontos de apoio também serão observados de forma posterior. Na situação atual, existem regras para localização dos pontos de apoio (art. 3º da Resolução nº 5.285, de 2017) que são verificadas no momento do cadastro. É sabido que ter uma estrutura de apoio ao longo do itinerário da linha reduz os riscos de os

passageiros ficarem desatendidos nos casos de imprevistos. Porém, as estruturas de apoio não precisam necessariamente estar ao longo da linha. A autorizatária pode prever uma rede de estrutura de apoio que atende com mais propriedade os usuários, sem que, para isso, esses pontos estejam vinculados ao itinerário.

Sugere-se então a manutenção do cadastro de pontos de apoio, de forma opcional, porém sem restrições ou exigências quanto à localidade para o cadastro da linha.

Res. 5.285/17

Art. 3º A aprovação do Esquema Operacional de Serviço proposto pela transportadora estará condicionada ao atendimento dos seguintes requisitos:

I - os pontos de apoio deverão estar localizados a uma distância máxima de 400 (quatrocentos) quilômetros entre si;

II - os pontos de parada e de apoio deverão estar a uma distância máxima de 10 (dez) quilômetros do itinerário original da linha; e

III - os pontos de parada deverão estar localizados em intervalos de até 4 (quatro) horas de viagem, para serviços operados por veículos com sanitário, e em intervalos de até 2 (duas) horas de viagem, para serviços operados por veículos sem sanitário, sendo admitida uma tolerância de 30 (trinta) minutos para ambos os casos, quando necessário, até atingir o próximo ponto de parada.

Parágrafo único. A ANTT poderá, excepcionalmente, para viagens noturnas, mediante solicitação devidamente justificada, autorizar que os pontos de parada estejam dispostos em intervalos diversos do previsto no inciso III, desde que haja comprovada falta de segurança ou não exista ponto de parada aberto.

Art. 5º Aplicam-se às linhas internacionais, nos trechos em território nacional, as mesmas regras e procedimentos estabelecidos neste capítulo, ob - servando-se, ainda, os tratados, convenções e acordos internacionais dos quais o Brasil seja signatário, atendido o princípio da reciprocidade.

Cadastro

Revisando os atributos necessários para o cadastro da linha, sugere-se que contenha as seguintes informações:

- instalações utilizadas nos pontos de embarque;
- instalações utilizadas nos pontos de apoio;
- itinerário; e
- programação das viagens.

A aprovação do cadastro das linhas deve observar os seguintes requisitos:

- a) as instalações utilizadas como pontos de embarque e de apoio devem estar previamente cadastradas, o que indica que cumpriram os requisitos para utilização.

b) a localização das instalações para embarque deve estar compatível com as condições de habilitação da transportadora, especialmente em relação a inscrição estadual na unidade da federação onde o ponto de embarque está localizado.

c) a confirmação de que a transportadora tem autorização dos gestores das instalações que compõe o cadastro da linha para sua utilização.

Diferente da proposta atual, em que a transportadora deverá apresentar uma declaração do gestor do terminal para comprovação de que pode utilizar a instalação, nessa proposta, essa documentação será dispensada. A própria transportadora fará essa declaração, se comprometendo a não fornecer informações falsas.

Essa escolha se deu, pois, alguns terminais só concediam a declaração se a transportadora tivesse autorização da ANTT. E a ANTT só concedia a autorização se houver a declaração do terminal.

O cadastro da linha deve ocorrer em sistema disponibilizado para esse fim, e cumprida as exigências, será aprovado. A aprovação do cadastro não indica que a operação está autorizada. Trata-se apenas da especificação da forma de operação do serviço de transporte. Na prática, esses dois eventos podem ocorrer simultaneamente.

Por ser uma aprovação automática, não é necessário o estabelecimento de prazos para análise como ocorre atualmente. Caso o cadastro não seja aprovado, devido ao não cumprimento de alguns dos requisitos, a autorizatária poderá corrigir e solicitar aprovação do cadastro novamente quando a pendência tiver sido saneada.

2.3. Serviços Convencionais e as Gratuidades

Os benefícios tarifários são estabelecidos pelas leis 10.741, de 2003, 12.852, de 2015 e 8.899, de 1994 aos idosos, jovens e portadores de deficiência, todos de baixa renda, respectivamente. As leis determinam a concessão de benefício no transporte interestadual delegando ao Poder Executivo sua regulamentação.

A regulamentação do desses benefícios se deu pelos Decretos 5.934, de 2006 posteriormente consolidado no Decreto 9.921, de 2019, para os idosos, Decreto 8.537, de 2015 para os jovens e Decreto 3691, de 2000 para os portadores do passe livre, programa do Governo Federal para pessoas portadoras de deficiência.



Lei 10.741/03

- Reservar 2 vagas gratuitas por veículo e desconto para os demais;
- Mecanismos e critérios definidos pelos órgãos competentes

Lei 12.852/15

- Reservar 2 vagas gratuitas e 2 vagas com desconto por veículo;
- Procedimentos e critérios definidos em regulamento

Lei 8.899/94

- Concede passe livre no sistema;
- Poder executivo regulamentará.

Decreto 9.921/19*

- Veículos – condição de serviço convencional
- Serviço Convencional – veículo de características básicas em linhas regulares

Decreto 8.537/15

- Veículos – condição de serviço convencional
- Serviço Convencional – veículo de características básicas em linhas regulares

Decreto 3.691/00

- Reserva de dois assentos em veículos do serviço convencional

* Decreto que consolidou as disposições do Decreto 5.934/06

Os Decretos regulamentaram esses benefícios ocorreram no período em que o setor é ainda era regido pelo regime de permissão e o serviço convencional era o serviço básico oferecido. Os serviços diferenciados – não convencionais – aqueles cuja oferta é uma prerrogativa da transportadora, vinculada à existência de um serviço convencional outorgado, explorado com equipamentos de características especiais, para atendimento de demandas específicas.

Com o advento da Lei 12.996, de 2014, o regime de outorga do TRIP passou de permissão para autorização, e, embora a liberdade tarifária tenha ocorrido em 2019, de 2015 para cá, a forma de atuação do setor, promovida pela Resolução nº 4.770, de 2015, já tende ao regime autorizativo.

O mercado passou a acompanhar com mais rapidez as demandas dos usuários especialmente em relação ao conforto dos veículos. Os serviços diferenciados ficaram mais frequentes e os serviços convencionais menos, trazendo impactos visíveis aos usuários dos benefícios tarifários.

É possível que a ampliação da oferta do serviço executivo (conforme dados disponíveis no anexo da Nota Técnica nº 21/2018/Geame/SUPAS) tenha sido induzida de forma indireta, justamente para a redução de oferta de lugares para passageiros não pagantes, ou com desconto.

O fato é que é necessária uma nova proposição regulatória para atendimento as exigências legais.

A Resolução nº 4.770, de 2015, que regulamentou o regime de autorização para o TRIP, anteviu que, dada a liberdade que o regime se propõe, seria possível a redução de oferta dos serviços convencionais, prejudicando a eficácia da política pública de benefícios tarifários.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AUTORIZAÇÃO DA OPERAÇÃO

O remédio regulatório utilizado pela norma, foi o estabelecimento de uma frequência mínima para o mercado, segundo a qual, os operadores, independentemente da categoria do veículo, deveriam oferecer as gratuidades.

Res. 4.770/15

Art. 55. A autorizatária deverá oferecer, na frequência mínima estabelecida pela ANTT, as gratuidades e os benefícios tarifários aos usuários, independentemente da categoria do ônibus utilizado.

A “frequência mínima” estabelecida para garantir uma oferta mínima que caracterizasse a prestação regular e contínua dos serviços, passou a ser vista como “frequência de gratuidades”. O problema regulatório em redefinir o serviço básico para atendimento da política de gratuidades, passa a ser “qual deve ser a frequência mínima para que garanta atendimento aos beneficiários?”.

Ocorre que a frequência mínima de que trata a Resolução nº 4.770, de 2015 é estabelecida por mercado.

Res. 4.770/15

Seção II - Da Frequência Mínima

Art. 33. A frequência mínima dos mercados solicitados deverá ser de, ao menos, uma viagem semanal por sentido, por empresa.

§ 1º Para mercados cuja demanda do mês de menor movimento seja maior ou igual a 4.850 (quatro mil oitocentos e cinquenta) passageiros transportados, a frequência mínima semanal por sentido será estabelecida mediante a fórmula:

$$\text{Frequência mínima semanal por sentido} = D/2.425 \text{ onde:}$$

D - demanda do mês de menor movimento, considerando dados atualizados contabilizados pela ANTT.

§ 2º Para números fracionados será considerado o arredondamento da frequência mínima para o número inteiro imediatamente inferior.

§ 3º Os mercados enquadrados nos termos do § 1º serão divulgados pela ANTT, assim como suas respectivas frequências mínimas.

§ 4º As frequências mínimas estabelecidas pela ANTT poderão ser atualizadas conforme a evolução do mercado, mediante ato da Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros - Supas.

Art. 34. O descumprimento da frequência mínima estabelecida, por um período de mais de 15 (quinze) dias consecutivos e com decisão administrativa transitada em julgado, caracteriza abandono do mercado.

Parágrafo Único. Caracterizado o abandono de mercado a autorizatária ficará impedida de atender o mercado abandonado e de solicitar novos mercados, no período de 3 (três) anos, sem prejuízo da aplicação da penalidade cabível, ressalvadas as hipóteses decorrentes de caso fortuito ou de força maior

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AUTORIZAÇÃO DA OPERAÇÃO

Trata-se de uma frequência de regularidade, conforme apontada no capítulo de Autorização, porém diferenciada em função da demanda do mercado.

A grande maioria dos mercados tem frequência mínima de uma viagem semanal por sentido. Em um mesmo mercado, pode ter empresas que só prestam o serviço uma vez por semana, e nesse oferecem a gratuidade, e pode ter outra empresa que presta serviço nesse mercado, 35 vezes por semana, se o mercado for incluído em 5 linhas com viagens diárias. Essa segunda empresa também tem que oferecer a gratuidade em apenas uma, das 35 viagens que realiza nesse mercado.

Definir frequência de mercados, ainda que não seja o par origem destino como é na norma vigente, com o intuito de definir frequência de gratuidade recai em outros problemas regulatórios incompatíveis com a outorga por autorização.

O regime autorizativo tem a intenção de retirar do Poder Público as definições de **onde** e **quanto** operar, focando no **como** deve ser a operação.

O Decreto nº 10.157, de 2019, reforça esse entendimento.

Dec. 10.157/19

Art. 2º São princípios da Política Federal de Estímulo ao Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual e Internacional de Passageiros:

- I - livre concorrência;
- II - liberdade de preços, de itinerário e de frequência;
- III - defesa do consumidor; e
- IV - redução do custo regulatório.

Ao longo dos últimos dois anos, a ANTT vem discutindo o assunto e algumas alternativas foram levantadas:

- Ampliação das gratuidades para o serviço executivo, além do convencional;

Essa possibilidade não resolve o problema, uma vez que inclui na solução, que os veículos classificados quanto a classe de conforto, o que não é uma tendência. A escolha dessa opção, pode fazer com que boa parte dos veículos passem a ser classificados como mistos, tornando a ação regulatória ineficiente.

- Oferecer gratuidades na frequência mínima de cada linha, por exemplo, uma viagem semanal;

Manteremos o problema que já existe hoje, de redução das viagens que oferecem os benefícios tarifários, podendo inclusive ser agravado

- Estabelecer frequência mínima da linha, em função da demanda, para oferecimento das gratuidades

Essa alternativa guarda relação com a definição da frequência mínima dos mercados, prevista do art. 33 da Resolução nº 4.770, de 2015. Para a adoção dessa opção, dever-se-ia manter uma constante avaliação da demanda da linha e como essa demanda é distribuída

entre os operadores. Os operadores devem rever suas operações em função do monitoramento realizado pela ANTT. Trata-se de um custo regulatório bem elevado.

- Estabelecer dentro das viagens oferecidas, um percentual que seja oferecida as gratuidades.

Essa alternativa foi a incluída na Tomada de Subsídios 04/2020. Nessa proposta a operadora é livre para definir sua frequência, porém dentro das viagens realizadas na semana, 10% delas deveriam ser consideradas como “convencionais”. O percentual de 10% guarda relação com o percentual médio de poltronas de um ônibus que devem ser reservadas para os beneficiários

Isso não significa que seriam oferecidos benefícios em apenas 10% das viagens. Nas linhas cuja oferta é 1 (uma) viagem semanal, os benefícios ocorreriam em 100% das viagens. Na configuração atual, estimou-se que as gratuidades seriam oferecidas em XX% das linhas. Como há previsão de aumento de concorrência com a entrada de novos operadores, é possível que esse percentual seja maior.

- Entre outras.

Outras alternativas como alterações legislativas, instituição de subsídios também foram discutidos, mas como não são ações regulatórias no âmbito da ANTT, não serão detalhadas nesse documento.

A proposta apresentada na Tomada de Subsídios define um percentual de viagens a ser considerada como convencional dentre o total de viagens oferecidas pela transportadora em uma determinada linha. A proposta considerou incluir as viagens extras no total de viagens, para evitar que as viagens extras se tornem o “novo normal”, reduzindo o número de viagens disponíveis às gratuidades.

Sobre esse ponto, foram recebidos questionamentos de como implantar essa exigência regulatória já que não há comunicação prévia entre a transportadora e a ANTT acerca das viagens extras. Essas contribuições provocaram alterações nos conceitos de viagens do serviço regular, que podem ser classificadas como estruturantes ou eventuais. Ambas as viagens, requerem autorização – licença de viagem – para operação.

Diante dos novos conceitos de linhas e viagens outras duas possibilidades foram levantadas:

- As gratuidades devem ser oferecidas em todas as viagens das linhas principais do objeto de outorga.

Nessa opção, todas as viagens da linha principal devem atender aos usuários, sejam elas estruturantes ou eventuais. As linhas principais seriam consideradas o serviço básico, que atualmente é atribuído ao serviço convencional.

As linhas principais são as linhas que incluem pontos de embarque intermediário em todos as regiões intermediárias do objeto de outorga. As linhas principais de um TAR precisam operar pois dão efetividade ao Termo de Autorização. Demais linhas do TAR não atendem a todos as regiões, e realizam viagens mais rápidas, com menos paradas.

Essa possibilidade pode induzir às autorizatárias a operar o mínimo na linha principal, atendendo a maior parte da demanda com as linhas secundárias.

Para mitigar essa situação, poder-se-ia determinar que as linhas principais sejam realmente as principais dentro do objeto de autorização, compreendendo a maioria das viagens. Entretanto, essa escolha induz a operação de linhas mais longas, o que pode não ser bom para o passageiro, porém atendendo a mais localidades.

- As gratuidades devem ser oferecidas nas viagens estruturantes das linhas do objeto de outorga.

Nessa opção, todas as viagens estruturantes da linha, ou seja, viagens cadastradas na programação de viagens, devem atender aos usuários. As viagens estruturantes seriam consideradas o serviço básico, que atualmente é atribuído ao serviço convencional.

Retomado o conceito de viagens estruturantes e viagens eventuais, temos:

- a) Viagens estruturantes: viagens previstas na programação horária da linha para atendimento a demanda previsível.
- b) Viagens eventuais: viagens programadas para atendimento a demanda eventual ou específica.

Uma linha cadastrada pode ter viagens estruturantes e viagens eventuais. A linha inclusive pode ter apenas viagens eventuais. Essa possibilidade pode induzir às autorizatárias a operar o mínimo com viagens estruturantes, atendendo a maior parte da demanda com as viagens eventuais.

Para mitigar essa situação, poder-se-ia determinar que as viagens eventuais sejam realmente as eventuais dentro do objeto de autorização, compreendendo a minoria das viagens.

As duas alternativas são semelhantes e de fácil compreensão.

Observa-se como vantagem da escolha das viagens estruturantes como serviço básico ao invés das viagens da linha principal, é a previsibilidade que a viagem estruturante dá aos beneficiários.

Ao considerar todas as viagens da linha principal, pode ser que o beneficiário das gratuidades não tenha acesso as viagens eventuais, que podem ocorrer no curto prazo. As viagens estruturantes precisam ter seus bilhetes disponíveis com 30 dias de antecedência, inclusive para a concessão de benefícios, o que não ocorre nas viagens eventuais.

Por conta disso, sugere-se a adoção de definir como serviço básico em linhas regulares, as viagens definidas como estruturantes.

2.4. Autorização da Operação da Linha – Licença de Viagem da Linha

A Licença de Viagem é o ato que autoriza a operação das viagens programadas de uma determinada linha. Para iniciar a operação, deve ser obtida a Licença de Viagem para a linha cadastrada.

A linha principal de um Termo de Autorização tem sua Licença de Viagem emitida de forma simultânea à outorga de autorização.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AUTORIZAÇÃO DA OPERAÇÃO

A cada alteração nos atributos da linha, a licença de viagem deve ser atualizada.

Quando houver mais de uma linha cadastrada vinculada a um mesmo Termo de Autorização, cada linha deverá ter sua própria Licença de Viagem emitida para iniciar sua operação.

Como já destacado anteriormente, o cadastro da linha em si não é suficiente para autorizar iniciar a operação. É necessária a validação de outros aspectos que não estão relacionados à linha, como veículos e motoristas. Por isso, a necessidade desse instrumento complementar.

A Licença de Viagem poderá ser solicitada a qualquer tempo.

As informações necessárias a emissão de Licenças de Viagem são:

- Cadastro da linha aprovado compatível com Termo de Autorização já emitido;
- Cadastro de veículos compatíveis com a operação programada no cadastro da linha;
- Cadastro de motoristas compatíveis com a operação programada no cadastro da linha;
- Data da operação.

Quando a linha cadastrada não for compatível com algum Termo de Autorização já autorizado, a transportadora poderá requerê-lo em conjunto com a solicitação da Licença de Viagens da Linha.

Nos casos de licenças de linhas que estão incluídas em objetos de outorga já autorizados, serão avaliados os seguintes requisitos:

- Presença de Terminais Coordenados

Linha com terminais coordenados não poderá conter viagens estruturantes se não tiver slots disponíveis para o Termo de Autorização a qual a linha está vinculada.

Nos casos de linhas com terminais coordenados somente será permitida a emissão de licenças para viagens eventuais. As viagens estruturantes de linhas que contenham terminais coordenados somente serão permitidas para transportadoras que obtiveram slots para esses terminais nos processos seletivos.

- Frota e motorista compatível

Outro aspecto que será observado para emissão ou não da Licença de Viagem é se a autorizatária possui frota e motoristas cadastrados compatíveis com a operação proposta. Assim como o cadastro da linha, o cadastro da frota e do motorista deverá ser prévio à solicitação da licença. A compatibilidade será atestada pela declaração da própria autorizatária de que possui veículos e motoristas adequados, conforme proposto no capítulo de Autorização.

- Data de Início da Operação

A data de início da operação na Resolução nº 4.770, de 2015, disposta no art. 44, afirma que a autorizatária deverá iniciar a operação em até 30 (trinta) dias, podendo ser prorrogado, após a obtenção da Licença Operacional.

Res. 4.770/15

Art. 44. Após a obtenção da Licença Operacional, a autorizatária deverá iniciar a operação em até 30 (trinta) dias, admitida sua prorrogação desde que por motivo justificado e aceito pela ANTT.

Optou-se por incluir a data de início da operação na emissão da Licença ao invés do cadastro da linha, pois a efetiva operação só é autorizada após as verificações que ocorrem no momento da emissão da licença, quando os outros aspectos da operação, não relacionados a linha são avaliados.

A data da operação poderá ser:

- Data de início da operação das viagens cadastradas na programação de viagens da linha – viagens estruturantes;
- Data de início das alterações realizadas no cadastro da linha;
- Data e hora programada para a(s) viagens eventuais não previstas na programação do cadastro da linha;
- Data de término da operação, quando se tratar de encerramento da operação de uma determinada linha.

A data de início da operação é necessária pois torna ativa a operação da linha no sistema. Os bilhetes de passagem poderão ser comercializados para datas posteriores à data de início informada.

Nos casos de viagens eventuais, a emissão de bilhetes de passagem deverá ocorrer após a emissão de licença para essas viagens.

Após a emissão da licença de viagem, a data de início da operação só poderá ser alterada se não houver bilhetes já comercializados e desde que o prazo de 60 (sessenta) dias da data do requerimento da Licença seja respeitado.

A análise de licença é um processo rápido, em que as principais validações já foram realizadas quando a linha, os veículos e os motoristas foram cadastrados. Propõe-se que a data do início da operação não seja superior a 60 (sessenta) dias da data do requerimento da licença. Com isso, evita-se que uma análise de requerimento de licença de uma operação seja aprovada 3 (três) meses antes do início da operação, já que nesse período os cadastros dos veículos e motoristas podem ser modificados, prejudicando a intenção da análise previa.

A análise do requerimento é simples. Deve-se verificar se há linha previamente cadastrada compatível com um dos Termos de Autorização da requerente, se há terminais coordenados na linha e se há frota e motoristas compatíveis com a programação da linha.

Assim, optou-se por um prazo de 5 (cinco) dias úteis para análise. Caso a linha não esteja com cadastro aprovado, ou não haja no cadastro da frota e/ou de motoristas da empresa quantidade suficiente para realizar a operação em função da frequência programada da linha, a autorizatária será comunicada e a solicitação indeferida.

Os casos de solicitações de licenças de linhas cadastradas com terminais coordenados serão indeferidos, salvo se o Termo de Autorização tiver slots de terminais coordenados. Nesse caso será avaliada a compatibilidade entre os slots e a programação.

Como se trata de um processo simples, com poucas informações, podendo ser totalmente automatizado, não há necessidade de regulamentar o processo de pendencias na solicitação.

A Licença de Viagem será concedida pela Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros, SUPAS. A Licença de Viagem, ato complementar de caráter técnico e operacional, tem o condão de divulgar à sociedade a forma que o Termo de Autorização, ato de outorga, será operacionalizado.

Apesar da Licença de Viagem ser um ato eletrônico, é necessário dar publicidade ao ato. Sugere-se a publicação no site da ANTT das licenças de viagem emitidas.

2.5. Procedimentos de Alterações na Operação

As alterações nas licenças operacionais podem ser realizadas de duas formas:

- Excluindo a linha anterior e cadastrando uma nova linha.

A solicitação de exclusão de uma linha é realizada pelo encerramento da licença de viagem da linha.

- Alterando as informações e parâmetros da Linha.

Nesse caso, a confirmação de alteração com a data a qual a alteração se efetivará constará na licença de viagem da linha.

A alteração da linha deve seguir as mesmas regras para o cadastro da linha.

Nos casos onde houver alteração de pontos de embarque, se já houver bilhetes comercializados para os pontos a serem excluídos ou alterados, ou usuários devem ser atendidos, por outras linhas ou de outra forma.

Observadas as regras cadastrais e o atendimento aos usuários que já adquiriram os serviços, não há restrições para alterações operacionais.

Na Tomada de Subsídios 04/2020 foram recebidas contribuições para que as alterações operacionais fossem detalhadas nos moldes da Resolução nº 5.285, de 2017, com estabelecimento dos seguintes prazos, para cada tipo de modificação operacional.

- Antecedência mínima para solicitação de alterações ao gestor.
- Prazo para divulgação ou impugnação do pedido
- Condicionante para comprovação dos requisitos
- Prazo para implantação – mínimo e máximo após a aprovação.
- Confirmação, a cada período, se a operadora pretende manter a operação das linhas;
- Período mínimo de operação após confirmação da renovação;

A justificativa apresentada é que seja analisada a nova configuração do mercado para que as modificações operacionais não comprometam a sustentabilidade de outras já delegadas.

Também foi sugerida na Tomada de Subsídios 04/2020 que a ANTT regulamentasse as possibilidades de modificações operacionais, incluindo as hipóteses previstas no artigo 8º da Resolução nº 5.285, de 2017.

Res. 5.285/17

Art. 8º Constituem casos de modificação da prestação do serviço:

- I - implantação e supressão de seção;
- II - ajuste de itinerário;
- III - implantação e supressão de linha;
- IV - implantação e supressão de terminal adicional;
- V - operação simultânea;
- VI - realização de viagem direta e semidireta;
- VII - implantação e supressão de serviço diferenciado;
- VIII - alteração de quadro de horários; e
- IX - alteração de pontos de parada, pontos de apoio e terminais rodoviários.

- **Implantação e Supressão de Linha**

A implantação de linha deve seguir as regras de cadastro de linha. As supressões de linhas (exclusão de linha) são tratadas no item dos procedimentos de exclusão de linha.

- **Implantação e Supressão de Sessão**

Caso a sessão a ser implantada estiver contida no objeto autorizado, essa modificação operacional pode ocorrer pela alteração do cadastro da linha, ou pela inclusão de uma nova linha.

Para a supressão de sessão, se não houver impacto no atendimento do objeto de autorização, pode ser feito por meio de alteração no cadastro da linha. Se impactar no objeto de autorização, a supressão ocorrerá simultaneamente a alteração do TAR. Ajuste de Itinerário, alteração do quadro de horários

Essas modificações operacionais podem ser realizadas por meio de alteração no cadastro da linha. Alteração dos pontos de parada, pontos de apoio e terminais rodoviário.

- **Implantação e supressão de terminal adicional.**

Esses tipos de modificações operacionais, previstos na Resolução nº 5.285, de 2017, também podem ser realizadas por meio de alterações no cadastro da linha. Nos casos de alterações de pontos de parada, sejam eles terminais ou não, é necessário observar, além dos requisitos para cadastro, se a inclusão deles não configura alteração do objeto de outorga.

- **Realização de viagem direta e semidireta**

Para a realização de viagem direta ou semidireta, assim como hoje, é necessário o cadastro de nova linha.

- **Implantação e supressão de serviço diferenciado;**

Os conceitos de serviços diferenciados foram reestruturados. Eles estão vinculados a poltronas, e não mais a veículos ou linhas.

- **Operação simultânea;**

Esse tipo de modificação operacional será tratado no item específico desse capítulo da AIR.

Foi sugerido na Tomada de Subsídios 04/2020 que a ANTT estabeleça critérios específicos para alterações operacionais, de forma a adequar a oferta e demanda dos serviços.

A ANTT irá monitorar o mercado e acompanhar a evolução da oferta e demanda, mas entende-se que as intervenções do próprio mercado para adequação das necessidades dos usuários serão mais efetivas e tempestivas do que qualquer proposta regulatória do órgão regulador.

2.6. Procedimentos de Paralisação de Linhas

Para deixar de operar uma linha, deve-se inativar a Licença de Viagem, informando a data de término da operação. Os requisitos para inativação que devem ser observados são:

- Os usuários com bilhetes já comercializados, com data posterior à data de término devem ser atendidos por outras linhas (da mesma empresa ou não) ou de outra forma.
- Período mínimo de atendimento ao objeto de autorização está observado, quando for o caso.
- A solicitação de paralisação da operação da linha deve ser informada com no mínimo 30 (trinta) dias de antecedência.

A comunicação com antecedência mínima de 30 dias foi estabelecida em função da obrigatoriedade de disponibilizar os bilhetes para venda com antecedência mínima de 30 dias para a viagem.

Importante ressaltar que, para encerrar a operação de uma linha, a autorizatária deverá atender aos usuários que já adquiriram bilhetes para datas posteriores à data programada para encerramento da operação. A autorizatária deverá apresentar alternativas ao usuário, que decidirá entre substituição por bilhete de outra linha com a mesma origem e destino, reembolso do valor pago, substituição por bilhete de outra transportadora ou outra alternativa.

Nos casos de alterações de cadastro que impactem usuários com bilhetes já comercializados, a autorizatária, deverá oferecer pelo menos duas alternativas ao usuário que teve seu direito restrito:

- I- Alteração do bilhete, sem custo adicional, em serviço equivalente, de categoria similar ou superior;
- II- Aquisição de bilhete para o passageiro em serviços equivalentes de outra autorizatária;
- III- Restituição imediata do valor do bilhete de passagem pago pelo usuário.

Entre as alternativas, deve, pelo menos uma delas, incluir o transporte entre a origem e o destino adquirido pelo usuário na data programada. A transportadora poderá, por exemplo, oferecer transporte privado, ou serviço de outro modo de transporte.

Nenhuma das alternativas deve incluir custo a mais para o usuário.

Houve questionamentos na Tomada de Subsídios 04/2020 sobre o que ocorrerá com as ligações operadas por apenas um operador e este inativar seu serviço. Nos casos de ligações desatendidas, a ANTT poderá flexibilizar as condições de outorga, prevendo condições

específicas em conformidade ao art. 47-A da Lei nº 10.233, de 2001. As condições específicas foram detalhadas no capítulo de Autorização dessa AIR.

Período Mínimo de Operação da Linha

No capítulo de Autorização foi discutida a necessidade de estabelecimento de período mínimo de atendimento do objeto de autorização.

Ponderou-se a necessidade de estabelecer um período mínimo de atendimento também para as linhas. A vantagem de manter períodos mínimos para linhas é que diminui o risco do usuário que comprou o bilhete com antecedência ter a linha modificada e ter sua viagem alterada. Esse risco pode ocorrer não só quando a linha é excluída, mas também quando é alterada. Então, não permitir que a linha seja inativada, mas permitir que ela seja alterada, para os usuários que teriam sua viagem alterada tem o mesmo efeito.

Outro fator a considerar é que, ao ativar uma viagem e sua devida programação, a transportadora indica que pretende, por pelo menos 30 dias, realizar aquelas viagens.

Optou-se então por estabelecer o período mínimo de atendimento para linhas de 30 dias, e, para aquelas linhas principais solicitadas em conjunto com o Termo de Autorização, o período mínimo seja equivalente ao período mínimo do objeto de autorização.

Em consulta realizada na Tomada de Subsídios 04/2020, houve contribuições no sentido de que o estabelecimento de período mínimo para linhas pode representar um obstáculo para a adaptabilidade às demandas do usuário. “As demandas dos usuários podem mudar com maior rapidez de modo que não haveria sentido criar uma regra que pode atender menos o interesse do usuário.”

Restituição de Valor ao Usuário

A restituição imediata do valor pago, corrigido monetariamente, foi sugerida na Tomada de Subsídios 04/2020 tanto para paralisação de linhas, desistência de viagem pelos passageiros quando o serviço oferecido for inferior ao contratado ou nos casos de atrasos superiores a 1h.

A proposta de atualização do valor pago se deu em função da liberdade tarifária. O usuário pode ter adquirido o serviço com antecedência por um preço promocional, e, na hora de viajar, por culpa da transportadora, o transporte não foi oferecido. Nesse caso não seria justo ao usuário receber apenas o que pagou.

As propostas para minimizar o impacto negativo ao usuário consideradas – acréscimo de 20% no valor pago, estabelecimento de um valor fixo, valor de venda no dia da viagem, ou maior valor do bilhete entre os passageiros nas mesmas condições – são de difícil internalização para os usuários.

Como alternativa, optou-se por sempre incluir nas alternativas oferecidas ao passageiro que não teve seu serviço disponibilizado, pelo menos uma opção, além da devolução do valor pago, em que ele seja transportado no dia e entre as localidades adquiridas.

Outro ponto alertado pela sociedade no processo de participação social foi a necessidade de estabelecer a forma como será realizada a restituição de valor monetário. Serão incorporadas na minuta, as formas previstas no regulamento vigente atualmente (Resolução nº 4.282, de 2014)

2.7. Operação Conjunta e Operação Simultânea

A operação simultânea consiste na utilização de um único veículo para a operação de duas ou mais linhas de transporte rodoviário de passageiros de uma mesma transportadora, conforme regra prevista na Resolução nº 5.285, de 2017. A operação simultânea se aplica tanto para duas linhas interestaduais, ou linha interestadual com linha intermunicipal.

Res. 5.285/17

Da Operação Simultânea

Art. 23. Operação simultânea consiste na utilização de um único veículo para a operação de duas ou mais linhas de transporte rodoviário de passageiros de uma mesma transportadora.

Parágrafo único. Será admitida a operação simultânea com serviço intermunicipal mediante autorização prévia do órgão estadual competente.

Art. 24. Quando duas ou mais linhas de uma mesma transportadora tiverem um trecho de seus itinerários superposto, poderá ser solicitada a operação dessas linhas de forma simultânea em um mesmo veículo.

Parágrafo único. Caso a operação simultânea ocorra entre serviços de categorias diferentes, deverá ser assegurada ao passageiro, ao longo de toda a viagem, a oferta da categoria de serviço adquirida na compra da passagem ou categoria superior sem a cobrança da diferença.

Art. 25. Para a realização de operação simultânea, deverão ser observadas as seguintes condições:

I - o trecho do itinerário a ser operado simultaneamente deverá ser totalmente superposto;

II - os pontos de apoio e parada das linhas deverão ser superpostos no trecho coincidente; e

III - o horário de partida do ponto inicial do trecho do itinerário a ser operado simultaneamente deverá ser coincidente, com tolerância máxima de 1 (uma) hora.

§1º Consideram-se contidos no trecho do itinerário a ser operado simultaneamente os pontos de seção com acesso de até 10 (dez) quilômetros do itinerário.

§2º Quando houver troca de veículo para realização de operação simultânea, a empresa deverá informar, por escrito, ao passageiro, na ocasião da compra da passagem, que o serviço contratado contém conexão entre linhas e que haverá troca de veículo.

§3º Na hipótese do §2º deste artigo, a transportadora será responsável pelos procedimentos de reembolso dos passageiros e respectivas bagagens até o destino final da viagem.

Art. 26. Nas solicitações de operação simultânea deverão ser apresentados os seguintes dados e informações:

- I - linhas que serão operadas de forma simultânea;
- II - horários em que as linhas serão operadas de forma simultânea;
- III - pontos inicial e final do trecho que será operado de forma simultânea; e
- IV - novo esquema operacional, se for o caso.

Parágrafo único. A transportadora deverá incluir, nas solicitações de operação simultânea, a modificação de esquema operacional para fazer coincidir, nas linhas envolvidas, no trecho superposto, os locais de parada, troca de motorista e pontos de apoio, se for o caso.

Art. 27. A Transportadora deverá emitir bilhete de passagem para a linha de maior extensão, observando a indicação de origem destino e o tipo de serviço conforme o atendimento.

Art. 28. A transportadora deverá informar à ANTT a paralisação da operação simultânea com antecedência mínima de 15 (quinze) dias do seu encerramento.

Art. 29. Os veículos utilizados na operação simultânea deverão estar identificados com os serviços atendidos mediante uso do letreiro superior do veículo.

Foi avaliado se, com a flexibilidade e a liberdade para organização da operação, era necessária a regulamentação da operação simultânea.

Inicialmente, na proposta levada a Tomada de Subsídios 04/2020, ponderou-se incluir apenas operações simultâneas entre linhas intermunicipais e interestaduais, as quais foram denominadas operação conjunta.

Os requisitos para operação conjunta entre o serviço intermunicipal e interestadual permanecem os mesmos: o poder público deve autorizar, e as linhas devem ter trechos coincidentes. É necessária autorização da ANTT, que constará no cadastro da linha que realizará operação conjunta.

Os trechos intermunicipais devem ser operados conforme as regras da Unidade da Federação, e, caso não sejam respeitadas, a ANTT pode cancelar a autorização para operação conjunta. Assim, trechos interestaduais seguem as regras da ANTT e trechos intermunicipais seguem as regras do órgão estadual, inclusive nos casos de bilhete de passagem.

Poderão ser emitidos bilhetes distintos para cada tipo de serviço (Interestadual e Intermunicipal), de modo que os bilhetes interestaduais, com o respectivo prefixo da linha interestadual, apresentem os trechos Interestaduais e os bilhetes intermunicipais, com o respectivo prefixo ou código intermunicipal. Não poderá ser emitido bilhete interestadual com origem/destino no mesmo estado.

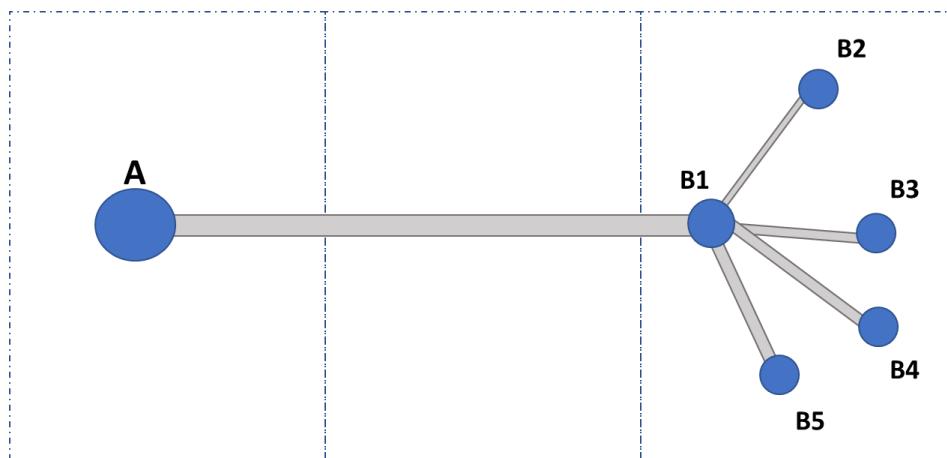
É importante que a autorizatária que optar por realizar operação conjunta cumpra simultaneamente as regras do serviço interestadual e do intermunicipal. Em caso de descumprimento de alguma delas que tenham como efeito o impedimento de prosseguimento de viagem, os dois serviços ficarão afetados.

A realização de serviço intermunicipal sem operação conjunta é considerada serviço não autorizado, sujeito às penalidades cabíveis.

Em relação a operação simultânea realizada por duas linhas interestaduais, avaliou-se que, embora haja mais flexibilidade no planejamento da operação, a possibilidade de realização de viagens simultâneas pode gerar uma maior eficiência operacional, ampliando o alcance do serviço de transporte rodoviário interestadual.

Essa constatação foi observada pelos casos atuais em que são autorizados serviços em trechos simultâneos. Por exemplo, uma operadora possui 5 operações cadastradas, ligando a cidade A, para as cidades B1, B2, B3, B4 e B5. Ocorre que boa parte da ligação entre essas cidades segue o mesmo itinerário. Ao chegar na cidade B1, a autorizatária faz transbordo levando os passageiros para as cidades B2, B3, B4 e B5, concluindo sua viagem.

Assim, os trechos com menos passageiros ficariam menores do que se a transportadora fosse utilizar um único veículo para cada linha. Com isso, pode-se aumentar a frequência de viagens ou o número de cidades atendidas, ambos positivos para a população.



A autorização da operação simultânea ocorre quando duas ou mais linhas de uma mesma transportadora tiverem um trecho de seus itinerários superposto, e forem operados de forma simultânea em um mesmo veículo.

O cadastro de operação simultânea requer as seguintes informações:

- Linhas que serão operadas de forma simultânea, que podem ser de TARs diferentes;
- Horários que as linhas serão operadas de forma simultânea;
- Trechos – ponto inicial e final - que será operado de forma simultânea.

São requisitos para autorização da operação simultânea que todas as linhas solicitadas estejam em operação e que cumpram os requisitos para operação.

As regras para autorização da operação simultânea, alteração e paralisação seguem as mesmas regras da autorização da linha.

3. Quadro resumo

Problema/Oportunidade de melhoria	Solução	Relação com outro tema? Qual?
Revisão dos conceitos relacionados aos aspectos operacionais.	Conceitos revisados	
Autorização da operação pela Licença Operacional	Autorização da Operação passa a ser por Licença de Viagem, tanto para as viagens programadas quanto para viagens eventuais.	Autorização
Categoria do serviço vinculada ao tipo de ônibus	Categoria do serviço passa a ser vinculada à poltrona	Bilhetes, Venda, Viagem, Direitos dos Usuários.
Redefinição das viagens extras	As viagens passam a ser classificadas entre estruturantes e eventuais. Ambas precisam de autorização por meio de licenças de viagens.	Bilhetes, Venda, Gratuidades
Revisão do cadastro de linha	Foi alterada a necessidade de informar os motivos da parada.	Monitoramento e controle
Período mínimo de atendimento das linhas	Linhos devem ser operadas por no mínimo 30 dias.	Venda
Oferecimento das gratuidades e benefícios tarifários	Passa a ser em todas as viagens estruturantes. Ficam dispensadas as reservas de gratuidades e benefícios tarifários nas viagens eventuais. A quantidade de viagens estruturantes de um termo de autorização deve ser superior às viagens eventuais.	Bilhetes, Venda, Gratuidades, Viagem, Monitoramento e Controle.
Solicitação de autorização para operação	É necessário o cadastro da linha, com todos os seus requisitos. Será avaliada a compatibilidade com frota e motorista. Se tiver Termo de autorização será emitida a licença de viagem. Caso contrário, a emissão da LV, ocorrerá em conjunto com o Termo de autorização.	Inviabilidade Operacional / Cadastro de Instalações
Alterações operacionais	Alterações operacionais implicam na alteração ou atualização da Licença de Viagem.	

Problema/Oportunidade de melhoria	Solução	Relação com outro tema? Qual?
Alterações que impactem usuários com bilhetes adquiridos	Regras estabelecidas.	Bilhete Venda
Paralisação da Operação	<p>Deve ser cancelada a Licença de Viagem e observados:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ usuários com bilhetes adquiridos ▪ Cumprimento do período mínimo de atendimento ▪ Antecedência para informar 	Viagem Bilhete Venda Transmissão de Dados Monitoramento e Controle
Redefinição de operação simultânea	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Operação Conjunta: quando for simultânea a serviços intermunicipais; ▪ Operação simultânea: entre linhas interestaduais da mesma autorizatória. 	Viagem Bilhete Transmissão de Dados Monitoramento e Controle
Procedimentos da Operação Conjunta	Mantendo as regras atuais	Transmissão de Dados Monitoramento e Controle
Procedimentos da Operação Simultânea	Passa a ser uma nova estrutura de operação, com Licença de Viagem própria	Viagem Bilhete Transmissão de Dados Monitoramento e Controle

CAPÍTULO 5

CADASTROS DE FROTA E MOTORISTAS

1. Contextualização

Os veículos são elementos fundamentais para a execução do serviço de transporte rodoviário regular interestadual de passageiros. Dispor de veículo com cadastro ativo na ANTT é uma condição inerente à prestação do serviço. Sobre o cadastro de veículos, abordaremos 10 assuntos, dispersos em 8 resoluções da ANTT.

Também a disponibilidade de motorista com cadastro ativo na ANTT é uma condição inerente à prestação do serviço rodoviário regular interestadual de passageiros. Neste tema, abordaremos dois assuntos. O primeiro trata dos requisitos para cadastro de motoristas na ANTT, que atualmente é disciplinado pela Resolução nº 1.971, de 2007, a qual associa o cadastro ao sistema Sismot, atualmente substituído pelo sistema Sishab. O segundo subtema trata dos procedimentos de cadastro.

2. Problemas Regulatórios ou Oportunidades de Melhorias

- Revisão acerca da titularidade dos veículos
- Revisão dos procedimentos de uso de veículos de terceiros
- Revisão dos procedimentos de pagamento da taxa de fiscalização
- Revisão da limitação da quantidade de veículos registrados na frota
- Revisão da limitação da idade dos veículos
- Revisão da identificação da acessibilidade nos veículos
- Revisão dos tipos e categorias de veículos
- Revisão das informações disponíveis nos veículos
- Revisão nas exigências das características técnicas dos veículos
- Revisão dos requisitos de cadastro dos veículos
- Revisão dos requisitos de cadastro de motorista

2.1. Revisão acerca da Titularidade dos Veículos

Atualmente, conforme art. 3º da Resolução nº 839, de 2005, são permitidos o cadastro de veículos:

- de propriedade da transportadora;
- sob a posse da transportadora, mediante arrendamento mercantil, operacional ou financeiros (leasing);
- de propriedade de outra transportadora, mediante contrato de locação ou comodato.

Res. 839/2005

Art. 3º Determinar que a Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros - SUPAS proceda o exame da documentação encaminhada e decida quanto à ratificação ou eliminação do cadastramento realizado, caso verifique irregularidade.

§ 1º O ônibus de propriedade da permissionária somente poderá ser utilizado após seu cadastramento.

§ 2º Para fins desta Resolução, serão também considerados ônibus de propriedade da transportadora aqueles integrantes da frota mediante arrendamento mercantil, operacional ou financeiro (leasing), previstos na Lei nº 6.099/1974.

§ 3º O cadastramento de veículo de propriedade de outra empresa, a ser utilizado por empresas transportadoras dos serviços regulares de transporte rodoviário interestadual e internacional coletivo de passageiros, configura integração de ônibus à frota da requerente por prazo indeterminado, mediante contrato de locação, nos termos do § 2º, ou comodato cujo pleito deverá ser encaminhado à SUPAS, observadas as seguintes condições:

I - A codificação a ser fixada no veículo, nos termos do art. 5º desta Resolução, deverá ser a correspondente à empresa cessionária;

II - O ônibus deverá estar caracterizado com o leiaute da empresa cessionária.

§ 4º Considera-se leiaute a disposição padronizada de cores, textos e imagens utilizados pela empresa para identificar os ônibus que utiliza na prestação de serviços interestaduais ou internacionais.

Os contratos de locação citado no § 3º, na prática, são observados mediante averbação do órgão de trânsito, no campo “observações” do Certificado de Licenciamento do Veículo (CRLV). Sugere-se que essa exigência esteja disciplinada em norma.

2.2. Revisão dos procedimentos de uso de veículos de terceiros

Conforme a Resolução nº 4.998, de 2016, é permitido o uso de veículos de terceiros cadastrados na frota de outra transportadora – regular ou fretamento – por um prazo determinado, até 90 (noventa) dias, ou por até 180 (cento e oitenta) dias em caso de veículos de montadoras nacionais. Contudo, esses veículos só poderiam ser utilizados em situações específicas:

- quando ocorrer variação incomum e temporária de demanda;
- nas datas festivas, cívicas e nos feriados santificados; e
- nos períodos compreendidos entre a segunda semana de junho até a primeira semana de agosto e da última semana de novembro até a primeira semana de fevereiro.

Res. 4.998/16

Art. 3º A transportadora cessionária poderá requerer à ANTT autorização para utilização de ônibus de propriedade de terceiros, por prazo determinado, mediante contrato de locação ou comodato, nas seguintes situações:

I - pelo prazo máximo de 90 (noventa) dias, quando no mercado de um determinado serviço ocorrer variação incomum e temporária de demanda, nas datas festivas, cívicas e nos feriados santificados e nos períodos compreendidos entre a segunda semana de junho até a primeira semana de agosto e da última semana de novembro até a primeira semana de fevereiro, devendo a empresa cedente ser prestadora de serviços regulares de transporte rodoviário interestadual ou internacional coletivo de passageiros, ou prestadora de serviços de transporte rodoviário interestadual ou internacional de passageiros, sob regime de fretamento; e

II - pelo prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, quando destinado à realização de testes operacionais de ônibus novos, devendo a empresa cedente ser uma montadora nacional.

§ 1º Nas condições do inciso I deste artigo, os ônibus cedidos deverão ser de propriedade, estar habilitados e ativos na frota da empresa cedente, nos termos das Resoluções da ANTT que tratam do cadastro de frota.

§ 2º Os ônibus de terceiros deverão atender às exigências e características técnicas adotadas na prestação dos serviços em que serão utilizados, bem como dos serviços em que estão originalmente cadastrados.

Os motivos e períodos de uso de veículos de terceiros não são analisados atualmente, ou seja, não há casos de recusa, pela ANTT, por motivo apresentado pela transportadora. Da mesma forma em relação às datas festivas, que variam muito em função da localidade.

Assim, optou-se por não exigir motivação, nem restringir veículos de terceiros a datas pré-determinadas, facultando às empresas envolvidas – cedente e cessionária – o estabelecimento das condições.

O prazo máximo de 90 (noventa) dias pode ser solicitado continuamente, uma vez que não há vedação de renovação do empréstimo em uma outra ocasião ou período.

O processo de utilização de veículos de terceiros é realizado de forma manual pela ANTT, e os dados de viagens recebidos pelo Monitriip ainda representam 41% das viagens programadas (ou 52% se desconsiderar as empresas que não transmitem nenhum dado), assim, não foi possível a avaliação mais precisa de como, quanto e quais as condições em que esse serviço – uso de veículo de terceiros – é utilizado.

Diante de poucas evidências, sugere-se manter o período de uso de veículo de terceiros por 180 dias, sendo permitida sua renovação por sucessivos períodos, conferindo mais flexibilidade para que as transportadoras possam ajustar suas frotas a diferentes estratégias operacionais.

Outra oportunidade de melhoria em relação ao uso de veículos de terceiros, é a simplificação do processo de solicitação. Atualmente, para utilização de veículos de terceiros, se faz necessário informar os prefixos em que os ônibus serão utilizados, contrato de locação ou comodato, e período de utilização. A ANTT analisa e delibera sobre o requerimento em até 15 (quinze) dias.

Res. 4.998/16

Art. 4º O requerimento de que trata o art. 3º desta Resolução deverá ser instruído com as seguintes informações e documentos:

I - prefixos dos serviços onde serão utilizados os ônibus de terceiros;

II - cópia do contrato de locação ou comodato, com validade igual ou superior ao período de utilização do ônibus, contendo razão social, CNPJ, endereço da empresa cedente e placa(s) do(s) veículo(s) que será(ão) utilizado(s);

III - período da utilização do ônibus na execução do serviço; e

IV - no caso do inciso II, do art. 3º, cópia autenticada do Certificado de Registro de Licenciamento do Veículo - CRLV do ônibus e do contrato com o fabricante.

§ 1º A ANTT terá prazo de até 15 (quinze) dias para análise e deliberação sobre o requerimento apresentado, contados do recebimento de toda a documentação prevista neste artigo.

§ 2º A transportadora cessionária deverá afixar, em local visível para o usuário, na lateral da porta no sentido de embarque e no vidro frontal do veículo, a informação de que o ônibus está a seu serviço na linha em execução, conforme modelo constante no Anexo Único desta Resolução.

Art. 6º Cabe à Superintendência de Serviços de Transportes de Passageiros - SUPAS autorizar a transportadora cessionária responsável pela prestação de serviço regular de transporte rodoviário interestadual e internacional coletivo de passageiros a utilizar ônibus de terceiros de acordo com a presente Resolução.

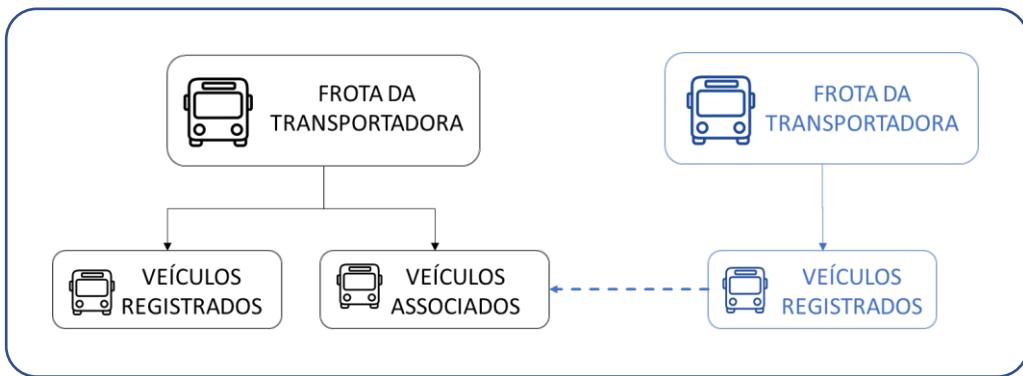
Anexo Único

Modelo de inscrição indicativa de que o veículo, embora de propriedade de terceiros, está a serviço da empresa cessionária.



A sugestão para veículos de terceiros é a adotada no projeto Abertura de Mercado, que propôs profunda alteração na forma de solicitação de veículos de terceiros. Os veículos de terceiros ficam associados à frota da transportadora cessionária, por prazo determinado. Eles continuam registrados na frota da transportadora cedente, porém, durante o período de cessão, apenas a cessionária poderá utilizá-los.

A figura abaixo ilustra o conceito de registro e associação. A associação deverá ser realizada via sistema, mediante anuênciam da empresa cedente.



O prazo pode ser renovado a cada 180 dias, o que significa que a transportadora pode utilizar de veículos de terceiros de forma continuada. Não se trata de subautorização, pois a responsabilidade pela prestação do serviço é da transportadora que detém a outorga. Trata-se de terceirização de um dos elementos da prestação de serviço, assim como já ocorre com outros elementos: pontos de venda, empresas de SAC, entre outros.

O veículo sempre estará vinculado a uma única transportadora. E a incorporação de veículos à frota da transportadora por associação deverá observar os requisitos de cadastro, especialmente o seguro de responsabilidade civil.

A transportadora cedente poderá por exemplo ser uma operadora de serviço de fretamento, desde que habilitada na ANTT. Os requisitos de cadastro de veículos para fretamento são diferentes, sem limite de idade da frota, por exemplo. Porém, para associar um veículo de uma empresa de fretamento, é preciso observar os requisitos de cadastro do serviço regular.

A associação de veículos é diferente do arrendamento. O arrendamento do veículo tem como característica algo mais perene. A transportadora pode arrendar, por exemplo, um veículo de uma pessoa física.

A associação é mais flexível, o veículo pode estar associado a uma empresa em um mês, e a outra no mês seguinte. Para associar, é necessário que o veículo esteja registrado em outra transportadora, que também deve estar habilitada.

Apenas nos casos em que a associação é sempre para a mesma empresa e por períodos longos é que ela tem o mesmo efeito que o arrendamento.

Em consonância com a proposta apresentada, propõe-se que a associação de veículos seja realizada eletronicamente, via sistema, mediante anuênciam da empresa cedente, cumpridos todos os requisitos, especialmente o relacionado a Seguro de Responsabilidade Civil.

O conceito de veículos registrados e veículos associados também foi proposto em função dos estudos acerca da Taxa de Fiscalização, uma vez que o registro de veículos é o fato gerador do referido tributo.

2.3. Revisão dos procedimentos de pagamento da taxa de fiscalização

A Taxa de fiscalização é uma obrigação legal – parágrafo 3º do art. 77 da Lei nº 10.233, de 2001 - regulamentada pela Resolução nº 4.936, de 2015. A referida resolução trata de dois

aspectos (valor/ano de apuração e datas de vencimento da taxa) e está em processo de regulamentação do terceiro, por meio da Audiência Pública nº 02/2020.

Valor de taxa de fiscalização e ano de apuração

Res. 4.936/15

Art. 2º O valor da Taxa de Fiscalização para as sociedades empresárias que exploram serviço regular, rodoviários e semiurbanos, e/ou fretados será de R\$ 1.800,00 (um mil e oitocentos reais) por ônibus registrados na frota entre os dias 1º de janeiro e 31 de dezembro do ano de apuração, inclusive para o ano de 2015.

Parágrafo único. Se, durante o ano de apuração, o veículo for registrado na frota de uma mesma sociedade empresária para operar tanto serviço regular quanto serviço fretado, a Taxa de Fiscalização referente ao veículo será calculada na forma do caput deste artigo.

O valor para pagamento é definido por lei, logo não cabe à ANTT alterar. A lei também definiu que o valor da taxa é por veículo registrado na frota da empresa, por ano. Avaliou-se que, caso o veículo permanecesse cadastrado parte do ano, poder-se-ia calcular um valor proporcional de taxa. Como não é permitido o fracionamento de taxas, essa possibilidade não foi incorporada na resolução. Ao regulamentar, a ANTT optou por estabelecer que o ano de apuração será o ano civil.

Observa-se que existem veículos que são registrados na frota da empresa durante dois ciclos, e o período em que esteve cadastrado é inferior a um ano (por exemplo entre novembro de 2017 e fevereiro de 2018). Nesse caso, de acordo com a Resolução da ANTT, o veículo tem que pagar duas taxas de fiscalização, uma para cada ano de referência.

Revisando essa escolha regulatória, entende-se que a Taxa de Fiscalização deve ser anual, mas não necessariamente o ano civil. Ao registrar o veículo na ANTT, o pagamento da taxa de fiscalização já é devido, e nova taxa deverá ser cobrada após um ano do registro inicial.

Nessa opção, é exigível o valor de apenas uma taxa de fiscalização para, por exemplo, veículos registrados entre novembro de 2017 e fevereiro de 2018, tendo em vista que ficaram registrados por menos de um ano.

Vencimento da Taxa de Fiscalização

Outro aspecto regulamentado pela Resolução nº 4.936, de 2015 é quanto a data de vencimento da taxa de fiscalização. Atualmente o vencimento do pagamento da taxa de fiscalização é em função do CNPJ da empresa, e a taxa de fiscalização de todos os veículos dessa operadora deve ser paga em uma única data de vencimento.

Nessa opção regulatória, o vencimento para pagamento da taxa de fiscalização de um veículo registrado ao longo de dois meses do início de um determinado ano poderá ser no final do ano seguinte, caso o último algarismo da raiz do CNPJ da empresa seja 9, por exemplo.

Outro ponto observado é que empresas com CNPJ raiz final 9 (nove) tem vantagens financeiras em relação a empresas com raiz final 1 (um), cujo vencimento é no início do ano.

Res. 4.936/15

Art. 3º A Taxa de Fiscalização de que trata esta Resolução deverá ser paga pela sociedade empresária, em parcela única, conforme calendário abaixo:

Último algarismo da Raiz do CNPJ da sociedade empresária	Data para pagamento da Taxa de Fiscalização
1	20 de fevereiro
2	20 de março
3	20 de abril
4	20 de maio
5	20 de junho
6	20 de julho
7	20 de agosto
8	20 de setembro
9	20 de outubro
0	20 de novembro

Parágrafo único. O não pagamento da Taxa de Fiscalização acarretará a inscrição do débito da Dívida Ativa da União e no Cadastro Informativo dos Créditos não quitados do Setor Público Federal - CADIN, sem prejuízo de demais disposições contratuais.

Trata-se de uma proposta de melhoria, tanto para os operadores, que não precisarão pagar a taxa de todos os veículos no mesmo vencimento, quanto para a ANTT, que terá mais agilidade nos procedimentos de cobrança de taxa de fiscalização.

É possível, que um dos motivos de judicialização do pagamento da taxa de fiscalização seja o vencimento de todos os veículos da empresa na mesma data, tornando o valor do tributo impactante no fluxo de caixa da empresa.

Como proposta de alteração normativa, sugere-se que o vencimento para pagamento da taxa de fiscalização seja no dia 20 do mês subsequente ao registro do veículo na frota da transportadora. E, caso o veículo não seja cadastrado, nova taxa será devida na mesma data do ano seguinte.

Como vantagens dessa alternativa, as taxas de fiscalização serão recolhidas no mês seguinte ao cadastro do veículo e poderão ser utilizadas para fiscalização enquanto o veículo estiver cadastrado, ao contrário da situação atual que, quando a empresa paga a taxa de fiscalização, pode ser que o veículo dela não esteja mais em operação. Além disso, operadores poderão se programar para que as taxas de fiscalização não tenham seu vencimento no mesmo período.

O impacto de alterar o prazo de vencimento da taxa de fiscalização é o período de transição. Veículos cadastrados após a publicação da resolução terão o vencimento da taxa no mês seguinte ao registro enquanto para os veículos já cadastrados o vencimento é no ano seguinte. Assim, é necessário propor uma regra de transição para ajustes nas datas de vencimento das taxas de fiscalização.

Procedimentos de Cobrança da Taxa de Fiscalização

Os procedimentos de cobrança da taxa de fiscalização foram incluídos na Resolução nº 4.936, de 2015, por meio da Resolução nº 5. 910, publicada em 09 de outubro de 2020.

Sugere-se que a esse procedimento seja incluída a medida regulatória de inativação do cadastro do veículo. Com a alteração nos vencimentos da taxa de fiscalização, que passa a ser por veículo, e não por empresa, é possível identificar a que veículo se refere o não pagamento da taxa de fiscalização.

2.4. Revisão da limitação da quantidade de veículos registrados na frota

A regra atual limita a quantidade de veículos registrados na transportadora em função do seu capital social integralizados (Art. 9º da Resolução nº 4.770, de 2015).

Não foi identificada necessidade de limitar a quantidade de veículos a ser registrado na frota da transportadora.

Res. 4.770/15

Art. 9º A documentação relativa à regularidade financeira será constituída por:

I - ato constitutivo e suas alterações que comprove capital social mínimo de:

a) R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais) quando a frota for constituída por, no máximo, 10 (dez) ônibus;

b) R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) quando a frota for constituída por mais de 10 (dez) e até 50 (cinquenta) ônibus; ou

c) R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais) quando a frota for constituída por mais de 50 (cinquenta) ônibus.

2.5. Revisão da limitação da idade dos veículos

A resolução vigente estabelece que a idade máxima dos veículos utilizados na prestação do serviço de transporte é de 20 (vinte anos). Essa alteração foi realizada em 2018. Até lá, previa-se que só poderiam ser utilizados veículos de até 10 anos e a idade média da frota deveria ser de 5 (cinco) anos.

A idade da frota, além de ser um componente da atualidade do serviço, também tem relação indireta com a segurança da operação, com a preservação do meio ambiente, com a promoção da acessibilidade dos veículos e com a modicidade tarifária.

Propõe-se que a idade máxima veicular seja de 15 (quinze) anos, e realize um ajuste na forma de cálculo da idade, deixando de considerar as frações, uma controvérsia vigente, derivada de uma interpretação diversa entre unidades organizacionais da ANTT.

Para efeito dessa proposta, um veículo fabricado (fabricação do chassi) em julho de 2016, completará a idade veicular de 1 (um) ano em 31 de dezembro de 2017, e permanecerá com essa idade veicular até 30 de dezembro de 2018, passando para 2 (dois) anos no dia 31 de dezembro de 2018.

Também propõe-se flexibilizar a idade veicular limite, para 20 anos, como condição específica, para os Termos de Autorização que se enquadram nessas situações, que deve constar expressamente do TAR. Nesses casos, a liberdade de utilizar veículos com maior idade fica limitada às operações desses Termos de Autorização.

2.6. Revisão da identificação da acessibilidade nos veículos

Em relação a acessibilidade dos veículos, a Resolução nº 3.871, de 2012 tem um dispositivo específico no inciso V do art. 4º. Além disso, o art. 18, estabelece que as condições de acessibilidade dos veículos devem seguir as disposições do parágrafo único do artigo primeiro da mesma norma.

Res. 3871/12

Art. 1º Estabelecer procedimentos a serem observados pelas transportadoras para assegurar condições de acessibilidade às pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida na utilização dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

Parágrafo único. Além do disposto nesta Resolução, deverão ser observados o Decreto nº 5.296, de 2004, as normas técnicas de acessibilidade da ABNT, os programas de avaliação de conformidade desenvolvidos e implementados pelo Inmetro e demais normas técnicas.

...

Art. 4º As transportadoras prestadoras de serviço de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros deverão:

V - dispor de veículos equipados com dispositivos sonoros ou visuais, facilmente identificáveis e acessíveis, junto a todos os assentos reservados preferencialmente a passageiros com deficiência ou com mobilidade reduzida, que permitam a sinalização de necessidade de atendimento ao condutor do veículo;

...

Art. 18. Para assegurar as condições de acessibilidade, a frota total de veículos das transportadoras deverá ser fabricada ou adaptada de acordo com as normas constantes no parágrafo único do art. 1º desta Resolução.

§ 1º O atendimento ao disposto no caput será comprovado por meio de inscrição das "características" ou dos "tipos" de acessibilidade no campo "observações" do Certificado de Registro do Veículo - CRV e do Certificado de Registro e Licenciamento do Veículo - CRLV, conforme atos normativos do Departamento Nacional de Trânsito - DENATRAN e do Conselho Nacional de Trânsito-CONTRAN.

A proposta mantém a exigência atual de que todos os veículos devem ser acessíveis.

A Lei nº 10.098, de 2000, estabelece, no art. 16, que os veículos de transporte coletivo deverão cumprir os requisitos de acessibilidade estabelecidos nas normas técnicas específicas.

A Lei nº 13.146, de 2015, estabelece, no terceiro parágrafo do art. 46, que cabe ao gestor público emitir certificação de acessibilidade.

A certificação, de que trata a Lei, é comprovada no documento do veículo. O art. 18 da Resolução nº 3.871, de 2012, exige que a comprovação de acessibilidade deve estar incluída no documento do veículo.

A inscrição das condições de acessibilidade dos veículos no documento de trânsito segue os requisitos técnicos estabelecidos na Resolução Contran nº 402, de 26 de abril de 2012, que considera o disposto nas normas técnicas da ABNT e Inmetro.

2.7. Revisão dos tipos e categorias de veículos

A categoria dos veículos é estabelecida na Resolução nº 4.130, de 2013.

Res. 4.130/13

Art. 4º Os ônibus destinados ao transporte rodoviário interestadual ou internacional de passageiros, por suas condições de utilização e conforto, deverão ser classificados nas seguintes categorias:

- I - urbano;
- II - convencional;
- III - executivo;
- IV - semileito
- V – leito;
- VI - cama; ou
- VII – misto.

Parágrafo único. Para fins de classificação do tipo de serviço, será considerada a categoria do veículo prevista nos incisos I a VI deste artigo.

As categorias que constam na norma são: urbano, convencional, executivo, semileito, leito, cama e misto.

Para o novo marco regulatório será permitido o uso de micro-ônibus, porém, inicialmente apenas em mercados caracterizados pela existência de condições específicas.

O uso de micro-ônibus, em condições específicas, tem o intuito de possibilitar o atendimento de localidades em que, em condições normais, não haveria interessados em operar. Trata-se de um remédio regulatório para ampliação do serviço, possibilitando o atendimento de usuários localizados em municípios mais remotos.

Essa escolha regulatória deve ser reavaliada em relação aos efeitos, principalmente em relação à segurança, averiguando sua possível ampliação para todos os mercados, ou até a retirada da possibilidade, mesmo em condições específicas.

Destaca-se que os conceitos de ônibus e micro-ônibus a serem utilizados no novo marco regulatório é o previsto no Anexo I da Lei nº 9.503, de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro).

Lei nº 9.503/97

ANEXO I

CONCEITOS E DEFINIÇÕES

Para efeito deste Código adotam-se as seguintes definições:

MICROÔNIBUS - veículo automotor de transporte coletivo com capacidade para até vinte passageiros.

ÔNIBUS - veículo automotor de transporte coletivo com capacidade para mais de vinte passageiros, ainda que, em virtude de adaptações com vista à maior comodidade destes, transporte número menor

Não se confunde, portanto, com definições que porventura sejam adotadas comercialmente por fabricantes, concessionárias ou mesmo pelo setor.

Os tipos de veículos são definidos pela condição de conforto, que também estava vinculado com o multiplicador tarifário. Com a liberdade tarifária e a liberdade na oferta de serviços, é possível, em um mesmo veículo, serem oferecidas poltronas com condições de conforto diferenciadas.

Sugere-se que essa classificação, quanto ao conforto, se dê para as poltronas dos veículos. O veículo pode ter um conjunto de poltronas do tipo convencional, e outro conjunto de poltronas do tipo executivo, como já ocorre atualmente com veículos misto. Os arranjos internos do veículo, podem ser ajustados de acordo com o negócio da operadora.

É importante que as poltronas sejam identificadas, seja por adesivos, por cores, espaços diferenciados, de modo que o usuário tenha clara percepção de que o serviço a ele oferecido é o serviço adquirido, quanto ao conforto.

A categoria do serviço das poltronas proposta, equivale as características que já estavam dispostas no Anexo III da Resolução 4.130, de 2013.

Tabela com características das poltronas quanto a classificação do serviço.

Categoria de conforto da poltrona	Reclinação final mínima em relação a vertical	Distância mínima para poltrona imediatamente anterior
A (cama)	80 graus	48
B (leito)	50 graus	37
C (semileito)	45 graus	28
D (executiva)	40 graus	26
E (convencional)	-	26

ANEXO III da Res. 4.130/13

Características veiculares das categorias dos ônibus

ITEM	CARACTERÍSTICAS E DIMENSÕES MÍNIMAS	CONVENCIONAL	EXECUTIVO	SEMILEITO	LEITO	CAMA
i	Profundidade do Assento, em centímetros (PA)	42	42	42	45	45
ii	Largura do Assento, em centímetros (LA) ⁽²⁾	43	45	45	50	50
iii	Altura do Assento em relação ao piso, em centímetros (AA)	38	38	38	38	38
iv	Estágios de Reclinação do encosto da poltrona (ER)	2	3	4	4	7 ⁽⁵⁾
v	Reclinação final do encosto em relação à vertical, em graus (á)	32	40	45	50	80
vi	Distância entre uma Poltrona e aquela localizada imediatamente a sua frente quando esta estiver em sua reclinación Máxima, em centímetros (DPM)	26	26	28	37	48 ⁽⁶⁾
vii	Largura do Corredor de circulação/mais de um corredor em centímetros (LC) ⁽³⁾	35	35	35	35/25	35/25
viii	Altura do Corredor de circulação, em centímetros (AC) ⁽⁴⁾	190	190	190	190	190
ix	Gabinete sanitário, exigência	* ⁽¹⁾	SIM	SIM	SIM	SIM
x	Ar condicionado, exigência	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM
xi	Cabine individual para motorista, caracterizada por separação física completa do espaço destinado aos passageiros, exigência	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM
xii	Apoio para pernas, exigência	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM ⁽⁷⁾
xiii	Máximo de três fileiras de poltronas na distribuição 2x1 ou 1x1x1, exigência	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM
xiv	Anteparo tipo cabeceira, em todas as poltronas, para proteger o encosto da poltrona, quando a mesma estiver reclinada, exigência	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM

Em relação aos veículos sem sanitários ou sem ar condicionados, esses só poderão ser utilizados nos veículos em que todas as poltronas forem de categoria convencional.

2.8. Revisão das informações disponíveis nos veículos

Atualmente, as autorizatárias devem divulgar nos veículos um conjunto de informações obrigatórias. As obrigações são previstas em Leis, Decretos e Resoluções da ANTT.

Acessibilidade
<ul style="list-style-type: none"> ■ Adesivo com Símbolos Específicos, indicando as pessoas que possuem o direito legal de uso dos assentos preferenciais ■ Símbolo Internacional de Acesso (SIA) <p>Essas informações não estão diretamente explícitas no regulamento, mas estão nas normas de acessibilidade do Inmetro (Portarias Inmetro nº 168/2008 e nº 290/2010), e ABNT (NBR15.320/18) referenciadas no parágrafo único do art. 1º da Resolução nº 3.871, de 2012.</p> <p>O adesivo dos assentos deve ser afixado no interior do veículo, junto aos assentos de uso preferencial.</p> <p>O adesivo internacional é posicionado na lateral direita do veículo, junto à porta que possibilita o acesso ao salão de passageiros e na parte dianteira do veículo, posicionado diretamente na carroceria ou, alternativamente, no para-brisa, desde que não interfira no campo de visão do motorista.</p>

Procedimentos de Segurança

- Localização das saídas de emergência e os procedimentos para sua utilização
- Identificação das saídas de emergência com a transcrição “Saída de Emergência”
- Adesivo com instruções para manuseio dos dispositivos de saída de emergência (estando ou não identificada por cortina ou display)

Trata-se de exigidas previstas no art. 3º da Resolução nº 643, de 2004, já avaliada no capítulo de Segurança.

Código da ANTT

Previsto no parágrafo 2º do art. 5º da Resolução nº 839, de 2005.

Essa informação pode ser dispensada.



Informações Importantes para os Usuários

- Disposições da Lei nº 11.975/09 – transcrição dos Arts. 1º a 7º da Lei nº 11.975/09

Devem ser afixadas no interior do veículo, conforme exigência do art. 10 da Lei nº 11.975, de 2009, regulamentado pelo art. 21 da Resolução nº 4.282, de 2014.

- Formas de contato com a ANTT

Afixado no interior do veículo, conforme especificações do Art. 2º da Resolução nº 3.795, de 2012

- SAC

Divulgado de forma clara e objetiva no interior do veículo, conforme art. 9º da Resolução nº 3.535, de 2010.

Todas as informações importantes para os usuários, inclusive as citadas acima estão incluídas no Guia de Orientação ao Passageiro. Sugere-se a substituição por aviso da existência do Guia para Consulta, além do SAC da empresa.

Publicidade

O Título II da Resolução nº 19, de 2002, regulamenta os procedimentos para divulgação de publicidade nos veículos.

As regras de publicidade devem respeitar a legislação de trânsito quanto a segurança, e regras de publicidade e propaganda, inclusive eleitoral.

Informações Externas para os Usuários

- Informação de veículo de terceiro a serviço da detentora da linha

Afixado no veículo, conforme especificações do §2º do Art. 4º e Anexo Único da Resolução nº 4.998, de 2016. O uso de veículos de terceiros, com proposta de ser regulamentado por meio de associação à frota da transportada, deve seguir as novas regras de identificação, em que o veículo deve ser identificado pelo nome da autorizatária que prestará o serviço, sendo proibido o uso de duas transportadoras no mesmo veículo para não confundir o usuário.

- Inscrição indicativa da categoria na qual se enquadra o ônibus

Deve ser afixado no veículo, conforme classificação e especificações da Resolução nº 4.130, de 2013. Sugere-se que essa informação seja modificada para que sejam apresentadas as quantidades de poltronas disponíveis para cada categoria de serviço.

Padrão Atual



Sugestões de novo padrão

No Exterior do Veículo



Junto a Identificação da Poltrona



Nas cabeceiras das poltronas



2.9. Revisão nas exigências das características técnicas dos veículos

São exigências técnicas previstas atualmente aos veículos, em complemento às especificações dos órgãos específicos, aspectos relacionados à localização e à potência do motor, à ventilação e ao ar condicionado, além de características e especificações para gabinetes sanitários.

Motor dos Veículos

O artigo 14 da Resolução nº 4.130, de 2013, estabelece a localização do motor.

A Resolução nº 4.770, de 2015, artigo 29, define potência mínima do motor em função quilometragem da linha.

Ventilação e Ar Condicionado

O artigo 15 da Resolução nº 4.130, de 2013, especifica requisito de renovação do volume de ar interno.

Determina que os dispositivos de ar condicionado devem ser mantidos na forma da legislação específica.

Sanitários

O artigo 17 da Resolução nº 4.130, de 2013, especifica as características dos gabinetes sanitários.

2.10. Revisão dos requisitos para cadastro dos veículos

São requisitos para cadastro de veículos, já observados nessa Análise de Impacto Regulatório.

- Requisitos de titularidade do veículo;
- Certificado de inspeção técnica veicular (capítulo de Segurança)
- Seguro de responsabilidade civil (capítulo de Segurança);
- Atendimento às condições de acessibilidade dos veículos;
- Idade máxima;

Além desses e de informações sobre as características dos veículos, cabe reforçar que devem ser observadas as disposições previstas na legislação de trânsito, especialmente quanto ao adimplemento do licenciamento, e validade de aferição dos equipamentos obrigatórios, especialmente o cronotacógrafo.

Adimplemento do licenciamento anual e seguro DPVAT

Conforme a legislação de trânsito, os veículos automotores somente poderão transitar nas vias brasileiras quando cumprirem os requisitos previstos na legislação de trânsito.

O transporte sempre exigeu a observância das disposições da legislação de trânsito como requisitos de segurança para permitir o cadastramento e habilitação da frota. Não se admite

o uso de ônibus sem o cumprimento dos deveres previstos na legislação de trânsito, até mesmo pelo fato de expor os usuários e tripulantes ao risco.

Tais informações estão disponíveis e devem ser observadas pela ANTT no momento de seu cadastro.

Cronotacógrafo

A aferição do cronotacógrafo (ou tacógrafo) está prevista na Resolução nº 1.383, de 2006, sendo o único equipamento obrigatório da legislação de trânsito incorporado nas normas de transporte. A legislação de trânsito determina a existência do equipamento cronotacógrafo e seu correto funcionamento.

O cronotacógrafo é equipamento de segurança, previsto na legislação de trânsito e de transporte, fundamental para garantia de observância das normas gerais de condução, tempo de jornada e descanso dos motoristas e análise das causas de acidentes.

Por força da Portaria Inmetro nº 201, de 2 de dezembro de 2004 e da Resolução Contran nº 092, de 04 de maio de 1999 o cronotacógrafo deve ser aferido com a emissão de certificado de aferição. Tais dados são de extrema importância para o monitoramento de uma das condições de segurança da frota. A conferência desse certificado já é realizada pela fiscalização da ANTT.

A obrigatoriedade dessa aferição como requisito de cadastro permitirá à ANTT observar essa obrigatoriedade de forma sistemática. Como se trata de equipamento de segurança e obrigatório, a perda do certificado de aferição também implica na perda de condição de uso do veículo para o transporte interestadual.

2.11. Revisão dos requisitos para cadastro de motorista

Atualmente a Resolução nº 1.971, de 2007 exige uma série de informações para cadastro de motorista conforme art. 1º da resolução. A proposta do estudo anterior - projeto Abertura de Mercado - simplifica as exigências, mantendo apenas as obrigações oriundas do [art. 329 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997](#) (Código de Trânsito Brasileiro).

A Nota Técnica 24/GEAME/SUPAS/2018 (2422429) tratou de alterações de cadastro de motoristas no âmbito projeto citado. Como conclusão do estudo sugeriu:

- Manutenção da exigência das certidões negativas de distribuição criminal para crimes estabelecidos no CTB, inclusive a exigência dessa certidão no âmbito federal.

Avaliou-se retirar a obrigatoriedade da exigência da certidão no âmbito federal, uma vez que casos de crimes apontados no Código de Trânsito Brasileiro dificilmente ocorrem no âmbito da Justiça Federal. Porém, como está previsto na lei, mesmo sendo um documento de baixa aplicabilidade, optou-se por sua manutenção.

- Desnecessidade de reapresentação das certidões no prazo de 5 anos mesmo independente de movimentação de motoristas entre transportadoras;

Com isso, simplifica-se o processo de cadastro de motoristas em uma determinada empresas que já estavam com cadastro ativo na ANTT.

- Desnecessidade de comprovação do vínculo empregatício entre transportador e motorista;

O vínculo trabalhista entre a transportadora e motorista deve existir, conforme normas trabalhistas vigentes. Entretanto, optou-se por não solicitar a comprovação documental dessa informação quando do cadastro do motorista. A dispensa desse documento simplifica o procedimento de cadastro e reduz o fardo regulatório. Ressalta-se que essa e outras exigências normativas vigentes no ordenamento jurídico brasileiro, ainda que dispensadas de apresentação à ANTT, devem ser cumpridas.

Com as alterações da CLT, o vínculo foi relativizado. Desta forma será cobrada a regularidade trabalhista, que será originada pela observância das disposições da legislação trabalhista. O motorista deverá ter seus direitos trabalhistas respeitados e somente aqueles em situação regular poderão participar da prestação dos serviços.

Foi ponderado, na Tomada de Subsídios 04/2020, da importância de a ANTT exigir a comprovação do vínculo entre motorista e transportadora no momento do cadastro, especialmente relacionado ao Seguro de Responsabilidade Civil, que poderia deixar os usuários sem direito à cobertura caso motorista condutor não tivesse vínculo. Entretanto o SRC não observa tal exigência.

É possível que empresas do mesmo grupo, compartilhem seus motoristas, conforme apontado na Tomada de Subsídios 04/2020. A ANTT poderá permitir essa prática, desde que essa informação conste no cadastro do motorista e que a empresa que compartilhe seus motoristas mantenha o controle de suas jornadas e, obviamente, que esse compartilhamento, que pode ser por meio de contratos temporários, de terceirização, etc., obe-deçam às exigências legais.

A jornada de trabalho dos motoristas é um fator importante para a segurança do transporte de passageiros. Ela pode ser observada pelos registros de dados transmitidos, dados do cronotacógrafo ou controle de jornada da transportadora.

O art. 4º da Resolução nº 1.971, de 2019, regulamente que o acesso aos registros de jornada dos motoristas da transportadora à fiscalização deve ser permitido, especificando as informações de interesse. Sugere-se que mantenha a possibilidade de acessar ao controle de jornada dos motoristas das transportadoras, sem, contudo, limitar quais as informações deveriam ser disponibilizadas.

Foram avaliados outros requisitos para cadastro de motoristas:

Programas de Treinamento e Capacitação

Os motoristas são os agentes da transportadora que passam mais tempo com os usuários e participam de muitos dos processos da empresa durante a prestação do serviço. Dessa forma, são peças fundamentais para a adequação do serviço, cabendo à autorizatária a habilitação de seus agentes.

Avaliou-se as seguintes possibilidades:

- Estabelecimento ou Especificação pela ANTT de programa de treinamento para motoristas e demais agentes;
- Programas de provas a ser realizada pela ANTT para avaliação de conhecimento dos motoristas, conforme é realizado para o transporte de cargas;

- Exigência de Planos de Capacitação das transportadoras, bem como planos de procedimentos estruturados dos processos relacionados a prestação de serviços de transporte.

É notório que a inclusão dessas exigências como requisitos de entrada não vai impedir o cadastro de motoristas por transportadoras sem compromisso com a prestação adequada do serviço. É fundamental que a ANTT observe a operação dos serviços, pelos meios que dispuser, e, caso encontre indícios de falta de compromisso com treinamentos e capacitação, solicite informações detalhadas. Nesse momento, o envio de documentos e comprovações será mais efetivo, pois a documentação será analisada em função de aspectos observados. E ações preventivas ou corretivas poderão ser realizadas, de forma responsável.

Propõe-se então que as transportadoras mantenham um Plano de Capacitação para seus agentes, coerente com as atividades e disposições regulamentadas para prestação dos serviços e que contemple, minimamente, planejamento, programação e controle das atividades.

O que se propõe é o estabelecimento de uma série de procedimentos internos, padronizados via POP (procedimento operacional padrão), que traduzam as disposições regulamentadas em sequências de ações ou atividades para que se evite o cometimento de infrações. Quando ocorre uma infração nos serviços de TRIIP, o serviço deixou de ser adequado naquele ponto.

A proposta seria algo semelhante às etapas abaixo:

- Estudo pela empresa das disposições regulamentadas;
- Inserção das disposições nas rotinas internas de trabalho pela padronização;
- Capacitação dos profissionais envolvidos;
- Reciclagem dos profissionais e rotinas.

A título de exemplo, em caso de acidente, qual a sequência ideal a ser adotada pelo motorista para assegurar a observância dos deveres da transportadora e os direitos dos usuários? Se não estiver padronizado, cada motorista adotará procedimento subjetivo. Nesse caso, quando a ANTT chegar ao local, observará diversas infrações na situação, atuando de forma repressiva apenas. O que se busca é que o processo seja realizado de forma adequada, garantindo na origem a adequação da prestação do serviço.

São exemplos de disposições regulamentadas que poderiam ser padronizadas: Identificação de passageiros, crianças e adolescentes; Transporte de bagagens e encomendas; embarque de pessoas com baixa mobilidade; acidente com ou sem vítima fatal; direitos dos passageiros em caso de atraso; defeito em equipamento obrigatório durante a viagem; entre outros.

Capacitação do Contran

A Resolução Contran nº 789, de 18 de junho de 2020, traz a obrigatoriedade de curso especializado para condutores de veículos de transporte coletivo de passageiros, entre outros.

Res. Contran nº 789/20

Art. 27. Os cursos especializados serão destinados a condutores habilitados que pretendam conduzir veículo de transporte coletivo de passageiros, de escolares, de produtos perigosos e de carga indivisível, de emergência e motocicletas e motonetas destinadas ao transporte remunerado de mercadorias (motofrete) e de passageiros (mototáxi).

O curso é comprovado pela apresentação do respectivo certificado, seja na renovação da habilitação, seja na mudança de categoria. Atendendo aos requisitos, o condutor terá inserida a informação correspondente no campo de observações da sua CNH.

Existem várias informações possíveis de serem inseridas no campo observações, conforme anexo II da Resolução Contran nº 598, 24 de maio de 2016. Normalmente exige-se apenas o registro do “exerce de atividade remunerada”, sigla EAR, e “Habilitado em Curso Específico de Transporte Coletivo de Passageiros”, sigla CETCP e a observação de sua realização é lançada no campo observações no verso da CNH pela inserção dos respectivos códigos.

Em conjunto com a carteira de habilitação para condução de veículos, o cadastro de tais condições permitirá o contínuo monitoramento dos motoristas, garantindo a utilização, nos serviços de TRIIP, de motoristas capacitados e habilitados.

Pontuação no prontuário de habilitação

A ANTT, como órgão máximo de regulação do transporte, pode monitorar as infrações cometidas pelos motoristas no ofício de transporte rodoviário, principalmente de forma proativa e preventiva.

Historicamente, a suspensão da CNH não é consequência certa quando o motorista atinge a pontuação máxima permitida. Ainda que a habilitação não seja suspensa, questiona-se se o motorista que exceder o limite de pontuação, deveria continuar sendo utilizado na prestação do serviço público de TRIIP.

Assim, a Agência deveria monitorar e acompanhar essas informações de forma a garantir que nenhum motorista permaneça habilitado para o transporte rodoviário interestadual de passageiros, caso excedam os limites estabelecidos pelas normas de trânsito.

Controle de saúde do motorista

Foi avaliada a possibilidade de inclusão, como requisito para cadastro de motoristas, a especificação de exames médicos.

Observa-se que, ao exigir a habilitação do motorista, já é exigido alguns controles de saúde como o Exame de Aptidão Física e Mental e a Avaliação Psicológica estabelecidos no art. 147 do CTB.

A regulamentação de outras informações necessárias pela ANTT relacionadas à saúde requer estudos mais aprofundados, que justifiquem a inclusão de novas exigências.

3. Quadro resumo

Problema/Oportunidade de melhoria	Solução	Relação com outro tema? Qual?
Titularidade dos veículos	Mantida a regra vigente	
Veículos de terceiros	<ul style="list-style-type: none"> ■ Passam a ser associados a frota da empresa que utilizará a frota. ■ São denominados veículos associados a frota. ■ Associação por períodos de até 180 dias, podendo ser prorrogado. ■ Processo automatizado, com ciência das duas transportadoras envolvidas. ■ Devem observar os requisitos de cadastro especialmente o Seguro de responsabilidade Civil. 	Monitoramento e Controle
Taxa de Fiscalização	<ul style="list-style-type: none"> ■ Alterado o prazo de vencimento, que passa a ser no mês seguinte ao cadastro ■ Deixa de estar vinculado ao ano civil, sendo devido a cada ano de registro. ■ Não pagamento da taxa torna o veículo inativo para uso. 	Monitoramento e Controle
Limites de veículos para registro.	Não há limites.	
Idade dos Veículos	Passa a ser de 15 anos a idade máxima, podendo ser flexibilizada para condições específicas	Autorização Monitoramento e Controle
Acessibilidade	Manter as regras atuais. Devem ser observadas as condições de acessibilidade.	Monitoramento e Controle
Tipos de Veículos	Inclusão de micro-ônibus para operação em mercados com condições específicas	Autorização Monitoramento e Controle
Categoria do Veículo	Não há mais definição de categoria do veículo. A categoria do serviço passa a ser observada por poltrona.	

Problema/Oportunidade de melhoria	Solução	Relação com outro tema? Qual?
Informações nos veículos	Retirada a exigência do Código da ANTT; mantida as demais com propostas de melhorias	Relacionamento com usuário; Monitoramento e Controle
Características técnicas dos veículos	Retirada regras específicas sobre localização e potência do motor; ventilação e ar condicionado; e gabinetes sanitários.	Segurança Monitoramento e Controle
Cadastro de veículos	Atenção para dispositivos da legislação do trânsito, como adimplemento de licenciamento anual, e aferição de equipamentos obrigatórios, que passam a ser observados no cadastro ao invés de apenas nas ações de fiscalização.	Viagem Segurança Monitoramento e Controle
Cadastro de motoristas	<ul style="list-style-type: none"> ■ Atenção para aspectos relacionados a habilitação do motorista ■ Manutenção pelas transportadoras de planos de capacitação ■ Transportadora precisa confirmar que possui vínculo com o motorista; ■ Jornada de trabalho é responsabilidade da transportadora e será observada; ■ Transportadora pode ceder motorista para outra empresa, respeitadas as exigências legais, devendo informar no cadastro. 	Viagem Segurança Monitoramento e Controle

CAPÍTULO 6

PROCEDIMENTOS DE VENDA

1. Contextualização

A prestação do serviço de transporte regular rodoviário coletivo interestadual de passageiros inicia com os procedimentos de venda do serviço.

Neste capítulo da AIR serão tratados os procedimentos adotados na comercialização dos bilhetes de passagem, incluindo regras dos pontos de venda, o que deve ou não estar incluído no preço do serviço. Prazos para início e término da venda entre outros.

Os aspectos relacionados ao bilhete de passagem, estão dispostos no capítulo seguinte.

2. Problemas Regulatórios ou Oportunidades de Melhorias

- Definição de preço do serviço
- Pontos de venda
- Divulgação dos serviços e preços
- Prazos para comercialização dos bilhetes
- Procedimentos para comercialização dos bilhetes
- Regras aplicáveis aos bilhetes
- Cancelamento de viagem

2.1. Definição de preço do serviço

A forma como a autorizatária será remunerada pela prestação dos serviços é estabelecida nos artigos 53 e 54 da Resolução nº 4.770, de 2015.

Res. 4.770/15

Art. 53. A autorizatária será remunerada mediante cobrança de tarifa pela prestação dos serviços, bem como por receitas dos serviços acessórios.

Parágrafo único. A prestação dos serviços acessórios de que trata o caput deverá ser comunicada à ANTT, e não poderá implicar prejuízo ao usuário.

Art. 54. A tarifa é exercida em liberdade de preços dos serviços.

O termo “tarifa” utilizado pela Resolução nº 4.770, de 2015, remete à remuneração das empresas em setores em que inexiste a livre competição, cujo preço é definido pelo Poder Público. Nesse cenário, os preços são determinados pelo ente regulador inclusive quanto a prática de descontos.

No âmbito do TRIP, a utilização do conceito “tarifa” remete aos regimes de permissão e autorização especial.

No regime de autorização instituído pela Lei nº 12.996, de 2014, e regulamentado pela Resolução nº 4.770, de 2015, o uso do conceito de tarifa pôde ser admitido durante o período de transição - até o dia 18 de junho de 2019 – onde a tarifa era estabelecida pela ANTT.

Tendo em vista que, após esse período de transição, a ANTT deixa de estabelecer os preços dos serviços e estes passam a ser praticados livremente pelas autorizatárias, a equipe técnica optou por eliminar o conceito de tarifa no âmbito do TRIP e a adotar unicamente o conceito de preço, definindo-o inicialmente como o “*valor cobrado do passageiro pela prestação*

do serviço regular, não incluídos valor de serviços acessórios, taxas e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS)"

No âmbito da Tomada de Subsídios 04/2020, foi sugerida a adequação do conceito de preço, para que o valor cobrado do passageiro pela prestação do serviço regular já incluisse os impostos, mantendo a não inclusão de taxas e valores de serviços acessórios.

A justificativa é de que o imposto obrigatório deriva do fato gerador e compõe a obrigação do usuário, ou seja, na base de cálculo do ICMS já está contido o valor do próprio imposto, popularmente chamado de "imposto por dentro".

Dessa forma, para fins de transporte, o preço do serviço inclui o valor pago pelo usuário incluído os impostos (independentemente se a taxa de embarque é incluída ou não para cálculo do ICMS). A taxa de embarque, outras taxas, e valor pago por serviços acessórios, não são considerados preço do serviço de transporte.

Considerando que a Lei nº 12.741, de 2012 já prevê a divulgação dos valores ou percentuais de impostos, inclusive ICMS, em local visível do estabelecimento, ou por qualquer outro meio eletrônico ou impresso, inclusive no bilhete de passagem conforme Manual de Orientações ao Contribuinte do Bilhete de Passagem Eletrônico (BP-e), não se vislumbra prejuízos aos usuários em incluir o imposto dentro do preço.

Multiplicadores tarifários

Considerando que, após 18 de junho de 2019, a ANTT deixou de estabelecer a tarifa máxima dos serviços de transporte rodoviário regular interestadual e internacional operados sob regime de autorização, as disposições da Resolução nº 4.130, de 2013, que tratam dos multiplicadores tarifários utilizados para cálculo das tarifas, podem ser revogadas.

Permanecem, contanto, as disposições aplicáveis aos serviços de transporte rodoviário regular semiurbano de passageiros.

Res. 4.130/13

TÍTULO II - DOS MULTIPLICADORES TARIFÁRIOS DOS SERVIÇOS DIFERENCIADOS E DOS TIPOS DE PAVIMENTAÇÃO DAS VIAS

Art. 20. As transportadoras deverão observar os multiplicadores tarifários constantes nos itens "a" e "b" do Anexo IV desta Resolução, para cálculo do coeficiente tarifário do respectivo serviço diferenciado, a ser aplicado sobre o coeficiente tarifário definido para o serviço convencional com sanitário ou urbano, de acordo com a seguinte fórmula: (Redação dada pela Resolução 4305/2014/DG/ANTT/MT)

$$CTDif = MServiço\ Diferenciado \times CT1$$

Onde:

$$CTDif = \text{Coeficiente Tarifário do Serviço Diferenciado}$$

$MServiço\ Diferenciado = \text{Multiplicadores tarifários dos serviços diferenciados no Anexo IV desta Resolução, conforme tipo de serviço a ser oferecido.}$

$CT1 = \text{Coeficiente Tarifário do Serviço Convencional com Sanitário ou Urbano}$

§ 1º Fica facultado às transportadoras dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros utilizar fator de acréscimo sobre os multiplicadores tarifários dos serviços diferenciados previstos no item "a" do Anexo IV desta Resolução, conforme tabela abaixo:

Fator de acréscimo Período

§ 2º Até a efetiva implementação do Sistema de Monitoramento do Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional Coletivo de Passageiros, de que trata a Resolução ANTT nº 4.499, de 28 de novembro de 2014, as transportadoras referidas no § 1º deste artigo deverão enviar à Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros - SUPAS, na forma de planilha eletrônica, para o e-mail servicodiferenciado@antt.gov.br, as informações exigidas no Anexo VII desta Resolução, conforme quadro abaixo:

Período a ser informado Prazo final de envio das informações

§ 2º Até a efetiva implementação do Sistema de Monitoramento do Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional Coletivo de Passageiros, de que trata a Resolução ANTT nº 4.499, de 28 de novembro de 2014, as transportadoras referidas no § 1º deste artigo deverão enviar à Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros - SUPAS, na forma de planilha eletrônica, para o e-mail servicodiferenciado@antt.gov.br, as informações exigidas no Anexo VII desta Resolução, conforme quadro abaixo:

§ 3º A primeira comunicação de que trata o § 2º deverá abranger também o período de 10 de dezembro de 2015 a 31 de dezembro de 2015.

§ 4º As disposições deste artigo não se aplicam ao transporte rodoviário prestado em serviço do tipo cama, ressalvado o contido no § 3º do art. 20-A desta Resolução.

Art. 20-A. O tipo de serviço cama será prestado de acordo com a diretriz de liberdade tarifária dos serviços autorizados e não possuirá Coeficiente Tarifário do Serviço Diferenciado, podendo as transportadoras livremente estipular o valor de tarifa para cada poltrona ofertada do tipo de serviço cama.

§ 1º A liberdade para estipular a tarifa das poltronas no serviço cama inclui a possibilidade de se ofertar, para uma mesma viagem, tarifas distintas deste serviço.

§ 2º Caso a transportadora opte por utilizar o ônibus cama em serviços de categoria inferior, deverá observar o coeficiente tarifário correspondente ao do serviço efetivamente utilizado até o fim do prazo previsto no art. 76 da Resolução ANTT nº 4.770, de 25 de junho de 2015.

§ 3º Até a efetiva implementação do Sistema de Monitoramento do Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional Coletivo de Passageiros, as transportadoras que prestarem o serviço do tipo cama deverão encaminhar planilha eletrônica, com as informações do Anexo VIII desta Resolução, à Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros - SUPAS, para o mesmo e-mail e seguindo os mesmos prazos do § 2º do art. 20 desta Resolução.

Art. 21. As transportadoras deverão observar os multiplicadores tarifários constantes do Anexo IV desta Resolução, para o cálculo da tarifa a ser praticada de acordo com o tipo de pavimento das vias utilizadas em seu itinerário, a ser aplicado sobre a extensão da via percorrida, de acordo com a seguinte fórmula:

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo não se aplica aos serviços de transporte rodoviário regular interestadual e internacional semiurbano de passageiros nem ao rodoviário prestado em serviço do tipo cama.

Art. 22. Os serviços diferenciados serão considerados de acordo com a categoria do veículo prevista nos incisos I a VI do art. 4º.

ANEXO IV

MULTIPLICADORES TARIFÁRIOS PARA CÁLCULO DO COEFICIENTE TARIFÁRIO DOS SERVIÇOS DIFERENCIADOS
(Redação dada pela [Resolução 4366/2014/DG/ANTT/MT](#))

a) TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERESTADUAL E INTERNACIONAL DE PASSAGEIROS

Tipo de Serviço	Multiplicador
Convencional com sanitário	1,00
Executivo	1,24
SemiLeito	1,37
Leito	2,27

b) TRANSPORTE SEMI-URBANO INTERESTADUAL E INTERNACIONAL DE PASSAGEIROS

Tipo de Veículo	Multiplicador
Urbano	1,00
Convencional sem sanitário	2,02

c) POR TIPOS DE PAVIMENTO

Tipo de Veículo	Multiplicador
Tipo I - Pavimentada	1,0000
Tipo II - Implantada	1,3429
Tipo III - Leito Natural	1,5088

Tarifa promocional

Também fica sem aplicabilidade ao TRIP, com a liberdade tarifária, a Resolução nº 5.396, de 2017, que regulamenta a oferta de tarifa promocional para os serviços de transporte rodoviário e ferroviário regular interestadual e internacional de passageiros.

As disposições da Resolução devem ser adequadas de forma a excluir os serviços de transporte rodoviário regular interestadual de passageiros e manter a sua aplicabilidade

apenas aos serviços de transporte ferroviário regular interestadual de passageiros e de transporte rodoviário regular interestadual semiurbano de passageiros.

Não mais deve haver regras para oferecer preços diferenciados, podendo a autorizatária inclusive diferenciar preços em função de local de venda, data de compra, entre outros. Entretanto as regras aplicáveis ao bilhete de passagem devem ser observadas, independentemente do preço definido pela autorizatária.

Res. 5.396/17

Art. 1º As empresas prestadoras de serviços de transporte rodoviário e ferroviário regular interestadual e internacional de passageiros poderão estabelecer tarifas promocionais diferenciadas em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos usuários.

§1º Observado o disposto no caput deste artigo, as empresas poderão oferecer tarifas promocionais em seções e horários específicos, não sendo obrigatório o oferecimento de igual promoção nas demais seções e horários da linha, ou em todas as poltronas disponibilizadas na mesma viagem.

§2º As empresas deverão divulgar, no mínimo, por meio escrito, aos usuários, para cada tarifa promocional, a linha ou seção, os horários, o número de lugares oferecidos, a vigência e as condições de uso do bilhete adquirido a preço promocional, que conterá em destaque a informação de tratar-se de tarifa promocional.

§3º As condições de uso do bilhete adquirido a preço promocional devem ser apresentadas ou, caso haja solicitação, entregues aos passageiros no momento da compra do bilhete de passagem.

§4º O usuário que desejar remarcar o bilhete adquirido com tarifa promocional sujeitar-se-á às condições de comercialização estabelecidas pelas empresas para a nova data de utilização, observadas as regras previstas na Resolução ANTT nº 4.282, de 17 de fevereiro de 2014.

§5º Salvo no caso do disposto no parágrafo 6º deste artigo, a concessão de tarifa promocional nos serviços de transporte rodoviário regular interestadual e internacional de passageiros nos termos do presente artigo estará condicionada à implementação e ao pleno funcionamento do Sistema de Monitoramento do Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional Coletivo de Passageiros (Monitriip), de que trata a Resolução ANTT nº 4.499, de 28 de novembro de 2014, nos veículos em operação.

§6º Enquanto não houver o pleno funcionamento do Sistema de Monitoramento do Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional Coletivo de Passageiros (Monitriip), ou seja, com envio de 100% (cem por cento) dos dados exigidos pela ANTT, poderá ser oferecida tarifa promocional nos termos do presente artigo desde que comunicado e enviado à ANTT, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas contados do início da vigência da promoção, os seguintes dados:

I - A linha e/ou a seção, os horários, os dias, o número de lugares ofertados, o período de vigência da promoção e os respectivos percentuais de desconto.

§7º Na hipótese do parágrafo 6º, a promoção tarifária poderá ser alterada, cancelada, ou ainda, ter sua vigência prorrogada desde que comunicado à ANTT no prazo de 48 (quarenta e oito) horas contadas do ato, devendo ser enviadas à ANTT as seguintes informações, conforme o caso:

I - Na hipótese de alteração da promoção, devem ser enviados os dados constantes do inciso I do parágrafo 6º;II - Na hipótese de prorrogação da vigência da promoção, deverá ser informado o novo período de vigência.

§8º A promoção tarifária não se aplica sobre as passagens com isenções e descontos estabelecidos em lei.

Art. 2º As empresas prestadoras do serviço de transporte ferroviário regular interestadual de passageiros deverão ainda observar as condições constantes do contrato de concessão ou de permissão para o estabelecimento da tarifa promocional.

CAPÍTULO II - SERVIÇOS DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO REGULAR INTERESTADUAL SEMIURBANO DE PASSAGEIROS

Art. 3º As empresas permissionárias prestadoras de serviços de transporte rodoviário regular interestadual semiurbano de passageiros poderão estabelecer tarifas promocionais, por sua conta e risco, nos termos desta Resolução e do Contrato de Permissão.

Parágrafo único. A concessão de tarifa promocional estará condicionada à implementação e ao pleno funcionamento do Sistema de Monitoramento do Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional Coletivo de Passageiros (Monitriip), de que trata a Resolução ANTT nº 4.499, de 28 de novembro de 2014, nos veículos em operação.

Art. 4º Será obrigatório o oferecimento de igual promoção em toda a extensão e em todas as seções da linha, podendo, no entanto, a tarifa promocional abranger apenas determinados horários e dias da semana.

Art. 5º As empresas deverão comunicar à ANTT e divulgar aos usuários o período de vigência da tarifa promocional, a linha, os horários, os dias e os respectivos percentuais de desconto com antecedência mínima de 10 (dez) dias da data do início da vigência da tarifa promocional.

§ 1º O período de vigência da tarifa promocional deverá ser de, no mínimo, 30 (trinta) dias;

§2º A vigência da promoção poderá ser prorrogada, desde que comunicada à ANTT com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas do seu término.

§3º A divulgação aos usuários da tarifa promocional deverá ocorrer mediante aviso dentro dos ônibus em serviço, em que deve constar, de forma destacada, inteligível e visível, o período da promoção, o valor da passagem, os horários e dias em que serão praticadas as tarifas diferenciadas.

§4º A promoção somente poderá ser alterada ou cancelada após o decurso do período de vigência mínimo de 30 (trinta) dias e desde que comunicada previamente à ANTT e aos usuários pelo meio constante do §3º deste artigo.

Art. 6º A promoção não se aplica sobre as passagens com isenções e descontos estabelecidos em lei, e nem àquelas pagas com vale-transporte.

CAPÍTULO III

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 7º A ANTT poderá vetar ou suspender, no todo ou em parte, a promoção, caso, a seu exclusivo juízo, identificar indícios da prática de concorrência predatória ou qualquer fato ou situação que caracterize infração à ordem econômica, sem prejuízo da adoção de demais procedimentos necessários para a aplicação das penalidades cabíveis.

Art. 8º A prática de tarifas promocionais nos serviços internacionais estará sujeita aos entendimentos estabelecidos nos acordos, tratados ou convenções internacionais.

Art. 9º Em nenhuma hipótese, o oferecimento de tarifas promocionais por empresas permissionárias ou concessionárias ensejará a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Permissão ou de Concessão

Art. 10 Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 11 Revoga-se a Resolução ANTT nº 1.928, de 28 de março de 2007

Outros valores

Além do preço dos serviços e dos serviços acessórios, eventualmente é cobrado dos usuários outros valores junto ao preço do serviço. O exemplo mais comum é a taxa de embarque cobrada por alguns terminais rodoviários. Este valor, quando cobrado do usuário, deverá ser especificado no bilhete de passagem. Cabe alertar que a cobrança da taxa de embarque só é admitida para os embarques ocorridos nos terminais em que ocorra esse tipo de cobrança.

Durante o período de definição da tarifa pela ANTT, havia o valor do pedágio que era acrescido ao valor da tarifa. A Resolução nº 1.430, de 2006, fixa os critérios e procedimentos para o repasse dos valores de pedágio nas rodovias submetidas ao regime de pedágio aos serviços regulares de transporte rodoviário regular interestadual e internacional coletivo de passageiros.

Res. 1.430/06

Art. 1º Fixar critérios e procedimentos para o repasse dos valores de pedágio nas rodovias submetidas ao regime de pedágio, nos serviços regulares de transporte rodoviário interestadual e internacional coletivo de passageiros.

Art. 2º As empresas permissionárias dos serviços regulares de transporte rodoviário interestadual e internacional coletivo de passageiros, cujos itinerários se desenvolvam, total ou parcialmente, em rodovias submetidas ao regime de pedágio, poderão repassar aos passageiros, a título de reembolso, a despesa a ser realizada com o pagamento de pedágios, observado o trecho adquirido pelo usuário.

Art. 3º O cálculo do valor a ser repassado ao passageiro não poderá ser superior ao valor obtido mediante a aplicação da seguinte fórmula:

VA - Valor a ser pago por passageiro

TP - Valor total do pedágio a ser pago pela permissionária na seção percorrida pelo passageiro

LOT - Lotação total do ônibus

IAP - Índice de Aproveitamento previsto na planilha tarifária

Art. 4º O repasse aos passageiros do valor do pedágio a ser pago pelas permissionárias será feito no momento da venda do bilhete de passagem.

Parágrafo único. A indicação do valor pago pelo passageiro poderá ser feita no próprio bilhete da passagem ou por meio de tíquete à parte, devendo, em ambos os casos, conter expressamente a palavra "Pedágio".

Art. 5º A inobservância das disposições constantes desta Resolução sujeitará o infrator às penalidades previstas em legislação específica.

Art. 6º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

As disposições desta Resolução são atualmente incompatíveis ao TRIP, visto que a ANTT não estipula mais o valor da tarifa. No cenário de liberdade de preços, o custo do pedágio deverá ser incluído no preço do serviço, assim como todos os outros custos do transporte.

Assim, não mais faz sentido em a ANTT estabelecer a metodologia de cálculo do repasse do valor do pedágio ao usuário. Como a resolução não se aplica ao serviço de transporte rodoviário regular interestadual semiurbano de passageiros, que tem suas tarifas definidas em contratos de permissão, sugere-se a revogação dessa norma.

Com o advento da venda de passagens pela internet, tem sido comum as autorizatárias efetuarem a cobrança da chamada Taxa de Serviço, cobrada em função da compra de bilhetes por este canal de vendas, especialmente quando feito em sítios eletrônicos de terceiros.

Sobre esse tema, avaliou-se três possíveis alternativas a serem adotadas. A primeira opção é não tratar sobre a taxa de serviço nas normas de transporte. A vantagem é deixar o assunto estritamente no ramo do direito do consumidor, uma vez que a discussão sobre a taxa é controversa em outros setores de serviços. A desvantagem é manutenção da situação atual, em que a taxa é cobrada, mas não há informações sobre seus valores no bilhete de passagem, o que não permite a ANTT monitorar esse tipo de serviço oferecido pelas autorizatárias.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - PROCEDIMENTOS DE VENDA

A segunda opção é proibir a cobrança da taxa de serviço. Contudo, tal medida tende a gerar questionamentos no âmbito jurídico, visto que, como mencionado acima, ainda não há uma jurisprudência definitiva sobre o assunto.

A terceira alternativa é permitir a cobrança enquanto o assunto não é pacificado em jurisprudência definitiva ou mesmo por meio de norma superior (Lei ou Decreto) e estabelecer que estes valores sejam discriminados nos bilhetes de passagem. Essa opção, que inclui o recebimento dessas informações por meio da inclusão desses valores no bilhete de passagem, nos permite monitorar os valores cobrados, identificar possíveis irregularidades e fornecer subsídio para estudos que venham a tratar da manutenção ou não da taxa de serviço.

No Manual do BP-e (bilhete de passagem eletrônico) está prevista a inclusão de serviços de venda integrada (SVI), onde as transportadoras incluem o valor da Taxa de Serviço.

Em relação à cobrança de taxas a usuários de benefícios tarifários, não há nas normas prevendo a isenção de taxas para beneficiários do desconto de 50% para idosos, da gratuidade e desconto de 50% para jovens de baixa renda e do Passe Livre. No caso deste último, a isenção advém de decisão judicial transitada em julgado.

Res. 1.692/06

Art. 6º As empresas prestadoras do serviço deverão assegurar ao idoso beneficiário da gratuidade ou do desconto mínimo de cinquenta por cento os mesmos direitos do usuário previstos na legislação do transporte rodoviário interestadual de passageiros, cabendo a ele as mesmas obrigações.

Parágrafo único. Os idosos beneficiários das duas vagas gratuitas ficam isentos do pagamento das tarifas de pedágio e de utilização de terminais.

Res. 5.063/16

Art. 6º As sociedades empresariais prestadoras dos serviços deverão assegurar ao jovem beneficiário da gratuidade ou do desconto mínimo de cinquenta por cento os mesmos direitos dos demais usuários previstos na legislação do transporte rodoviário e ferroviário interestadual de passageiros, cabendo aos beneficiários as mesmas obrigações.

Parágrafo único. Não estão incluídas no benefício as tarifas de pedágio e de utilização de terminais e as despesas com alimentação.

Portaria GM 261

Art. 25. O beneficiário de Passe Livre não faz jus à isenção de pagamento de taxas de embarque nos terminais de passageiros e do custo de pedágio previsto no transporte rodoviário

Os únicos beneficiários com direito à isenção do pagamento de taxas de embarque e de rateio de pedágio previsto atualmente em norma são os idosos que adquirem as duas vagas gratuitas.

Já os beneficiários do Passe Livre possuem direito à isenção do pagamento das taxas em função de decisão judicial proferida na Ação Civil Pública nº 2006.72.00.009356-4. Em consulta ao processo realizada no sítio eletrônico do Superior Tribunal de Justiça (STJ) verificou-se que o processo foi transitado em julgado no dia 21 de fevereiro de 2019, sendo dada baixa definitiva no Tribunal Regional Federal da 4ª Região em 28 de agosto de 2019. Assim, sugere-se atualizar a norma de forma a prever a isenção do pagamento de taxas de embarque aos beneficiários do Passe Livre.

De forma a preservar o direito à isenção de taxas na aquisição da gratuidade por idosos e beneficiários do Passe Livre e de garantir o amplo acesso destes usuários a todos os meios de aquisição disponíveis – Teleendas, Internet, Aplicativos – sugere-se estender a estes usuários a isenção da taxa de serviço, quando houver.

Preço de referência para concessão de benefícios tarifários de desconto

Outro assunto relacionado ao preço do serviço que gera dúvidas e controvérsias está relacionada a concessão de desconto de 50% estabelecida por lei para alguns beneficiários.

Atualmente, as Resoluções nº 1.692, de 2006 e nº 5.063, de 2016, preveem a concessão de 50% de desconto na passagem aos beneficiários do Estatuto do Idoso e do Jovem de Baixa Renda, respectivamente.

Res. 1.692/06

Art. 3º Além das vagas previstas no art. 2º, a empresa prestadora do serviço deverá conceder aos idosos com renda igual ou inferior a dois salários-mínimos o desconto mínimo de cinquenta por cento do valor da passagem para os demais assentos do veículo do serviço convencional de transporte rodoviário interestadual de passageiros

Res. 5.063/16

Art. 2º As sociedades empresariais prestadoras do serviço deverão reservar, em linhas regulares, duas vagas gratuitas em cada veículo ou comboio ferroviário de serviço convencional de transporte interestadual de passageiros e duas vagas com desconto de cinquenta por cento, no mínimo, do valor das passagens, após esgotadas as vagas gratuitas a que se refere este normativo, aos jovens de baixa renda portadores da Identidade Jovem, expedida pelo Governo Federal Art. 2º As sociedades empresariais prestadoras do serviço deverão reservar, em linhas regulares, duas vagas gratuitas em cada veículo ou comboio ferroviário de serviço convencional de transporte interestadual de passageiros e duas vagas com desconto de cinquenta por cento, no mínimo, do valor das passagens, após esgotadas as vagas gratuitas a que se refere este normativo, aos jovens de baixa renda portadores da Identidade Jovem, expedida pelo Governo Federal.

Destaca-se que as leis foram promulgadas quando a tarifa ainda era controlada pelo Poder Concedente (1994, 2003 e 2013). Atualmente, com a liberdade tarifária, perde-se um referencial claro e objetivo para a aplicação do percentual de 50%.

Na Tomada de Subsídios 01/2020 da ANTT, que teve como objetivo buscar contribuições para auxiliar a ANTT no processo de revisão de seu arcabouço regulatório setorial, houve contribuições nesse sentido, em que questionavam como as empresas iriam atender esses beneficiários, especialmente em relação ao desconto de 50%.

Para o assunto identificou-se três alternativas a serem adotadas.

A primeira opção seria a própria ANTT estabelecer um valor de referência para fins de concessão do desconto de 50% no valor da passagem. A vantagem seria proporcionar, por parte da Agência, um maior controle dos preços praticados na concessão do desconto de 50%. No entanto, tal opção vai contra o regime de liberdade de preços, além de estabelecer um ônus para a Agência. Essa alternativa foi descartada.

A segunda opção seria estabelecer que o desconto deveria ser exercido no preço praticado no momento da aquisição do benefício. Tal opção seria a mais flexível do ponto de vista do ente regulado e da própria ANTT.

Contudo, em um cenário de liberdade de preços, a autorizatária poderá praticar variados preços para um mesmo destino na mesma viagem, em função de diversos condicionantes, tais como antecedência, canal de venda, localização da poltrona etc. Esse excesso de condicionantes constitui um risco a esses usuários em não conseguir obter do agente da autorizatária, sobretudo nas vendas presenciais, o menor valor disponível.

A terceira alternativa constitui no estabelecimento, pela autorizatária, de um preço de referência para cada ligação para fins de concessão do desconto de 50% previsto em lei. Esse preço de referência deveria ser divulgado em sua Carta de Serviços, a ser disponibilizada em todos os seus pontos de venda.

Inclusive, no cenário de liberdade de preços, há a possibilidade de escolha pelo usuário entre um bilhete comum, ao invés do desconto de 50% sobre o preço referência, se aquele for mais favorável. Como desvantagem dessa alternativa, poderia ocorrer que o preço de referência fosse sempre bem superior aos preços praticados, o que tornaria a regulação inócuca.

Tanto a segunda quanto a terceira opção requerem o monitoramento dos preços praticados com desconto concedido aos beneficiários. Assim, opta-se pela segunda alternativa que não regulamenta o preço de referência.

2.2. Divulgação dos preços

Até 18 de junho de 2019, a tarifa era estabelecida pela ANTT e era divulgada em seu sítio eletrônico o Quadro de Tarifas das linhas, documento de porte obrigatório nos veículos e nos pontos de venda, conforme Resolução nº 1.383, de 2006.

Res. 1.383/06

Art. 3º Ficam as empresas prestadoras de serviços de transporte rodoviário regular interestadual e internacional de passageiros obrigadas a fixar, em lugar visível e de fácil acesso aos usuários, no local de venda de passagens e nos terminais de embarque e desembarque de passageiros, a transcrição das disposições referentes aos direitos e deveres dos usuários, constantes dos arts. 6º, 7º e 7º - B da presente Resolução e disponibilizar os preços dos serviços.

Parágrafo único. Deverão estar disponíveis, à fiscalização e aos usuários, os quadros de tarifa emitidos pela ANTT, seja mediante cópia ou via acesso ao endereço eletrônico da Agência na internet.

(...)

Art. 5º

(...)

§ 4º Na hipótese da prestação dos serviços regulares de características rodoviárias, o ônibus deverá portar o formulário de registro de reclamações e dados ou extravio de bagagem, bem como a cópia do quadro de tarifas, disposta em local de fácil acesso aos usuários e à fiscalização.

A obrigatoriedade do porte do Quadro de Tarifas também está prevista na Resolução nº 2.760, de 2008

Res. 2.760/08

Art. 3º A empresa é obrigada a portar, em local de fácil acesso aos usuários e à fiscalização, o quadro de tarifas do serviço que está sendo prestado.

Essa exigência, de porte do Quadro de Tarifas, tinha como objetivo dar transparência aos usuários do valor a ser pago. Apesar da ANTT não estabelecer mais o quadro de tarifas, ainda permanece a necessidade de dar transparência aos usuários dos valores cobrados pelas autorizatárias.

Assim, ante essa necessidade, na proposta do novo marco regulatório do TRIP, a autorizatária deverá informar, nos pontos de venda físicos e eletrônicos, os preços dos serviços em suas linhas.

Na Tomada de Subsídios 04/2020 houve questionamentos acerca de como se daria a divulgação dessas informações em pontos de venda físicos.

Foram identificadas três opções: a ANTT estabelecer que a autorizatária afixe a informação, deixar a critério da autorizatária em definir como será feita essa divulgação (cartazes, telões, verbalmente etc.) ou a ANTT estabelecer uma outra forma de divulgação das informações.

Na primeira opção, a ANTT estabelece que a autorizatária afixe a informação, replica um problema já comum atualmente. As regras atuais determinam a afixação no guichê de uma série de informações, resultando, principalmente em guichês menores ou de terceirizadas que vendem para várias empresas, em uma poluição visual que descumpre o objetivo principal de transmitir informações claras aos passageiros.

No intuito da autorizatária em tentar afixar todas as informações obrigatórias em espaços reduzidos, os diversos dizeres tornam-se ilegíveis aos usuários. Considerando que uma autorizatária pode vir a ter diversos mercados para comercialização e diversas regras de bilhetes, a opção torna-se inviável operacionalmente.

A segunda opção, deixar a critério da autorizatária em definir como será feita essa divulgação (cartazes, telões, verbalmente, etc), parece a solução mais adequada no sentido de deixar obrigações menos engessadas. Como ponto negativo, essa opção poderá gerar confusão a

usuários e fiscalização, uma vez que, no mesmo terminal rodoviário, cada autorizatária poderá estabelecer uma forma diferente de divulgação das informações.

Na terceira opção, avaliou-se adotar um modelo estabelecido pela ANTT a ser seguido pelas autorizatárias. Entretanto, a forma de divulgação dos serviços em um ambiente de liberdade tarifária e concorrência pode ser um dos diferenciais de uma empresa em relação a outra. Além disso, o órgão regulador não será tão efetivo quanto o mercado para determinação da forma de divulgação.

Neste sentido, optou-se por deixar a forma de divulgação a critério da autorizatária, porém com diretrizes definidas pela ANTT com as informações que devem ser disponibilizadas. Trata-se da “Carta de Serviços”, documento (não necessariamente físico) que deverá conter informações necessárias para que o usuário possa escolher o serviço que deseja adquirir. A carta de serviços deverá ser disponibilizada ao usuário pelas autorizatárias em todos os pontos de venda, especialmente os físicos.

O documento e a sua forma de disponibilização ao usuário serão tratados com maiores detalhes no capítulo de Relacionamento com os usuários desta AIR.

O Quadro de tarifas disponibilizado, e divulgado pela ANTT, também tinha o objetivo de informar aos usuários as empresas autorizadas a prestar aquele serviço. Ou, de forma contrária, os serviços autorizados para aquela autorizatária. É importante que a ANTT divulgue em seus canais as empresas que possuem autorização para prestar serviço à sociedade, minimizando riscos de os usuários adquirirem serviços não autorizados.

Em relação a divergência de preços entre diferentes canais de comunicação, propôs-se inicialmente que a resolução deixasse claro o procedimento nos casos em que houver divergência entre os valores informados em diferentes canais reconhecidos da empresa, observando a lógica do Código de Defesa do Consumidor (art. 30 da Lei nº 8.078, de 1990), em que a informação veiculada por qualquer forma ou meio de comunicação com relação a serviços oferecidos ou apresentados, obriga o fornecedor a se utilizar dela.

Lei nº 8.078/90

Art. 30. Toda informação ou publicidade, suficientemente precisa, veiculada por qualquer forma ou meio de comunicação com relação a produtos e serviços oferecidos ou apresentados, obriga o fornecedor que a fizer veicular ou dela se utilizar e integra o contrato que vier a ser celebrado.

A proposta foi incorporada à minuta apresentada na Tomada de Subsídios nº 04/2020.

Uma das contribuições recebidas foi no sentido de excluir esta previsão na norma, sob a justificativa de que, na medida em que não se está tabelando mercadoria e que o serviço pode ter preços diferenciados, sejam por quantitativo de poltronas, data da compra, promoções relâmpagos. Enfim, condições que possibilitam grande variações de preço e que a proposta apresentada poderia gerar mais confusão do que esclarecimentos.

Também foram recebidas sugestões no sentido de que fosse previsto na regulamentação a possibilidade de o operador praticar preços distintos em função do canal de vendas.

Verifica-se, portanto, a necessidade de se compatibilizar a possibilidade da autorizatária de praticar preços diferenciados em função do canal de vendas e de outras condicionantes (poltronas, horários, etc) com o direito do usuário em adquirir o serviço pelo menor preço quando houver a divulgação de preços divergentes em diferentes canais de comunicação.

Para que haja essa compatibilização, caso a autorizatária opte por praticar preços diferenciados em função de determinadas circunstâncias, é necessário que ela divulgue de forma clara e objetiva as regras de aquisição dos bilhetes que estão sendo comercializados – por exemplo, uma passagem a valor “x” disponível apenas para venda no sítio eletrônico: deve estar claro ao passageiro de que este valor é somente para compras nestes canais.

Caso a regra do bilhete não traga essa informação de forma clara e objetiva, ou ainda, caso não haja divulgação das regras aplicáveis ao bilhete, entende-se que é devido ao passageiro que for adquirir essa mesma passagem no ponto de venda pagar o mesmo valor.

Dessa forma, sugere-se a adoção da proposta de que, caso haja divergência no preço no momento da compra, informado em diferentes canais de venda ou comunicação para o mesmo serviço, e não havendo ou não sendo informadas as regras específicas para aquisição do bilhete no valor divulgado, deve prevalecer o valor mais favorável ao usuário.

2.3. Pontos de venda

As disposições sobre os pontos de venda nos serviços do TRIP constam nas Resoluções nº 1.692, de 2006, nº 3.871, de 2012, nº 4.282, de 2014, nº 4.770, de 2015, e nº 5.063, de 2016, além das normas específicas que tratam da divulgação de informações.

Cadastro de pontos de venda

Atualmente, a Resolução nº 4.770, de 2015, exige o cadastro de todos os pontos de venda dos serviços constantes na Licença Operacional emitida à autorizatária, com as respectivas declarações de adequabilidade dos locais por profissionais de engenharia ou arquitetura.

Res. 4.770/15

Art. 25. As transportadoras habilitadas nos termos do Capítulo I desta Resolução poderão requerer para cada serviço, Licença Operacional, desde que apresentem, na forma estabelecida pela ANTT:

(...)

X - relação das instalações para venda de bilhetes de passagem nos pontos de origem, destino e seções das ligações a serem atendidas.

§ 1º Para as instalações referenciadas nos incisos VII, VIII e X, a transportadora deverá apresentar declaração de engenheiro civil ou arquiteto, com registro nos respectivos Conselhos de Classe, atestando a adequabilidade das instalações para a prestação dos serviços solicitados.

§ 2º A declaração de que trata o § 1º deverá ser firmada por profissional sem vínculo com a transportadora.

§ 3º A ANTT poderá solicitar à transportadora, a qualquer momento, esclarecimentos sobre os documentos por elas apresentados ou documentos complementares visando esclarecer ou sanar pendência

Apesar da obrigatoriedade da autorizatária informar os pontos de venda (físicos), essa informação atualmente não é cadastrada em bancos de dados, ficando armazenadas em planilhas. A ANTT apenas utiliza essas informações para cumprimento dos requisitos para concessão da licença operacional (inciso X do art. 25 da Resolução nº 4.770, de 2015).

Embora a Superintendência de Fiscalização realize fiscalização de pontos de venda, ela possui cadastro próprio das localidades que deverão ser fiscalizadas, não utilizando as informações fornecidas pelas autorizatárias.

Como é obrigatório ter ponto de venda em todos os pontos de embarque, não há necessidade de divulgação aos usuários sobre os pontos de venda, ainda que se permita a comercialização em outros locais.

Assim, para dar mais transparéncia, é importante que a autorizatária informe quais são seus pontos de venda oficiais. Considerando que tal informação é de interesse dos usuários do sistema, de forma que estes possam conhecer todos os locais oficiais de venda à sua disposição, sugere-se que a informação quanto à relação de todos os pontos de venda da autorizatária, físicos e virtuais, sejam divulgadas aos usuários.

Quanto à declaração de adequabilidade dos pontos de venda, a Resolução nº 4.770, de 2015, não especifica as condições que tornariam um ponto de venda adequado. Analisando a legislação, somente é possível vislumbrar, para fins de prestação do serviço de transporte regular rodoviário interestadual de passageiros, que a adequabilidade seria a acessibilidade do ponto de venda nos termos das normas vigentes

A exigência de que os pontos de venda devem ser acessíveis será mantida em cumprimento as exigências legais quanto a acessibilidade. Entretanto, será dispensada a declaração de adequabilidade dos pontos de venda, devida a baixa efetividade da sua exigência observada ao longo da vigência dessa obrigatoriedade.

Com isso, dispensa-se o cadastro prévio de pontos de venda, reduzindo o fardo regulatório, o que aumenta a celeridade do processo de autorização como um todo, já que é menos uma exigência a ser analisada. As informações acerca dos locais de venda podem ser obtidas pela divulgação que a autorizatária fará e/ou por meio da transmissão dos bilhetes de venda que consta o CNPJ da agência emissora.

Eventualmente, nos casos de indícios ou evidências de que determinado ponto de venda esteja descumprindo as regras de acessibilidade, ANTT poderá solicitar esclarecimentos adicionais às autorizatárias, realizar fiscalizações in loco, ou até mesmo solicitar às empresas que providenciem declarações comprobatórias realizadas por profissionais competentes.

Localização dos pontos de venda

A Resolução nº 4.770, de 2015, exige a existência de instalações para venda de bilhete em todos os pontos da linha (origem, destino e intermediários). A Resolução nº 4.282, de 2014, em seu Art. 6º, reforça que a venda de passagens deverá ocorrer em todos os pontos de seção da linha, em terminais e agências de passagem, próprios ou terceirizados.

Res. 4.282/14

Art. 6º A venda de Bilhetes de Passagem deverá ser efetuada em todos os pontos de seção da linha, diretamente pela transportadora ou, sob sua responsabilidade, por intermédio de agente por ela credenciado. (Redação dada pela Resolução 5285/2017/DG/ANTT/MTPA)

§ 1º A venda de Bilhetes de Passagem deverá ocorrer nos terminais de passageiros ou em agências de venda de passagens da própria transportadora ou de terceiros, desde que legalmente habilitadas e, facultativamente, por meio de sistema eletrônico não presencial, como a internet e o televendas.

No texto da norma atual, a autorizatária fica obrigada a ter um ponto de venda fixo (guichê) em cada ponto de seção da linha, mais precisamente, em cada ponto de embarque da linha.

Considerando que uma das diretrizes para o novo marco regulatório é a redução das barreiras de entrada, permitindo uma maior concorrência entre os entes regulados, o custo de se manter um ponto de venda físico em cada ponto de embarque se tornaria uma barreira de entrada a muitas empresas.

Além disso, em virtude da redução dos custos decorrentes da manutenção de ponto de venda físico, a possibilidade de uma determinada autorizatária vender suas passagens exclusivamente por meios não-presenciais pode resultar em menores preços aos usuários.

Por outro lado, a existência de benefícios tarifários sugere a necessidade da exigência destes pontos de venda físicos para que o usuário apresente a comprovação do direito ao benefício. Uma eventual desobrigação de ter ponto de venda físico poderia limitar o acesso ao benefício.

Contudo, as novas tecnologias de venda de passagens pela internet ou mesmo por meio de totens eletrônicos, principalmente em virtude da implantação do Bilhete de Passagem Eletrônico, permitem que esses usuários possam usufruir do benefício sem a necessidade de se deslocar até um ponto de venda físico.

A autorizatária poderá estabelecer seu procedimento para concessão dos benefícios de forma não presencial. Nesse procedimento, deverá incluir a emissão de declaração de negativa do benefício, já exigido para concessões de benefícios presenciais.

A comprovação, por meio da apresentação do documento, poderá ocorrer no horário estabelecido para embarque (30 minutos antes do horário de início da viagem), sob pena de perda do benefício.

Assim, sugere-se que a autorizatária possa definir os locais e formas de comercialização de passagens, sendo que não poderá haver discriminação quanto a concessão de gratuidades e benefícios. Isto é, em todos os locais onde há venda, deverá também haver a concessão das gratuidades.

A autorizatária, quando optar por venda em ponto físico, não precisa necessariamente ser no terminal rodoviário ou no ponto de embarque da localidade. Abre-se a possibilidade de que o bilhete de passagem, por exemplo, seja comercializado em uma agência na região central de uma localidade e o embarque em outro local. Essa possibilidade traz benefícios aos usuários quando o local de embarque está localizado em local afastado ou de difícil acesso da localidade.

Quanto às agências terceirizadas, a Resolução nº 4.282, de 2014 estabelece que elas devam ser credenciadas e habilitadas. Já na minuta apresentada na Tomada de Subsídios 04/2020, não há menção específica a elas.

O credenciamento de terceiros para a venda de passagens é, na prática, um contrato entre as partes: autorizatária e agência terceirizada. Como, no âmbito do TRIP, as obrigações perante a ANTT é da autorizatária, independe se a agência é credenciada ou não, a autorizatária dos serviços responde por qualquer irregularidade que vier a ser cometida pela agência que comercialize passagem de suas linhas. Quanto a habilitação, reforça-se a necessidade a autorizatária informar aos usuários os pontos de venda de seus serviços.

Durante a Tomada de Subsídios 04/2020, foram recebidas sugestões no sentido que fosse previsto na norma o incentivo à aquisição do bilhete de passagem por meio virtual, sem a necessidade de se dirigir ao guichê de vendas para retirada do bilhete, inclusive, possibilitando o embarque apenas com a representação eletrônica do documento em smartphone.

Tal procedimento já é realidade na maioria das Unidades da Federação que implantaram o Bilhete de Passagem Eletrônico (BP-e). Por meio dele, já é possível adquirir o bilhete virtualmente e embarcar apresentando a versão eletrônica dele – o Documento Auxiliar do Bilhete de Passagem Eletrônico (DABPE). Com a obrigatoriedade do BP-e, não há necessidade de o bilhete físico precisar ser retirado no guichê localizado no ponto de embarque.

Informações obrigatórias nos pontos de venda

Atualmente, as autorizatárias devem divulgar em seus pontos de venda cerca de 13 informações obrigatórias, sendo que 09 deles devem ser afixados quando se tratar de pontos de venda físicos.

As obrigações são previstas em Leis, Decretos e Resoluções da ANTT.

- Transcrição dos direitos e deveres e preço dos serviços (art. 3º da Resolução nº 1.383, de 2006)
- SAC da transportadora (art. 9º da Resolução nº 3.535, de 2010)
- Canal de atendimento da ANTT (art. 1º da Resolução nº 3.795, de 2012)
- Atendimento prioritário (art. 4º a Resolução nº 3.871, de 2012)
- Horário de Funcionamento (art. 13 da Resolução nº 4.282, de 2014)
- Benefícios para o Jovem de baixa renda (art. 9º da Resolução nº 5.063, de 2016)
- Divulgação de Tarifa Promocional (art. 1º da Resolução nº 5.396, de 2017)
- Direitos e Deveres dos Usuários, motivos para recusa do embarque dos usuários, incumbências da ANTT, regras de bagagens e encomendas (art. 31 do Decreto nº 2.521, de 1998)
- Informações sobre os bilhetes (art. 10 da Lei nº 11.975, de 2009)

Res. 1.383/06

Art. 3º Ficam as empresas prestadoras de serviços de transporte rodoviário regular interestadual e internacional de passageiros obrigadas a fixar, em lugar visível e de fácil acesso aos usuários, no local de venda de passagens e nos terminais de embarque e desembarque de passageiros, a transcrição das disposições referentes aos direitos e deveres dos usuários, constantes dos arts. 6º, 7º e 7º - B da presente Resolução e disponibilizar os preços dos serviços.

Res. 3.535/10

Art.9º O número do SAC, inclusive o número específico para o atendimento de pessoas deficientes auditivas ou da fala, constará de forma clara e objetiva em todos os documentos e materiais impressos entregues ao consumidor no momento da contratação do serviço e durante o seu fornecimento, nos guichês de venda de passagens e no interior de todos os veículos e carros ferroviários de passageiros, além de estar disponibilizado na página eletrônica da empresa na INTERNET, quando houver.

Res. 3.795/12

Art. 1º Determinar, com o objetivo de informar aos usuários o novo número de comunicação com a ANTT por meio de atendimento 166 ou internet, a fixação de cartaz, em local visível:

I - nos guichês de vendas de passagens e em todos os veículos, para permissionárias e autorizatórias especiais de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, concessionárias de serviços de transporte ferroviário regular de passageiros e autorizatórias de serviços de transporte ferroviário não regular de passageiros;

Res. 3.871/12

Art. 4º As transportadoras prestadoras de serviço de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros deverão:

III - divulgar, em local de fácil visualização, o direito a atendimento prioritário de pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida

Res. 5.063/16

Art. 9º As sociedades empresariais prestadoras dos serviços disponibilizarão em todos os pontos de venda de passagens, sejam eles físicos ou virtuais, cópia do art. 32 da Lei nº 12.852, de 2013, e dos arts. 13 ao 21 do Decreto 8.537 de 5 de outubro de 2015.

Res. 4.282/14

Art. 13.

§ 2º No caso disposto no parágrafo anterior, o passageiro deverá observar o horário de funcionamento dos guichês de venda de passagem, afixado pela transportadora em local visível, ficando esta obrigada a aceitar a desistência do contrato de transporte pelo contratante, no caso deste não encontrar o guichê em funcionamento no horário estabelecido.

Res. 5.396/17

Art. 1º

§2º As empresas deverão divulgar, no mínimo, por meio escrito, aos usuários, para cada tarifa promocional, a linha ou seção, os horários, o número de lugares ofertados, a vigência e as condições de uso do bilhete adquirido a preço promocional, que conterá em destaque a informação de tratar-se de tarifa promocional.

§3º As condições de uso do bilhete adquirido a preço promocional devem ser apresentadas ou, caso haja solicitação, entregues aos passageiros no momento da compra do bilhete de passagem

Decreto nº 2.521/98

Art. 31 - A transportadora afixará em lugar visível e de fácil acesso aos usuários, no local de venda de passagens e nos terminais de embarque e desembarque de passageiros, transcrição das disposições dos arts. 29, 30, 32 e 70 a 75 deste Decreto.

Lei nº 11.975/09

Art. 10. A transportadora afixará, em lugar visível e de fácil acesso aos usuários, no local de venda de passagens, nos terminais de embarque e desembarque e nos ônibus, as disposições dos arts. 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º e 7º desta Lei.

Principalmente em pontos de venda físicos menores ou de terceirizados que vendem para várias empresas, o elevado número de informes em que a autorizatária é obrigada a afixar nos pontos de venda físicos resulta em uma poluição visual que acaba por descumprir o objetivo principal destes informes. Em verdade, o excesso de informação acaba por confundir os usuários dos serviços.

No intuito da autorizatária em tentar afixar todas as informações obrigatórias em espaços reduzidos, os diversos dizeres tornam-se ilegíveis aos usuários.

Uma das opções consideradas para atender a essa diretriz foi a de deixar a critério da autorizatária definir como seria feita essa divulgação (cartazes, telões, verbalmente, etc), o que pareceria a solução mais adequada no sentido de deixar obrigações menos engessadas.

Contudo, tal opção poderia gerar confusão a usuários e fiscalização, uma vez que no mesmo terminal rodoviário cada autorizatária poderia estabelecer uma forma diferente de divulgação das informações. O risco se tornaria maior caso uma autorizatária optasse por divulgar verbalmente através de seus prepostos.

Assim, buscou-se adotar uma solução em que a ANTT padronizasse a forma como as informações fossem divulgadas e que cumprissem o dever de informar o usuário de forma clara e objetiva.

Com base nessa premissa, optou-se por estabelecer dois conjuntos de informações que as autorizatárias deverão fornecer aos usuários: a Carta de Serviços e o Guia de Orientação aos Passageiros.

O primeiro grupo, a Carta de Serviços, visa disponibilizar ao usuário as informações relativas aos serviços prestados pela autorizatária. São elas:

- Relação de todos os serviços regulares por ela prestados, inclusive aqueles em que os benefícios tarifários são concedidos, com os horários, locais de embarque e desembarque e locais de parada;
- Preços e classe dos serviços e regras aplicáveis;
- Preço dos serviços acessórios e procedimentos aplicáveis, se houver;
- Formas de atendimento ao usuário, incluindo o SAC, a Ouvidoria da ANTT e outras plataformas da administração pública federal para solução de conflitos.

A Carta de Serviços deve estar disponível em todos os pontos de venda, físicos, eletrônicos ou virtuais. Nos pontos de venda físicos, o documento, quando físico, deve ser disponibilizado ao usuário para consulta e sua existência deve ser comunicada.

A Carta de Serviços também deverá estar disponível nos veículos onde houver venda embarcada.

O segundo grupo de informações consolida o Guia de Orientação aos Passageiros, que visa disponibilizar aos usuários as informações referentes aos seus direitos e deveres nos serviços do TRIP. São eles:

- Regras relacionados a compra de passagens;
- Regras para aquisição de bilhetes gratuitos e outros benefícios previstos em lei;
- Regras relacionadas a desistência de viagem;
- Regras relacionadas à remarcação, transferência e reembolso da passagem
- Regras relacionadas ao embarque;
- Documentação para embarque;
- Regras relacionadas a Bagagens;
- Regras relacionadas a Serviços Acessórios, se for oferecido;
- Regras relacionadas a acessibilidade;

- Regras relacionadas a assistência aos passageiros;
- Formas de atendimento ao usuário, incluindo o SAC, a Ouvidoria da ANTT e outras plataformas da administração pública federal para solução de conflitos.

O Guia de Orientação aos Passageiros deverá ser disponibilizado em todos os pontos de venda, físicos, eletrônicos ou virtuais e nos veículos.

Contudo, visando levar ao usuário o conhecimento de seus direitos e deveres previstos nas normas legais, sugere-se padronizar na norma a afixação, em local visível e de fácil visualização, de adesivo ou placa informando o usuário da existência do Guia de Orientação aos Passageiros e que poderá solicita-lo sempre que quiser fazer uma consulta.

Sugere-se, também, que conste no bilhete de passagem orientações ao passageiro sobre como consultar o documento – solicitando ao preposto ou acessando o sítio eletrônico da autorizatária.

Nos pontos de venda físicos, dentre as informações hoje consideradas de afixação obrigatória sugere-se a manutenção da afixação do SAC da autorizatária e do horário de funcionamento do ponto de venda.

No caso de afixação do horário de funcionamento do guichê, a obrigatoriedade visa garantir ao usuário a informação quanto ao período do dia em que aquele ponto de venda estará aberto para comercialização de bilhetes, de forma que ele possa se programar para a compra de passagens.

Já a afixação do SAC, visa garantir ao usuário que, caso o ponto de venda físico esteja fechado, ele consiga solicitar a remarcação, transferência ou reembolso do bilhete por meio do telefone do SAC.

A divulgação do direito ao atendimento prioritário de pessoas com mobilidade reduzida atende ao disposto na Lei nº 10.048, de 2000, e independentemente de a ANTT regulamentar ou não, é uma informação obrigatória.

Assim, de um universo de 13 (treze) informações a serem afixadas no ponto de venda físico, a nova proposta reduz a 3 (três) o número de informações a serem afixadas: o SAC, o horário de funcionamento e o aviso informando ao usuário da existência do Guia de Orientação ao Passageiro para consulta.

As informações divulgadas deverão ser claras (de fácil e imediato entendimento), precisas (exata, definida ou categórica) e ostensivas (de fácil percepção, dispensando qualquer esforço na sua assimilação).

Dessa forma, todas as informações pertinentes quanto aos direitos e deveres dos passageiros, bem como demais informações sobre os serviços prestados pelas autorizatárias ficam contempladas nestes documentos, não necessitando a afixação de cada informe, um por um.

As informações obrigatórias para divulgação presentes nas Resoluções nº 1.383, de 2006 (Direitos e deveres), nº 3.535, de 2010 (SAC), nº 3.871, de 2012 (Acessibilidade), nº 4.282, de 2014 (Bilhetes), nº 5.063, de 2016 (Benefício do jovem de baixa renda) e nº 5.396, de 2017 (Tarifa promocional), deverão ser revistas de forma que sejam excluídos do escopo dessas normas os serviços de transporte coletivo rodoviário interestadual de passageiros, mantendo as obrigações pertinentes ao transporte coletivo rodoviário semiurbano

interestadual e internacional de passageiros e para o transporte ferroviário de passageiros, no que couber.

Entende-se que a obrigação da autorizatária em afixar a informação de que os passageiros poderão ter acesso para consulta de seus direitos e deveres presentes na legislação é suficiente para atender às exigências de informações obrigatórias previstas na Lei nº 11.975, de 2009 e no Decreto 2.521, de 1998, enquanto vigentes.

Venda embarcada

A Resolução nº 4.282, de 2014, em seu Art. 6º, §§2º e 3º, especifica como se dá a comercialização de passagens no interior do veículo. Observa-se que o procedimento é o mesmo dos demais pontos de venda. Entretanto, na norma vigente há restrição para a venda apenas no momento do embarque do passageiro, e nos casos onde houver impossibilidade operacional para venda em ponto fixo.

Res. 4.282/14

Art. 6º

(...)

§ 2º A transportadora poderá comercializar passagens no interior dos veículos quando do embarque do passageiro, em ponto de seção autorizada, ao longo da rodovia ou ferrovia, respeitadas as seções da linha, e sempre que houver impossibilidade operacional para a realização de venda em pontos fixos.

§ 3º A venda de que trata o § 2º somente poderá ser efetuada por preposto da transportadora ou por outro agente credenciado e legalmente habilitado, devendo ser, na ocasião, expedido o bilhete e atendidos os requisitos exigidos para o embarque.

A Resolução não deixa claro quais casos seriam considerados como impossibilidade operacional para comercialização passagens em pontos fixos. Considerando que, na área urbana, a passagem pode ser comercializada em pontos de embarque (terminais rodoviários ou não), em agências de viagem ou mesmo através de qualquer outro estabelecimento terceirizado legalmente habilitado, a princípio, a única situação em que ocorreria tal impossibilidade operacional seria em pontos de embarque localizados à margem de rodovia, como pontos de ônibus localizados em área rural.

A comercialização unicamente no interior do ônibus apresenta problemas quanto à possibilidade de se adquirir bilhetes de passagem com antecedência, especialmente os benefícios tarifários, cujos usuários seriam os mais prejudicados se esse tipo de comercialização fosse a única disponível na localidade.

Durante os estudos, foram avaliadas quatro opções quanto à venda embarcada.

A primeira opção seria a proibição total deste modelo de venda. A favor dessa opção, a tentativa em evitar que as autorizatárias vendessem exclusivamente ou prioritariamente por meio de venda embarcada, restringindo o acesso a benefícios tarifários e dificultando a ação da fiscalização.

Também se considerou o entendimento que a venda embarcada seria mais uma característica do transporte semiurbano do que do transporte de longa distância. Contra essa opção, a proibição da venda embarcada poderia restringir o acesso de uma parcela da população em localidades isoladas ao sistema do TRIP, e sem acesso à internet.

A segunda opção seria oposta à primeira, a de se liberar totalmente. A favor dessa opção, garantir o acesso ao sistema de população de localidades isoladas, onde o embarque muitas vezes ocorre ao longo da rodovia e a possibilidade de diferentes estratégias de venda disponíveis às autorizatárias, que poderia resultar na redução de preços.

No entanto, conforme destacado na primeira opção, caso a autorizatária opte com vender apenas no interior do veículo, poderia acarretar prejuízos a usuários de benefícios tarifários, que não conseguiram adquirir os benefícios com a devida antecedência.

Na terceira opção, a venda embarcada seria permitida, porém com uma série de condições. Não poderia ser o único meio exclusivo de venda, e deveria ocorrer somente na área rural da localidade, às margens da rodovia e desde que não houvesse instalação física disponível. A desvantagem dessa alternativa é a dificuldade na forma de controle.

A última proposta, sugerida como mais adequada, é a permissão da venda embarcada, mas não de forma exclusiva. E a opção de venda embarcada só se aplicaria para a viagem em curso.

A venda embarcada deve ser um modelo complementar aos meios de venda em pontos físicos, eletrônicos ou virtuais, não podendo o único meio disponível para venda na localidade (por exemplo: pode-se disponibilizar a passagem na internet e no interior do veículo). Sua adoção é opcional à autorizatária.

No âmbito da Tomada de Subsídios 04/2020, foi sugerido que, quando da venda de bilhetes no interior dos veículos, fosse dispensada a obrigatoriedade de disponibilizar aos usuários informações claras sobre todos os seus serviços oferecidos e as respectivas regras aplicáveis, de forma a permitir imediata e fácil compreensão.

No mercado em regime de livre concorrência, a difusão de informação ao usuário é essencial, não sendo recomendável dispensar a autorizatária de divulgar informações essenciais de serviços por ela prestados. Entretanto, na venda embarcada, para aquela viagem, as regras aplicadas ao bilhete – condições de transferência, remarcação ou cancelamento, e até mesmo a categoria do serviço - não tem relevância pois a viagem já está ocorrendo.

Conforme mencionado no item “Informações obrigatórias”, em caso de venda embarcada deverá ser disponibilizada a Carta de Serviços no interior do veículo. Nesse caso, a Carta de Serviços incluirá o preço daquela viagem por trecho e por categoria de poltrona, já que não é permitida a comercialização de outros serviços.

Local de concessão de benefícios tarifários

As Resoluções nº 1.692, de 2006, e nº 5.063, de 2016, estabelecem os locais onde usuário idosos e jovens de baixa renda, respectivamente, podem obter benefícios tarifários, enquanto a Portaria nº 261, de 2012, do extinto Ministério dos Transportes estabelece os locais onde o beneficiário do Passe Livre pode obter o benefício.

Res. 1.692/06

Art. 2º

(...)

§ 4º O idoso, para fazer uso da reserva prevista no caput deste artigo, deverá solicitar um único "Bilhete de Viagem do Idoso", nos pontos de venda próprios da empresa prestadora do serviço, com antecedência de, pelo menos, três horas em relação ao horário de partida do ponto inicial da Linha do serviço de transporte, podendo solicitar a emissão do bilhete de viagem de retorno, respeitados os procedimentos da venda de bilhete de passagem, no que couber.

Portaria MT nº 261/12

Art. 27. Para a obtenção da "Autorização de Viagem de Passe Livre" junto à empresa transportadora, o interessado ou seu representante, munido da credencial e identidade do beneficiário de Passe Livre, deverá dirigir-se a qualquer um dos postos de venda da empresa, próprios ou terceirizados, até 3 (três) horas antes do início da viagem no ponto inicial da linha

Res. 5.063/16

Art. 2º

(...)

§ 2º O beneficiário, para fazer uso da reserva prevista no caput deste artigo, deverá solicitar um único "Bilhete de Viagem do Jovem", nos pontos de venda próprios da sociedade empresarial prestadora do serviço, com antecedência de, pelo menos, três horas em relação ao horário de partida do ponto inicial da linha do serviço de transporte, podendo solicitar, quando possível, a emissão do bilhete de viagem de retorno, respeitados os procedimentos da venda de bilhete de passagem, no que couber.

As normas que tratam dos benefícios tarifários do idoso e do jovem de baixa renda restringem a concessão dos benefícios aos pontos de venda próprios das autorizatárias. Já a norma do benefício do Passe Livre estende a concessão a qualquer ponto de venda da autorizatária, próprio ou terceirizado.

A restrição imposta a idosos e jovens de baixa renda fazia sentido quando havia a emissão manual de bilhetes e não havia sistemas informatizados onde as agências poderiam verificar a existência ou não de vagas para a concessão dos benefícios. Para fins de controle da concessão dos benefícios, se restringia o fornecimento deles às agências próprias ou às agências terceirizadas em localidades sem agência própria.

No cenário atual, com a introdução de novas tecnologias de venda e reservas de passagens, inclusive por meio virtual, não se justifica a manutenção desta restrição.

Assim, sugere-se que a concessão de benefícios seja estendida para todos os locais onde a autorizatária comercializar passagens – pontos físicos, eletrônicos ou virtuais e na venda embarcada.

Para preservar a equidade entre os beneficiários e usuários pagantes (por exemplo: viagens de retorno, venda em localidade que não é ponto de seção da linha), sugere-se a inclusão de dispositivo que garanta aos beneficiários as mesmas condições dadas aos demais usuários.

Acessibilidade dos Pontos de Venda

Em relação aos pontos de venda físicos, há previsão na Resolução nº 3.871, de 2012, de que estes tenham pelo menos um balcão de atendimento adequado às normas técnicas de acessibilidade da ABNT. Trata-se do item 9.5.5.1 da Norma da ABNT NBR 9050.

Res. 3.871/12

Art. 9º As transportadoras garantirão, em todos os pontos de venda, próprios ou terceirizados, localizados ou não em terminais rodoviários, pelo menos um balcão de atendimento adequado às normas técnicas de acessibilidade da ABNT.

§ 1º Excepcionalmente, duas ou mais transportadoras podem compartilhar o mesmo balcão de atendimento acessível, desde que mantida a presteza e a qualidade do atendimento.

§ 2º A adequação referida no caput, nos pontos de venda próprios ou terceirizados, não localizados em terminais rodoviários e pontos de seção, deverá ser realizada até o dia 2 de dezembro de 2014.

Ainda que de forma implícita, a acessibilidade do ponto de venda também é contemplada pela Resolução 4.770, de 2015. No inciso X do art. 25 da referida norma, é solicitada a relação das instalações para venda de bilhetes. Além da relação, o parágrafo primeiro desse mesmo artigo solicita que a transportadora apresente declaração de engenheiro civil ou arquiteto, com registro nos respectivos órgãos de classe, atestando a adequabilidade das instalações.

Res. 4.770/15

Art. 25. As transportadoras habilitadas nos termos do Capítulo I desta Resolução poderão requerer para cada serviço, Licença Operacional, desde que apresentem, na forma estabelecida pela ANTT:

...

X - relação das instalações para venda de bilhetes de passagem nos pontos de origem, destino e seções das ligações a serem atendidas.

§ 1º Para as instalações referenciadas nos incisos VII, VIII e X, a transportadora deverá apresentar declaração de engenheiro civil ou arquiteto, com registro nos respectivos Conselhos de Classe, atestando a adequabilidade das instalações para a prestação dos serviços solicitados.

Conforme pode ser observado, a Resolução nº 4.770, de 2015, não é específica ao tratar de acessibilidade dos pontos de venda físicos. Por outro lado, a Resolução nº 3.871, de 2012, além de falar da acessibilidade de forma geral das instalações, reforça nominalmente a exigência de pelo menos um balcão de atendimento acessível.

Além do balcão de atendimento acessível, há outras obrigações previstas nas normas de acessibilidade que as autorizatárias deverão observar.

Não se verifica a necessidade de descrever nas normas da ANTT todos os equipamentos e condições de acessibilidade que deverão existir nos pontos de venda, físicos ou não. Apenas se estaria replicando aquilo já previsto nas normas técnicas e legais pertinentes ao assunto.

Assim, sugere-se que conste no novo normativo que os pontos de venda deverão atender às condições de acessibilidade previstas nas normas técnicas e legais vigentes e que a autorizatária, ao divulgar a relação de seus pontos de venda, informe as condições de acessibilidade disponíveis nesses pontos, de forma que os usuários saibam onde podem ser atendidos conforme suas limitações.

A retirada da obrigatoriedade do cadastro dos pontos de venda físicos também exime a autorizatária de enviar declarações de profissionais que atestam essa adequabilidade quanto a acessibilidade. Tais declarações, obrigatórias na regulamentação atual, possuem pouco efeito prático. A obrigatoriedade das autorizatárias divulgarem, junto com os seus pontos de venda, as condições de acessibilidade de cada ponto, não somente os físicos, podem ser mais efetivos.

Considerando as diretrizes da fiscalização responsável em implantação na ANTT, onde a fiscalização é feita com base em evidências, é possível, a partir de indícios de descumprimento, que a ANTT solicite esclarecimentos ou comprovações acerca das condições de acessibilidade de pontos de venda.

2.4. Prazos para comercialização de bilhetes

A Resolução nº 4.282, de 2014 especifica que a venda de bilhetes de passagem deverá ser iniciada com 30 (trinta) dias úteis de antecedência da viagem, exceto para viagens extras e seções às margens da rodovia.

Res. 4.282/14

Art. 8º A venda dos Bilhetes de Passagem deverá iniciar-se com antecedência mínima de trinta dias úteis da data da viagem, exceto para as linhas rodoviárias de característica semiurbana, viagens extras e seções à margem da rodovia.

Sugere-se a manutenção de prazo mínimo para início da venda de bilhetes, estendendo-o a todos os canais de venda da autorizatária, de forma a dar previsibilidade ao usuário, especificamente àqueles com direito a benefícios tarifários, mantendo a exceção para as viagens eventuais. Não se aplica aos casos de venda no interior do veículo, já que ela não deve ser a única forma disponível para comercialização dos bilhetes.

Quanto ao prazo, entende-se que 30 dias é um prazo adequado a ser adotado, necessitando, somente, eliminar o termo “dia útil” do texto, uma vez que o transporte rodoviário funciona todos os dias da semana, inclusive em dias considerados não-úteis, não fazendo sentido o uso do conceito para a aquisição do bilhete de passagem. Assim, a antecedência mínima

para início da venda de passagens e concessão de benefícios tarifários deverá ser de 30 dias corridos.

De forma a deixar clara a equidade entre usuários pagantes e usuários de benefícios tarifários, propõe-se que, sempre que mencionada a venda de passagem quanto à disponibilização, seja também mencionada a concessão de benefícios tarifários, de forma a reforçar o direito dos beneficiários.

Também, foi inserido na proposta um dispositivo que garanta aos beneficiários as mesmas condições dos usuários pagantes. Por exemplo: caso a autorizatária decida vender em São Paulo/SP passagens de uma linha Recife/PE-Salvador/BA, também deverá conceder os benefícios tarifários. Tal dispositivo garante também a viagem de retorno para esses beneficiários quando também disponíveis aos usuários pagantes

Antecedência máxima

Atualmente, não há antecedência máxima para venda. Isso pode ser um risco para os usuários, que não havia quando a tarifa era fixa. Com a flexibilização da tarifa, usuários podem adquirir bilhetes com mais antecedência em busca de preços mais atrativos.

Com o setor aberto, é possível que a dinâmica de linhas e operadores seja mais rápida, e serviços adquiridos com muita antecedência possam sofrer alterações ao longo do tempo, podendo inclusive ser cancelado.

Obviamente, haverá, no novo marco do TRIP, salvaguardas para proteção dos usuários que já adquiriram seus bilhetes. Contudo, sugere-se estabelecer uma antecedência máxima a fim de mitigar possíveis prejuízos aos usuários nessa nova dinâmica do mercado.

Durante a Tomada de Subsídios 04/2020 foi sugerido o prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias, sob a justificativa de permitir às autorizatárias um melhor planejamento de promoções.

O prazo proposto por essa equipe técnica é de 120 (cento e vinte) dias do início da viagem, considerada ideal para garantir a previsibilidade dos serviços adquiridos pelos usuários.

No entanto, de forma a incentivar as autorizatárias a manter a continuidade dos serviços, propõe-se que, a partir do desempenho da autorizatária quanto ao índice de continuidade, ela possa iniciar a comercialização de bilhetes em prazo superior a 120 dias.

Encerramento da comercialização de bilhetes

Por falta de previsão normativa estabelecendo um limite para a venda de bilhetes, atualmente é comum sua comercialização até o horário de início da viagem na localidade. Essa prática, contudo, acarreta atrasos na prestação dos serviços, pois, após comprar a passagem, o usuário precisa se deslocar até a plataforma de embarque, passar pelo procedimento de identificação e guarda das bagagens, apresentar bilhete de passagem e documento de identificação e adentrar ao veículo.

Em terminais rodoviários localizados em localidades de menor movimento e com uma simples estrutura, muitas vezes 05 (cinco) minutos é tempo até suficiente para todos esses procedimentos. Já em terminais rodoviários de maior movimentação, 05 (cinco) minutos é o tempo gasto apenas para se chegar à plataforma de embarque. Mas, em nenhum dos casos acima, salvo raras exceções, é possível adquirir a passagem no horário de início da viagem e realizar todos os procedimentos sem atrasar o início do serviço.

Para evitar as situações descritas acima, sugere-se, portanto, que a venda de bilhetes seja encerrada no horário de embarque.

A Resolução nº 4.282, de 2014 estabeleceu que o horário de embarque dos serviços regulares é de 03 (três) horas antes da partida do início da viagem constante no bilhete. Mas esse intervalo de tempo não está relacionado a encerramento de vendas, mas como parâmetro para ações de remarcação ou reembolso, que tem regras diferentes após a configuração do embarque.

Durante os estudos do novo marco regulatório, cogitou-se a adoção de um período variável em função da distância da viagem – por exemplo: viagens até 300 km o horário de embarque seria “x”, viagens de 300 a 600 km seria “y” e assim sucessivamente. Contudo, tal regra pode se mostrar confusa porque numa mesma linha pode-se ter seções cuja distância é de 300 km e outras cuja distância é de 600 km, por exemplo. Seria confuso para a autorizatária e para o usuário, podendo gerar conflitos entre as partes.

Optou-se pela possibilidade da autorizatária estabeleça o horário de embarque, que deverá ser informado no bilhete. Trata-se de período suficiente para que os passageiros após adquirir seu bilhete possam efetuar os procedimentos de embarque sem prejudicar a pontualidade da viagem.

Destaca-se que, independentemente do horário de embarque estabelecido, os usuários de benefícios tarifários, por força dos respectivos decretos, terão seu horário de embarque fixado em 30 minutos antes do horário de início informado no bilhete.

Encerramento da concessão de benefícios tarifários

As Resoluções nº 1.692, de 2006, nº 5.063, de 2016, e nº 3.871, de 2012, trazem regras para encerramento da reserva de assentos para concessão de benefícios tarifários. No caso de idosos, ainda há diferenciação para as gratuidades e os beneficiários do desconto de 50%.

RES. 5063/16

Art. 2º

(...)

§ 2º O beneficiário, para fazer uso da reserva prevista no caput deste artigo, deverá solicitar um único "Bilhete de Viagem do Jovem", nos pontos de venda próprios da sociedade empresarial prestadora do serviço, com antecedência de, pelo menos, três horas em relação ao horário de partida do ponto inicial da linha do serviço de transporte, podendo solicitar, quando possível, a emissão do bilhete de viagem de retorno, respeitados os procedimentos da venda de bilhete de passagem, no que couber.

(...)

§ 4º Na existência de seções, nos pontos de seção devidamente autorizados para embarque de passageiros, a reserva de assentos também deverá estar disponível até o horário definido para o ponto inicial da linha, consoante o previsto no §3º.

§ 5º Após o prazo estipulado no §2º, caso os assentos reservados não tenham sido objeto de concessão do benefício de que trata esta Resolução, as sociedades empresariais prestadoras dos serviços poderão colocar à venda os bilhetes desses assentos, que, enquanto não comercializados, continuarão disponíveis para o exercício do benefício da gratuidade e do desconto mínimo de cinquenta por cento.

Portaria MT nº 261/12 (PASSE LIVRE)

Art. 18. As reservas previstas no art. 16 devem ser mantidas até 3 (três) horas antes do horário da partida no ponto inicial da linha.

Parágrafo único. No caso de venda de passagem no interior do veículo, a transportadora deverá disponibilizar, também, a emissão da "autorização de viagem de Passe Livre", hipótese em que não se aplica o disposto no caput deste artigo.

Res. 1.692/06

Art. 2º

(...)

§ 4º O idoso, para fazer uso da reserva prevista no caput deste artigo, deverá solicitar um único "Bilhete de Viagem do Idoso", nos pontos de venda próprios da empresa prestadora do serviço, com antecedência de, pelo menos, três horas em relação ao horário de partida do ponto inicial da Linha do serviço de transporte, podendo solicitar a emissão do bilhete de viagem de retorno, respeitados os procedimentos da venda de bilhete de passagem, no que couber.

§ 5º Na existência de seções, nos pontos de seção devidamente autorizados para embarque de passageiros, a reserva de assentos também deverá estar disponível até o horário definido para o ponto inicial da Linha, consoante o previsto no § 4º.

§ 6º Após o prazo estipulado no § 4º, caso os assentos reservados não tenham sido objeto de concessão do benefício de que trata esta Resolução, as empresas prestadoras dos serviços poderão colocar à venda os bilhetes desses assentos, que, enquanto não comercializados, continuarão disponíveis para o exercício do benefício da gratuidade

(...)

Art. 3º Além das vagas previstas no art. 2º, a empresa prestadora do serviço deverá conceder aos idosos com renda igual ou inferior a dois salários-mínimos o desconto mínimo de cinquenta por cento do valor da passagem para os demais assentos do veículo do serviço convencional de transporte rodoviário interestadual de passageiros.

§ 2º Para fazer jus ao desconto previsto no caput deste artigo, o idoso deverá adquirir o bilhete de passagem obedecendo aos seguintes prazos:

I - para viagens com distância de até 500 km, com, no máximo, seis horas de antecedência; e

II - para viagens com distância acima de 500 km, com, no máximo, doze horas de antecedência.

Res. 3.871/12

Art. 10.

§ 1º Nos ônibus de categoria convencional, a reserva de que trata o caput deste artigo deverá estar disponível pelo prazo de três horas antes do horário da partida do ponto inicial da linha.

§ 2º Na hipótese do §1º deste artigo, caso os assentos identificados sejam ocupados por passageiros com deficiência ou mobilidade reduzida pagantes, a transportadora deverá disponibilizar outros assentos para fins de atender ao beneficiário do Passe Livre.

§ 3º Na existência de seções, nos pontos de seção devidamente autorizados para embarque de passageiros, será considerado para fins de contagem do prazo definido no §1º o horário de viagem definido para o ponto inicial da linha.

§ 4º Os assentos de que trata o caput deste artigo somente poderão ser oferecidos aos demais passageiros quando não restarem outros assentos disponíveis, observado o disposto no § 1º.

No caso dos bilhetes com desconto para idosos, o Decreto nº 9.921, de 2019, restringe o prazo para aquisição desses bilhetes em função do tamanho da linha (6h antes do horário de partida para linhas de até 500 km, e 12h para linhas com percurso maior que essa quilometragem).

Entende-se que o estabelecimento desses prazos, uma vez que não há limites nem reserva de vagas para idosos com direito ao desconto de 50%, tenha algum sentido quando o serviço tinha preço regulamentado. Nessa ocasião de preço fixo, o usuário do serviço do TRIP deixa para adquirir seus bilhetes mais próximo da viagem.

A liberdade tarifária deve impulsionar a compra com mais antecedência, tanto para o usuário comum, quanto aos beneficiários do desconto de 50%. Com isso, pode-se propor a padronização para encerramento da compra com desconto em 3h de antecedência da viagem, como no caso dos jovens de baixa renda, e da reserva dos assentos gratuitos.

Registra-se, inclusive, que, embora ainda não transitado em julgado, os referidos prazos estão suspensos em decorrência de decisão judicial proferida nos autos da Ação Civil Pública nº 0049705-64.2012.4.01.3400.

2.5. Procedimentos para comercialização dos bilhetes

Ainda que seja algo implícito, não há na Resolução nº 4.282, de 2014, uma obrigação expressa para que o bilhete de passagem seja emitido no ato da compra.

Por falta dessa obrigação expressa, há atores do setor que entendem equivocadamente que se pode emitir documentos sem valor fiscal, tais como vouchers e ordens de fornecimento de passagens, tanto em passagens comercializadas virtualmente quanto presencialmente.

Para plena garantia de todos os seus direitos como consumidor, é essencial que o usuário receba, no ato da compra, seja ela feita em ponto de venda físico ou virtual, a sua via do documento fiscal que comprova a aquisição do serviço – no caso, o Bilhete de Passagem ou o Documento Auxiliar do Bilhete de Passagem Eletrônico (DABPE), que pode ser físico ou digital.

Assim, no novo marco regulatório do TRIP deverá constar a obrigatoriedade de se fornecer o bilhete de passagem ou DABPE no ato da compra.

Já quando a comercialização ocorrer no interior do veículo, sugere-se que o Bilhete de Passagem ou DABPE seja emitido no ato do embarque do passageiro, vedando a emissão em momento posterior. Tal dispositivo visa garantir que o usuário esteja coberto pelos seguros aplicáveis (SRC e DPVAT) durante todo o trecho de sua viagem.

Procedimento para concessão de benefícios tarifários

Para solicitar ou adquirir os bilhetes com benefícios tarifários especificados em lei, os beneficiários devem se dirigir aos pontos de venda das transportadoras portando os documentos que comprovem as suas condições.

Os idosos de baixa renda devem apresentar documento que comprove sua idade, e comprovação de renda. Conforme a Resolução nº 1.692, de 2006, esta pode ser comprovadas pelos seguintes documentos:

Res. 1.692/06

Art. 4º No ato da solicitação do "Bilhete de Viagem do Idoso" ou desconto do valor da passagem, o idoso deverá apresentar documento pessoal que comprove idade mínima de sessenta anos e renda igual ou inferior a dois salários-mínimos.

§1º A prova de idade do idoso far-se-á mediante apresentação do original de qualquer documento pessoal, com fé pública, que contenha foto.

§2º A comprovação de renda será feita mediante apresentação de um dos seguintes documentos:

- I - Carteira de Trabalho e Previdência Social com anotações atualizadas;
- II - contracheque de pagamento ou documento expedido pelo empregador;
- III - carnê contribuição para o Instituto Nacional de Seguro Social - INSS;
- IV - extrato de pagamento de benefício ou declaração fornecida pelo INSS ou outro regime de previdência social público ou privado; ou

V - documento ou carteira emitida pelas Secretarias Estaduais ou Municipais de Assistência Social ou congêneres.

§ 3º Fica facultado às empresas prestadoras dos serviços tirar, às suas custas, cópias dos documentos apresentados pelo idoso, para fins de controle da concessão do benefício.

Os jovens de baixa renda, de acordo com a Resolução nº 5.063, de 2016, devem apresentar documento de identidade em conjunto com Identidade Jovem, documento que comprova a condição de jovem de baixa renda.

Res. 5.063/16

Art. 3º No ato da solicitação do "Bilhete de Viagem do Jovem" ou do bilhete com desconto mínimo de cinquenta por cento, o beneficiário deverá apresentar Identidade Jovem, dentro do prazo de validade, acompanhada de documento de identificação com foto expedido por órgão público e válido em todo território nacional.

§ 2º Fica facultado às sociedades empresariais prestadoras dos serviços tirar, às suas custas, cópias dos documentos apresentados pelo beneficiário, para fins de controle da concessão do benefício.

Os usuários de baixa renda com deficiência devem apresentar documento de identidade, em conjunto com credencial do Passe Livre, cuja obtenção é regulamentada pela Portaria GM nº 261, de 2012, do então Ministério dos Transportes, atual Ministério da Infraestrutura.

Portaria GM nº 261/12

Art. 27. Para a obtenção da "Autorização de Viagem de Passe Livre" junto à empresa transportadora, o interessado ou seu representante, munido da credencial e identidade do beneficiário de Passe Livre, deverá dirigir-se a qualquer um dos postos de venda da empresa, próprios ou terceirizados, até 3 (três) horas antes do início da viagem no ponto inicial da linha.

Sugere-se a atualização dos procedimentos de aquisição dos benefícios tarifários de idosos e jovens de baixa renda, de forma a permitir que seus representantes, desde que munidos da documentação comprobatória, possam adquirir o bilhete de passagem.

A previsão de que outra pessoa solicite o benefício pelo idoso já consta em Parecer da Procuradoria (Parecer/ANTT/SRG/SML nº 0457-3.5.2/2009). Não há sentido em restringir a obtenção somente ao beneficiário. É também uma forma de preservar a isonomia entre usuário pagante e o beneficiário de descontos e gratuidades.

Também deverá ser retirada a exigência de que estes usuários ou seus representantes tenham que se dirigir ao ponto de venda físico. Conforme já mencionado nesta nota, será dada a opção à autorizatária de não dispor de ponto de venda físico, desde que disponibilize a venda e a concessão de benefícios pelos outros meios elencados. Também consta a proposta de que, quando a autorizatária comercializar passagens em um determinado canal de venda, também deverá conceder os benefícios tarifários.

Em todas as normas supracitadas, há a previsão de que, caso as vagas disponibilizadas já tenham sido preenchidas, a autorizatária deverá apresentar ao requerente documento informando o motivo da recusa.

Res. 1.692/06

Art. 2º-A As empresas prestadoras do serviço deverão, em qualquer caso, emitir documento ao solicitante quando da negativa de concessão do benefício, indicando a data, a hora, o local e o motivo da recusa.

Res. 5.063/16

Art. 3º

§ 1º Quando o benefício não for concedido, inclusive na hipótese de não ser possível a emissão do bilhete de viagem de retorno, nos termos do §2º do art. 2º, as sociedades empresariais prestadoras dos serviços deverão, quando solicitadas pelo beneficiário, emitir no ato documento ao solicitante, indicando a data, a hora, o local e o motivo da recusa.

Portaria GM nº 261/12

Art. 27.

(...)

Parágrafo único. 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

Sugere-se a ampliação a lista de informações a constarem no documento de recusa, de forma de que nele seja indicado:

- Data, hora e local da solicitação
- Data, origem e destino da viagem solicitada
- Motivo da recusa

Com essas informações, a ANTT poderá fazer uma análise mais qualitativa da situação em caso de reclamação de usuários. E também poderá comprovar que, na data e origem e destino da viagem solicitada, realmente não havia bilhetes de benefícios disponíveis.

Também foi avaliada a possibilidade de incluir no formulário o número de registro no SAC. A proposta determina que esse registro seja feito pelo agente que atender ao beneficiário no momento da solicitação da declaração. Esse agente deveria contactar o SAC da autorizatária, comunicar o fato, obter o número de protocolo e registrá-lo no formulário.

A proposta tem como finalidade dar mais responsabilidade ao atender os usuários beneficiários, fazendo a devida consulta quanto às vagas existentes e demonstrando isso de forma transparente ao usuário. O fato de ter que registrar no SAC seria mais custoso ao vendedor do que buscar solucionar o problema do usuário.

No entanto, tal procedimento apresenta riscos quando, mesmo que o agente aja de forma profissional e transparente, o usuário tem o direito de solicitar a declaração de recusa, independentemente da qualidade do atendimento. O procedimento de registro no SAC pode aumentar o tempo total de atendimento ao usuário e, por consequência, atrasar os demais usuários que estejam aguardando atendimento. Essa proposta regulatória pode comprometer a agilidade no atendimento.

Destaca-se que, ao entrar em contato com o SAC, o preposto não deverá só obter o protocolo, mas registrar todas as informações da solicitação que estão no formulário, bem como os dados destes usuários. Ainda que a proposta tenha o objetivo de tornar o procedimento aditável via SAC, os efeitos colaterais desse procedimento são consideráveis.

Como opção, pode-se incluir no formulário o número de documento de recusa e exigir que a autorizatária tenha o controle dos documentos emitidos, de modo que possam ser solicitados pela agência quando julgar oportuno.

A obrigatoriedade de fornecer o documento de negativa de benefício deve ocorrer também quando a solicitação ocorrer em ponto de venda físico.

Nos pontos de venda eletrônicos (totens) e virtuais (internet), a autorizatária poderá adotar estratégias para indicar previamente que as vagas dos beneficiários já estão preenchidas para o tipo de benefício concedido. Entretanto, o usuário deve ter a opção de receber documento – ainda que virtual – acerca da recusa.

Perda do benefício (no show)

As normas referentes aos benefícios tarifários do idoso e do jovem de baixa renda preveem que o usuário que vier a adquirir o benefício deverá comparecer ao embarque 30 minutos antes do início da viagem, sob pena de perda do benefício.

Res. 1.692/06

Art. 2º

(...)

§ 7º No dia marcado para a viagem, o idoso deverá comparecer ao terminal de embarque até trinta minutos antes da hora marcada para o início da viagem, sob pena de perda do benefício

Res. 5.063/16

Art. 2º

(...)

§ 6º No dia marcado para a viagem, 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

Ainda que haja essa previsão nas normas, poucas são as autorizatárias que operacionalizam tal procedimento, muito em função de que as normas tratam a perda do benefício como possibilidade, e não como regra.

Verifica-se que, na prática, há usuários que fazem mau uso dos benefícios, em especial as gratuidades, reservando vagas em mais de uma empresa, mais de uma data ou até mais de um destino, deixando para escolher depois quando irá viajar. Contudo, esses usuários não manifestam a desistência e as vagas não utilizadas ficam “presas”, sem poderem ser utilizadas por outros beneficiários.

De forma a mitigar este tipo de problema, sugere-se a inclusão de dispositivo de que o usuário que adquiriu o bilhete com benefício tarifário da gratuidade deverá comparecer para embarque 30 (trinta) minutos antes do horário de início da viagem e que, caso não compareça, terá o bilhete cancelado e a vaga antes reservada ficará disponível a outro usuário que tenha direito ao mesmo benefício antes concedido.

2.6. Regras aplicáveis aos bilhetes

A Resolução nº 4.282, de 2014, estabelece as regras aplicáveis aos bilhetes quanto à sua validade, emissão de segunda via, remarcação, transferência e cancelamento.

Res. 4.282/14

Art. 7º Os Bilhetes de Passagem terão validade máxima de um ano, a partir da data de sua primeira emissão, independentemente de estarem com data e horário marcados.

Tendo em vista que a Lei nº 11.975, de 2009 estabelece a validade do bilhete de passagem em 01 (um) ano, tal regra deverá ser mantida no novo marco regulatório.

De forma a evitar interpretações diversas, ainda que esteja implícito, sugere-se destacar na norma que o bilhete deverá ser utilizado dentro do período de validade.

O usuário tem direito a cancelar o serviço adquirido em qualquer meio disponível para a contratação dele e através do SAC conforme previsto no Decreto nº 6.523, de 2008. Sugere-se a reprodução deste dispositivo no novo marco regulatório, garantindo ao usuário o direito de remarcar, reembolsar ou transferir o bilhete em qualquer ponto de venda da autorizatória, físico, eletrônico ou virtual, independentemente do local de aquisição, através do SAC ou em qualquer outro meio disponível para a contratação do serviço. Tal direito é ratificado por meio do Parecer da Procuradoria nº 00174/2020/PF-ANTT/PGF/AGU.

A fim de reforçar o direito do usuário em ter atendido o desejo de remarcar, desistir ou de transferir o bilhete no ato da solicitação, sugere-se incorporar dispositivo do Decreto nº 6.523, de 2008, que dispõe que os efeitos cancelamento do serviço são imediatos à solicitação do usuário.

Transferência

Os bilhetes de passagem são nominais. Contudo, a Resolução nº 4.282, de 2014, estabelece a possibilidade de que eles sejam transferíveis, exceto se o contrato de transporte (bilhete de passagem) informar que ele é intransferível.

Já os bilhetes obtidos a partir de benefícios tarifários, conforme regulamento de cada benefício, são intransferíveis.

Res. 4.282/14

Art. 7º

(...)

§ 6º Os bilhetes de passagem serão nominais e transferíveis, podendo ser intransferíveis se o contrato de transporte assim dispuser.

§ 7º A transferência do bilhete a outro passageiro dar-se-á pela presença do passageiro cedente ou por meio da apresentação de seu documento de identidade original, munido dos bilhetes de passagem e embarque, no guichê da transportadora.

Res. 1692/06

Art. 1º

(...)

§ 8º O "Bilhete de Viagem do Idoso" e o bilhete com desconto do valor da passagem são intransferíveis

Res. 5.063/16

Art. 2º

(...)

§ 7º O "Bilhete de Viagem do Jovem" e o bilhete com desconto são intransferíveis e deverão conter referência ao benefício obtido, seja a gratuidade, seja o desconto de no mínimo cinquenta por cento do valor da passagem.

No cenário de liberdade tarifária, as autorizatárias poderão estabelecer variadas estratégias de preços e promoções em função do tipo de bilhete adquirido. Uma dessas estratégias é a comercialização de bilhetes que não são transferíveis.

De forma a manter o direito de opção do usuário, deverá ser garantido a ele ao menos uma opção de bilhete em que seja possível realizar a transferência. Destaca-se que a autorizatária é livre para estabelecer um preço diferenciado entre bilhetes transferíveis e intransferíveis.

Já nos bilhetes emitidos com benefícios tarifários, deve-se manter a característica de intransferibilidade, em função da própria característica do bilhete, que é destinado a um beneficiário específico.

Remarcação

Dentro do prazo de validade do bilhete de passagem, a Resolução nº 4.282, de 2014, prevê a possibilidade de remarcação da viagem, podendo haver a cobrança de taxa caso a solicitação ocorra a partir de 03 (três) horas do horário de partida.

Res. 4.282/14

Art. 7º Os Bilhetes de Passagem terão validade máxima de um ano, a partir da data de sua primeira emissão, independentemente de estarem com data e horário marcados.

§1º Dentro do prazo de validade e mediante a apresentação do Bilhete de Passagem e de Embarque, os bilhetes com data e horário marcados poderão ser remarcados, para utilização na mesma linha, seção e sentido

A remarcação do bilhete no prazo de 01 (um) ano é um direito conferido ao usuário pela Lei nº 11.975, de 2009. Durante a Tomada de Subsídios 04/2020 foram feitas sugestões no sentido de possibilitar às autorizatárias a comercialização de bilhetes não remarcáveis como forma de fomentar a redução nos preços das passagens.

Lei nº 11.975/09

Art. 1 Os bilhetes de passagens adquiridos no transporte coletivo rodoviário de passageiros intermunicipal, interestadual e internacional terão validade de 1 (um) ano, a partir da data de sua emissão, independentemente de estarem com data e horários marcados.

Parágrafo único. Os bilhetes com data e horário marcados poderão, dentro do prazo de validade, ser remarcados.

A Lei nº 11.975, de 2009, apresenta a possibilidade de remarcação dos bilhetes adquiridos dentro do prazo de validade. A interpretação dessa Lei pela Resolução nº 4.282, de 2014, é que os bilhetes são remarcáveis, porém com algumas regras, reavaliadas a seguir.

Res. 4.282/14

Art. 7º

§1º Dentro do prazo de validade e mediante a apresentação do Bilhete de Passagem e de Embarque, os bilhetes com data e horário marcados poderão ser remarcados, para utilização na mesma linha, seção e sentido

§2º No caso previsto no §1º, o passageiro pode optar por serviço em veículo de categoria diversa do originalmente contratado, arcando com as diferenças dos valores de tarifa, no caso de serviço em veículo de categoria superior ou tendo direito a restituição das diferenças de preço, no caso de serviço em veículo de categoria inferior.

§ 3º Para fins de remarcação, os Bilhetes de Passagem manterão, como crédito para o passageiro, durante sua validade, o valor atualizado da tarifa.

§ 4º O passageiro que desejar remarcar o bilhete adquirido com tarifa promocional sujeitar-se-á às condições de comercialização estabelecidas pela transportadora para a nova data de utilização, observado o disposto nesta Resolução, no que couber.

§ 5º A partir de 3 (três) horas antes do horário do início da viagem até a data de validade do bilhete, faculta-se à transportadora efetuar a cobrança de até 20% (vinte por cento) do valor da tarifa a título de remarcação, e com entrega de recibo ao usuário.

§ 6º Os bilhetes de passagem serão nominais e transferíveis, podendo ser intransferíveis se o contrato de transporte assim dispuser. (Redação do parágrafo dada pela Resolução ANTT Nº 5652 DE 17/01/2018).

§ 7º A transferência do bilhete a outro passageiro dar-se-á pela presença do passageiro cedente ou por meio da apresentação de seu documento de identidade original, munido dos bilhetes de passagem e embarque, no guichê da transportadora.

A primeira regra presente na Resolução consta no §1º do Art. 7º, que determina a apresentação do bilhete para o procedimento e que estes só podem ser remarcados estritamente para a mesma linha, seção e sentido. Quanto à obrigatoriedade de que a remarcação ocorra estritamente para a mesma linha, seção e sentido, sugere-se deixar a critério da autorizatária estabelecer se determinado bilhete pode ser ou não remarcado para serviço diverso do contratado.

É possível que o usuário queira remarcar seu bilhete quando, por exemplo, surgir outra linha, entre a mesma origem e destino, porém com serviço diferenciado, como, por exemplo, no caso de viagem com menos seções intermediárias.

Já o §2º trata da modificação de categoria do serviço no momento da remarcação, quando solicitado pelo usuário. Essa exigência garante ao usuário o direito de efetuar a troca da categoria de serviço quando da remarcação do bilhete, podendo receber a diferença quando a troca ocorrer para serviço inferior ou arcar com a diferença quando optar por serviço superior.

Essa regra está vinculada ao modelo de outorga em que o Poder Concedente estabelece o valor máximo de tarifa conforme o tipo de serviço. No cenário de liberdade tarifária, tal regra – receber a diferença de volta - não faz sentido, pois, conforme as regras aplicáveis ao bilhete, pode-se ter diversas faixas de preços no mesmo serviço, podendo um serviço de categoria superior ser mais barato que um serviço de categoria inferior.

Na situação vigente, o usuário terá que arcar com a diferença quando o preço do serviço for maior, e receber a diferença de volta quando for menor, observadas as condições de comercialização.

A manutenção do valor atualizado da tarifa – parágrafo 3º - visava resguardar o usuário dos aumentos de passagem publicados pela ANTT quando a tarifa era por ela estipulada. Caso o usuário adquirisse um bilhete de passagem antes do aumento das tarifas e realizasse a remarcação do bilhete após o aumento, ele tinha o garantido o valor atualizado. Tal dispositivo não se aplica no cenário de liberdade tarifária.

O parágrafo 4º é o mais relevante dentre todos. Porque a tarifa promocional, no regime de tarifa controlada, funcionava como uma liberdade tarifária “experimental”. Não havia regras e delimitações para estabelecimento de tarifa promocional. A Resolução nº 5.396, de 2017, não limitou percentuais para concessão de tarifas promocionais, tratando apenas dos procedimentos que deveriam ser realizados, especialmente relacionados a divulgação para usuários e para ANTT.

Essa norma reforça no parágrafo 4º do artigo 1º o previsto no art. 7º, parágrafo 4º da Resolução nº 4.282, de 2014.

Res. 5.396/17

Art. 1º

§ 4º O passageiro que desejar remarcar o bilhete adquirido com tarifa promocional sujeitar-se-á às condições de comercialização estabelecidas pelas empresas para a nova data de utilização, observada as regras da Resolução nº4.282, de 2014.

Em nenhuma norma está especificada o que são as condições de comercialização.

No cenário de liberdade de preços, a autorizatária poderá estabelecer as condições para remarcação, desde que divulgue de forma clara e objetiva, inclusive no próprio bilhete, as regras aplicáveis ao bilhete adquirido.

Uma das condições já previstas na Resolução nº 4.282, de 2014, que se aplica a todos os bilhetes, não apenas aos bilhetes promocionais, é a taxa de remarcação. O §5º do Art. 7º afirma que, entre 3h do início da viagem até a data de validade do bilhete, a transportadora poderá cobrar “taxa de remarcação”, desde que não superior a 20% do valor da tarifa.

Exceto os casos de tarifa promocional, que permite observar as condições de comercialização, todos os bilhetes são remarcáveis sem taxa de remarcação até 3 horas antes do início da viagem. Após esse período, podendo inclusive ser superior a data da viagem – casos de não comparecimento –, a remarcação é concedida, porém existe a possibilidade de a transportadora reter 20% do valor.

Assim, no cenário de liberdade de preços, não havendo vedação pela Lei nº 11.975, de 2009, sugere-se que a ANTT não defina regras de cobrança para remarcação. Dessa forma, permite-se que a autorizatária possa estabelecer diferentes tipos de bilhetes com regras específicas de remarcação, como percentual e prazo.

No entanto, visando conferir ao usuário a opção de adquirir bilhetes que possam ser remarcados sem custo, ampliando o leque de opções a ele disponíveis, sugere-se estabelecer que a autorizatária disponibilize ao menos uma opção de bilhete em que a remarcação possa ser feita sem custos dentro da validade do bilhete de passagem.

O estabelecimento de taxas de remarcação, em nenhuma hipótese, deve ser superior ao preço pago pelo usuário. Como tal situação afeta o direito do consumidor e, a fim de evitar abusos nas regras de remarcação de bilhetes, sugere-se pela replicação do dispositivo no novo marco regulatório do TRIP.

Em relação aos locais em que o usuário poderá solicitar a remarcação, as Resoluções nº 4.282, de 2014, e nº 3.535, de 2010, estabelecem que o usuário poderá cancelar o serviço adquirido e solicitar a remarcação em qualquer ponto de venda e através do SAC.

Res. 4.282/14

Art. 19-A. O pedido de cancelamento previsto no Art. 22 da Resolução nº 3.535, de 2010, será permitido e assegurado ao usuário por todos os meios disponíveis para a contratação do serviço e serão observadas as condições estabelecidas nesta Resolução para o reembolso do valor pago ou, a critério do passageiro, para a remarcação

(...)

§2º O reembolso do Cupom Fiscal - Bilhete de Passagem e a remarcação do Cupom de Embarque poderão ser solicitados em qualquer agência de venda de passagem da transportadora ou de agente por ela credenciado, independente do local de aquisição.

Res. 3.535/10

Art. 22. O SAC receberá e processará imediatamente o pedido feito pelo consumidor de cancelamento de serviço.

§ 1º O pedido de cancelamento será permitido e assegurado ao consumidor por todos os meios disponíveis para a contratação do serviço, observadas as condições estabelecidas em Resolução própria.

§ 3º Os efeitos do cancelamento serão imediatos à solicitação do consumidor, ainda que o seu processamento técnico necessite de prazo, e independente de seu adimplemento contratual.

§ 4º O comprovante do pedido de cancelamento será expedido por correspondência ou por meio eletrônico, a critério do consumidor.

Conforme já mencionado no início do item referente às regras aplicáveis aos bilhetes de passagem, tal direito está previsto no Decreto nº 6.523, de 2008 e deverá ser replicado nas normas do TRIP.

O Art. 20 trata da substituição dos bilhetes nos casos de remarcação.

Res. 4.282/14

Art. 20. Quando o passageiro optar por realizar a viagem em serviços de características diferentes daquelas contratadas, a transportadora deverá promover a substituição do respectivo bilhete de passagem, ajustando-o à tarifa correspondente.

Em relação à apresentação do bilhete para o procedimento de remarcação, entende-se que tal obrigatoriedade não faz mais sentido com o advento do Bilhete de Passagem Eletrônico (BP-e), cuja existência é apenas digital, fazendo com que o procedimento de remarcação possa ser feito remotamente.

Tal exigência fazia sentido nos modelos antigos de bilhetes, em que era necessário ao usuário comparecer ao ponto de venda físico para fazer a remarcação – que, muitas vezes, ocorria por meio de um mero carimbo no bilhete original ou a substituição deste por outro.

Além disso, a legislação referente ao SAC (Decreto nº 6.523, de 2008) garante ao usuário o direito de realizar o procedimento através do telefone do SAC em todos os meios disponíveis para a contratação do serviço – como a internet, por exemplo.

Reembolso

A Lei nº 11.975, de 2009 apresenta o direito do consumidor ter o valor pago do bilhete reembolsado, bastando sua simples declaração de vontade.

Lei nº 11.975/09

Art. 2º Antes de configurado o embarque, o passageiro terá direito ao reembolso do valor pago do bilhete, bastando para tanto a sua simples declaração de vontade.

Parágrafo único. Nos casos de solicitação de reembolso do valor pago do bilhete por desistência do usuário, a transportadora disporá de até 30 (trinta) dias, a partir da data do pedido, para efetivar a devolução.

A Resolução nº 4.282, de 2014, regulamenta a Lei e estabelece que os procedimentos para solicitação de reembolso pelo usuário. Especifica no parágrafo primeiro do art. 13 que o embarque, para fins de reembolso, equivale a 3 (três) horas antes do início da viagem.

Res. 4.282/14

Art. 13. Antes de configurado o embarque, o passageiro terá direito ao reembolso do valor pago pelo bilhete, em até 30 (trinta) dias do pedido, bastando para tanto a sua simples declaração de vontade por meio de formulário fornecido pela transportadora. (Redação dada pela Resolução 5285/2017/DG/ANTT/MTPA)

§ 1º Para efeito de reembolso do valor pago pelo bilhete dos serviços de transporte rodoviário de passageiros, considera-se configurado o embarque 3 (três) horas antes do horário do início da viagem constante do bilhete de passagem.

§ 2º No caso disposto no parágrafo anterior, o passageiro deverá observar o horário de funcionamento dos guichês de venda de passagem, afixado pela transportadora em local visível, ficando esta obrigada a aceitar a desistência do contrato de transporte pelo contratante, no caso deste não encontrar o guichê em funcionamento no horário estabelecido.

§ 3º Em caso de ausência de formulário, a transportadora estará obrigada a reembolsar o passageiro de imediato e em espécie.

Durante a Tomada de Subsídios 04/2020 foram apresentadas sugestões no sentido de se permitir a comercialização de bilhetes de passagem não reembolsáveis, sob o argumento de proporcionar redução no valor das passagens.

A Lei nº 11.975, de 2009, não deixa dúvidas que os bilhetes devem ser reembolsáveis se for da vontade do passageiro. Trata-se, entretanto, de norma de 2009, quando o regime de outorga do serviço de transporte rodoviário interestadual era a permissão. Na permissão, a tarifa é estabelecida pelo contrato de permissão, e nesse contrato são estabelecidas como se dá a operação. Independentemente se há ou não passageiros, o serviço deve ser oferecido.

A Lei nº 12.996, de 2014 altera na Lei nº 10.233, de 2001, o regime de outorga do TRIP de permissão para autorização.

No regime autorizativo, a competição pela prestação do serviço público se dá no mercado, diferente da permissão, que a competição ocorre pelo mercado nos processos de licitação.

A competição no mercado reclama menos intervenções regulatórias, e, como consequência, a redução dos preços na prestação do serviço.

A opção de reembolso ao passageiro em qualquer situação tende a elevar os preços do serviço, uma vez que o operador incluirá no preço o risco de ter que reembolsar os passageiros em horários próximos a prestação do serviço.

Em que pese a alteração provocada pela Lei nº 12.996, de 2014 em conjunto com a atribuição da ANTT de elaborar normas e regulamentos relativos à prestação de serviços de transporte e fomentar a competição, prevista inciso IV do artigo 24 da Lei nº 10.233, de 2001, entende-se não ser possível que a ANTT estabeleça algumas regras quanto ao reembolso sem alteração da Lei nº 11.975, de 2009.

Essa aparente impossibilidade de estabelecer regras para reembolso nos casos de desistência pode gerar alguns problemas regulatórios e fiscais. É possível e provável que os contratos de transporte não sejam firmados no momento do interesse do usuário, criando um contrato intermediário prévio à emissão do bilhete de passagem, como ocorre em outros setores por meio de sites de compra coletiva.

Como consequências, toda a estrutura regulatória discutida até aqui, principalmente as relacionadas aos procedimentos de venda – adequabilidade dos locais de venda, prazos para comercialização de bilhetes, inclusive para beneficiários de gratuidades – pode se tornar ineficaz. Inclusive a própria previsão legal, de dar garantias aos usuários de ser reembolsado.

Na tentativa de minimizar esse risco, será estabelecido que o bilhete de passagem deverá ser emitido no momento da venda. Mas, é certo que as tecnologias existentes, especialmente aquelas relacionadas à conexão de pessoas, são criativas e ágeis – e mais distantes do poder de ação da ANTT.

As duas possibilidades para a regulamentação de reembolso trazem riscos jurídicos e consequências judiciais relevantes.

No primeiro caso, facilita-se às autorizatárias a comercializar bilhetes com regras para desistência dos usuários. Nesse caso, órgãos de defesa dos consumidores e usuários podem entender que a ANTT está descumprindo a exigência legal prevista na Lei nº 11.975, de 2009.

A segunda alternativa consiste em exigir o reembolso no valor total o bilhete pago, no caso de desistência de viagem do passageiro, em linha com a Lei. Essa escolha regulatória pode (com alta probabilidade, pois já ocorre no fretamento) possibilitar um comércio de pré-venda de serviços de transporte, que pode trazer como consequências conturbações nas relações de consumo entre usuário, operadores e ANTT, e necessidade de atuação da equipe de fiscalização em problemas comerciais, e não de transporte.

Indo além, o comércio pré-venda não sujeito ao regulamento da ANTT pode tornar ineficaz as demais exigências regulatórias relacionadas aos procedimentos de venda, prejudicando significativamente os beneficiados de gratuidades.

Diante dos riscos, sugere-se que a ANTT submeta proposição para a alteração da Lei nº 11.975, de 2009, para que os reembolsos do valor já pago do bilhete ocorra se o transportador vier a cancelar a viagem.

Opta-se então por regulamentar conforme previsão legal.

Quanto ao prazo de 30 (trinta) dias para a autorizatária efetivar o reembolso, este está previsto na Lei nº 11.975, de 2009, devendo, portanto, ser mantido.

Sugere-se a manutenção da obrigação da autorizatária em fornecer formulário para a solicitação do reembolso, contudo, acrescentando a possibilidade desse registro ser feito no

SAC, mediante fornecimento de protocolo. Essa opção permite ao usuário o cancelamento ainda que o guichê ou ponto de venda esteja fechado.

Para garantir tal direito, o número do SAC deverá ser afixado no ponto de venda, conforme tratado no item “Informações obrigatórias” desta Nota.

Os §§4º a 9º tratam da forma como se dará o reembolso e da multa compensatória.

Res. 4.282/14

Art. 13.

(...)

§ 4º O reembolso de Bilhetes de Passagem dar-se-á:

I - nos casos de bilhetes pagos em espécie, em moeda corrente ou por meio de transação bancária de crédito em favor do passageiro e a critério deste;

II - nos casos de bilhetes pagos com cheque, em moeda corrente ou por meio de transação bancária de crédito em favor do passageiro, após compensação bancária da ordem de pagamento e tendo sido configurada quitação do débito, ou devolução do cheque caso o mesmo não houver sido descontado;

III - para compras efetuadas no cartão de crédito, por meio de crédito único, realizado na fatura do titular do cartão, das parcelas já faturadas e pagas, e cancelamento das parcelas vincendas; e

IV - para compras efetuadas por meio de sistema de crediário, em moeda corrente ou por meio de transação bancária de crédito em favor do passageiro, das parcelas pagas, e cancelamento das parcelas vincendas.

§ 5º Faculta-se às transportadoras, exclusivamente no caso de reembolso, reter até 5% (cinco por cento) sobre o valor da tarifa, a título de comissão de venda e multa compensatória, conforme o caso, e com entrega de recibo ao usuário.

§ 6º Na hipótese de a compra ter sido efetuada na vigência de tarifa promocional, o reembolso da quantia paga pelo bilhete dar-se-á pelo valor vigente na data de restituição, subtraído o percentual de desconto concedido na aquisição.

§ 7º O montante do reembolso será calculado com o valor da tarifa vigente na data da efetiva restituição, observadas as disposições previstas nos parágrafos anteriores.

No novo marco regulatório, inicialmente optou-se por não manter os dispositivos que tratam da forma como se dará o reembolso conforme o meio de pagamento, pois trata-se de algo inerente ao Direito do Consumidor e não às normas de transporte. Porém diante das dúvidas observadas na Tomada de Subsídios 04/2020, no caso de reembolso sugere-se manter os dispositivos do parágrafo 4º.

Também as disposições constantes nos §§5º e 6º não fazem sentido no regime de liberdade de preços. As regras de reembolso em função de tarifa vigente ou promocional remetem ao modelo de outorga onde o Poder Concedente estabelece a tarifa máxima.

Destaca-se que o usuário não ficará sem informações acerca das regras aplicáveis quando adquirir bilhete com passagem promocional, uma vez que a autorizatária será obrigada a informá-lo dessas regras quando da aquisição do bilhete.

Já quanto à multa compensatória de 5% em caso de solicitação de reembolso, este valor está previsto na Lei nº 10.406, de 2002, Art. 740, §3º, não sendo possível, por meio de Resolução, flexibilizar este valor.

Outro ponto de destaque é que a multa incide sobre o preço do serviço, excluindo taxas eventualmente pagas. Em relação à devolução destas taxas, ela deverá ser integral, sem ônus para o usuário, desde que a taxa seja referente a algum serviço que o usuário ainda não tenha usufruído – como exemplo, as taxas de embarque, cujo serviço somente teria sido usufruído pelo usuário se ele tivesse utilizado o terminal rodoviário e embarcado.

O §10º do Art. 13 da Resolução nº 4.282, de 2014, visa reforçar ao usuário que ele perde o direito ao reembolso se não comparecer ao embarque ou não se solicitar o reembolso antes disso, permanecendo seu direito à remarcação dentro do prazo de validade do bilhete.

Res. 4.282/14

Art. 13.

(...)

§ 10º O não comparecimento do passageiro para embarque ou a não declaração da vontade de desistir antes da configuração do embarque acarretam a perda do direito ao reembolso, mantendo a validade dos bilhetes para fins de remarcação e/ou transferência por até um ano, a partir da data de sua primeira emissão, observado o disposto no art. 7º desta Resolução.

Ainda que tal informação esteja implícita ao longo do texto da norma, entende-se que a reserva de um parágrafo específico para reforçar a informação é importante para evitar eventuais conflitos entre usuários e autorizatárias. Assim, sugere-se, na nova norma, a manutenção da informação, com as respectivas atualizações.

Em relação aos locais em que o usuário poderá solicitar o reembolso, as Resoluções nº 4.282, de 2014, e nº 3.535, de 2010, estabelecem que o usuário poderá cancelar o serviço adquirido e solicitar o reembolso em qualquer ponto de venda e através do SAC.

Res. 4.282/14

Art. 19-A. O pedido de cancelamento previsto no Art. 22 da Resolução nº 3.535, de 2010, será permitido e assegurado ao usuário por todos os meios disponíveis para a contratação do serviço e serão observadas as condições estabelecidas nesta Resolução para o reembolso do valor pago ou, a critério do passageiro, para a remarcação.

§2º O reembolso do Cupom Fiscal - Bilhete de Passagem e a remarcação do Cupom de Embarque poderão ser solicitados em qualquer agência de venda de passagem da transportadora ou de agente por ela credenciado, independente do local de aquisição.

Res. 3.535/10

Art. 22. O SAC receberá e processará imediatamente o pedido feito pelo consumidor de cancelamento de serviço.

§ 1º O pedido de cancelamento será permitido e assegurado ao consumidor por todos os meios disponíveis para a contratação do serviço, observadas as condições estabelecidas em Resolução própria.

§ 3º Os efeitos do cancelamento serão imediatos à solicitação do consumidor, ainda que o seu processamento técnico necessite de prazo, e independente de seu adimplemento contratual.

§ 4º O comprovante do pedido de cancelamento será expedido por correspondência ou por meio eletrônico, a critério do consumidor.

Conforme já mencionado no início do item referente às regras aplicáveis aos bilhetes de passagem, tal direito está previsto no Decreto nº 6.523, de 2008, e deverá ser replicado nas normas do TRIP.

2.7. Cancelamento de Viagem

Os procedimentos a serem observados pela autorizatária em caso de cancelamento de viagens estão estabelecidos na Resolução nº 4.282, de 2014.

Res. 4.282/14

Art. 6º

(...)

§ 4º A transportadora que não tenha comercializado bilhete de passagem para determinada linha e suas seções, com uma hora de antecedência do início do horário do ponto de origem da linha, poderá não realizá-la, devendo comunicar à ANTT, por meio do Sistema de Gerenciamento de Permissões - SGP, antes do horário previsto para a viagem, sob pena de ser configurada a infração de supressão de viagem.

§ 5º A transportadora estará desobrigada a atender o ponto de seção autorizado no quadro de tarifas e no esquema operacional do serviço, desde que não tenha sido emitido bilhete de passagem para seção que envolva esse ponto e desde que não coincida com ponto de parada para lanche ou refeição.

(...)

Art. 13.

(...)

§ 11 Nos casos de supressão de seção ou supressão de linha, o usuário terá direito ao reembolso integral e imediato do valor pago, sem cobrança de comissão de venda e multa compensatória, podendo, alternativamente e à sua escolha, caso haja disponibilidade, remarcar o bilhete de passagem, sem ônus, na mesma categoria de serviço.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - PROCEDIMENTOS DE VENDA

Na Tomada de Subsídios 04/2020, foi sugerida a manutenção de dispositivo sobre cancelamento de viagens proposta pela equipe do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria DG nº 339/19.

Em síntese, a proposta permitia o cancelamento de viagens, independente da comercialização de passagens, com a previsão de salvaguardas aos usuários nestes casos.

Na Análise de Impacto Regulatório nº 16/2019, a equipe listou como vantagens da proposta:

- Permitir a flexibilização da operação por parte do prestador de serviço;
- Permitir o rearranjo de viagens conforme a demanda dos usuários, o que tenderia a reduzir os custos do operador e, consequentemente, em a reduzir o preço dos serviços praticado aos usuários.
- Aderência às novas práticas de mercado, que proporcionam oferta de serviço conforme a demanda. Como os usuários já estão se acostumando com esse modelo, é possível que essa migração regulatória não seja um empecilho ao cidadão mais atualizado.

E, como desvantagens, foram listados:

- Poderia deixar o usuário desatendido, frustrando sua expectativa de viagem.
- Tenderia a afetar mais negativamente as pessoas menos susceptíveis às mudanças culturais e atualizações tecnológicas.
- Necessidade de criação de regras sobre o assunto, o que demandaria esforços por parte da ANTT para seu desenvolvimento e sua fiscalização.
- A regularidade do serviço poderia ser prejudicada.
- Poderia prejudicar o controle e a fiscalização das gratuidades e dos benefícios tarifários.
- Exigiria cuidado na definição dos direitos dos usuários.

Assim, a proposta apresentada foi no sentido de se permitir o cancelamento de viagem mesmo quando houvesse bilhete de passagem comercializado, desde que o usuário fosse informado com antecedência de 48 (quarenta e oito) horas e fosse reembolsado ou, conforme sua escolha, tivesse remarcado o bilhete. Também previa a desnecessidade de comunicação prévia ao usuário, quando este fosse alocado em outra viagem que viesse a ocorrer no período de até 03 (três) horas.

Quanto à análise dos impactos regulatórios da inclusão deste dispositivo, compreendeu-se que a flexibilização da operação por parte do prestador de serviço e o rearranjo de viagens conforme a demanda dos usuários possibilita redução de custos às autorizatárias e redução de preços aos usuários.

Já quanto à afirmação de que o cancelamento de viagens estaria aderente às novas práticas do mercado e que os usuários já estão se acostumando com o novo modelo, não há evidências quanto a isso. Ao menos no transporte regular, não se verifica com frequência tal prática e tampouco que estes usuários estejam acostumados a tal procedimento.

No entanto, sem entrar no mérito da legalidade, sabe-se que tal procedimento é comum em plataformas digitais que intermediam viagens em regime de fretamento e que é possível que essa prática seja incorporada no serviço regular também.

O cancelamento implica na quebra de contrato entre a empresa e o usuário. A prática de cancelamento de viagens deve ser desestimulada, e quando ocorrer, deve haver medidas efetivas de proteção aos usuários.

Como proposta, os cancelamentos de viagens devem afetar os índices de desempenho da autorizatária, mais especificamente o de regularidade. Dessa forma, procura-se estimular uma melhor programação operacional pela autorizatária, sem que gere prejuízos aos usuários.

São regras para cancelamento de viagens:

- Não ter sido comercializado nenhum bilhete;

É permitido o cancelamento da viagem nos casos onde não houve comercialização e nem concessão de bilhete para gratuidades.

- Realocação de passageiros com bilhetes emitidos;

Nos casos em que tiver sido comercializado bilhete de passagem, ou concedidas gratuidades, os usuários deverão ser realocados em viagens para o mesmo destino que venham ocorrer em até 01 (uma) hora do horário inicialmente contratado, em veículo de mesma categoria ou superior, podendo ser de outra autorizatária. O prazo de 1(uma) hora está em conformidade com a Lei nº 11.975, de 2009, em relação a atrasos. Nesses casos o bilhete deverá ser substituído para constar a viagem correta dos usuários.

- Os passageiros devem ser comunicados da alteração na viagem.

A comunicação com os passageiros deverá ocorrer em até 48 horas antes da viagem. Caso o passageiro não seja informado e compareça ao local de embarque, tomando conhecimento da alteração somente no local, a empresa também deverá oferecer as alternativas de reembolso integral e de reacomodação.

Cumpridos esses três requisitos, a viagem poderá ser cancelada.

Caso a autorizatária cancele a viagem não atendendo a esses requisitos, ainda assim deverá atender aos usuários. Nesses outros casos, deverá ser oferecido ao passageiro a escolha entre outras possibilidades de viagem para o mesmo destino, sendo pelo menos um deles no mesmo dia, ou reembolso total do valor pago.

Em relação a suprimir paradas em pontos de embarque intermediários localizados ao longo da linha, existe a possibilidade, hoje prevista, da autorizatária não atender à localidade caso não tenha bilhete de passagem emitido no momento da partida do ponto inicial. No entanto, tal procedimento apresenta problemas por não estipular em que momento a venda de

passagens deva ser encerrada no ponto intermediário e a localidade pode deixar de ser atendida.

A opção seria por manter o dispositivo, estabelecendo a partir de que momento as vendas devam ser encerradas, de forma que possibilite a comunicação segura entre motorista e o ponto de embarque. Poderia ser 03 (três) horas antes do início da viagem na localidade ou mesmo no horário de embarque estabelecido pela autorizatária. A vantagem é conferir à autorizatária uma maior flexibilidade operacional. Como o prazo para concessão de benefícios tarifários se encerra em 3 (três) horas antes do início da viagem, estes não seriam prejudicados.

Cabe a ANTT monitorar se os pontos intermediários não estão atendidos por falta de passageiros ou pela transportadora não estar disponibilizando bilhetes para comercialização.

3. Quadro resumo

Problema/Oportunidade de melhoria	Solução	Relação com outro tema? Qual?
Uso do conceito de “tarifa” remete ao regime em que o preço é definido pelo Poder Público	Adoção do conceito de “preço do serviço”	
Base de cálculo do ICMS já está contido no próprio imposto, tornando inviável que o preço seja definido sem agregar o cálculo do imposto	Redefinição do conceito de preço, para incluir o ICMS dentro do preço	Bilhetes – especificações
Resolução nº 4.130, de 2013, sobre multiplicadores tarifários, incompatível com o regime de autorização	Excluir o TRIP do escopo da Resolução, revogando os seguintes dispositivos: ■ §§1º, 2º, 3º e 4º do Art. 20; ■ Art. 20-A; Art. 21; e ■ item “a” do Anexo IV.	Veículos – especificações, categoria
Resolução nº 5.396, de 2017, sobre tarifa promocional, incompatível com o regime de autorização	■ Excluir o TRIP do escopo da Resolução, revogando os seguintes dispositivos: ■ §§5º, 6º e 7º do Art. 1º ;	Bilhetes – especificações
Resolução nº 1.430, de 2006, sobre taxa de rateio de pedágio, incompatível com o regime de autorização	Excluir o TRIP do escopo da Resolução;	Bilhetes – especificações
Taxa de embarque	Manter	Bilhetes – especificações
Taxa de serviço	Se houver a cobrança, a taxa de serviço deverá ser informada no bilhete	Bilhetes – especificações
Isenção de taxa de embarque a idosos que obtém a gratuidade	Manter	Bilhetes – especificações Benefícios tarifários
Isenção de taxa de embarque a usuários do Passe Livre – decisão judicial transitada em julgado	Prever na norma a isenção desta taxa aos usuários do Passe Livre	Bilhetes – especificações Benefícios tarifários

Problema/Oportunidade de melhoria	Solução	Relação com outro tema? Qual?
A cobrança de taxa de serviço por aquisição do bilhete em meios não presenciais pode restringir o acesso às gratuidades de idosos e usuários do Passe Livre	Prever na norma a isenção da taxa de serviço aos usuários da gratuidade dos idosos e Passe Livre	Bilhetes – especificações Benefícios tarifários
Ausência de parâmetro, no regime de autorização, para a definição do desconto de 50% a usuários beneficiários em Lei	Estabelecer que o valor de 50% é sobre o preço oferecido.	Bilhetes – especificações Benefícios tarifários
Documento Quadro de Tarifas não se aplica para o atual regime de autorização	Exclusão do TRIP do escopo da Resolução nº 1.383/06 e revogar a Resolução nº 2.760/08	
Garantir aos usuários informações acerca dos preços dos serviços em suas linhas e seções	Estabelecimento de um documento nomeado como “Carta de Serviços”, a ser disponibilizado ao usuário pelas autorizatárias em todos os pontos de venda, especialmente os físicos. Neste documento deverá constar os preços dos serviços, classes disponíveis e as regras aplicáveis ao bilhete de passagem	Relacionamento com usuários
Garantir ao usuário o menor preço em caso de divulgação de valores divergentes para o mesmo serviço	A autorizatária deverá informar de forma clara e objetiva as regras aplicáveis ao bilhete que justifiquem a diferenciação de preços. Caso isso não ocorra, prevalecerá o menor preço	
Cadastro de pontos de venda	Eliminar a obrigatoriedade de cadastro, mas incluir necessidade de divulgação.	Inviabilidade operacional Bilhetes
Obrigação de ter um ponto de venda físico em cada ponto de seção	Eliminar a obrigatoriedade	
Restrição à concessão de benefícios tarifários em caso da não obrigação de ter ponto de venda físico	A concessão dos benefícios tarifários deve ocorrer em todos os pontos de venda da autorizatária.	Benefícios tarifários

Problema/Oportunidade de melhoria	Solução	Relação com outro tema? Qual?
<p>As autorizatárias devem divulgar em seus pontos de venda cerca de 13 informações obrigatórias, sendo que 09 deles devem ser afixados quando se tratar de pontos de venda físicos</p>	<p>Instituir a Carta de Serviços, com as informações relativas aos serviços prestados pela autorizatária, a ser disponibilizado em todos os pontos de venda, físicos, eletrônicos ou virtuais, e nos veículos onde houver venda embarcada;</p> <p>Estabelecer o Guia de Orientação aos Passageiros, as ser disponibilizado em todos os pontos de venda, físicos, eletrônicos ou virtuais, e nos veículos</p> <p>Estabelecer 3 (três) informações a serem afixadas e eliminar a obrigação de divulgar as demais informações, exceto as exigências legais.</p>	<p>Relacionamento com Usuários</p> <p>Benefícios tarifários</p>
<p>Venda no interior do veículo</p>	<p>A venda no interior do veículo não deve ser a única possibilidade de comercialização do bilhete;</p> <p>Só se aplica para a viagem em curso.</p>	<p>Viagem</p>
<p>As normas que tratam dos benefícios tarifários do idoso e do jovem de baixa renda restringem a concessão dos benefícios aos pontos de venda próprios das autorizatárias</p>	<p>Concessão de benefícios deverá ser estendida para todos os locais onde a autorizatária comercializar passagens – pontos físicos, eletrônicos ou virtuais e na venda embarcada</p>	<p>Benefícios tarifários</p>
<p>A norma atual é omissa em garantir aos beneficiários a aquisição do bilhete em localidades que não são ponto de seção da linha, mesmo a autorizatária disponibilizando-o aos usuários pagantes</p>	<p>Inclusão de dispositivo que garanta aos beneficiários as mesmas condições dadas aos demais usuários.</p>	<p>Benefícios tarifários</p>

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - PROCEDIMENTOS DE VENDA

Problema/Oportunidade de melhoria	Solução	Relação com outro tema? Qual?
Os normativos atuais listam todos os equipamentos de acessibilidade de um ponto de venda	<p>Estabelecer que:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Os pontos de venda devem atender às condições de acessibilidade previstas nas normas vigentes. ▪ A autorizatária deve divulgar as condições de acessibilidade disponíveis em cada ponto de venda 	Relacionamento com usuário.
Antecedência mínima para início da venda de bilhetes	Adequar o prazo para 30 (trinta) dias corridos, exceto em viagens eventuais e venda no interior do veículo	
Antecedência máxima para início da venda de bilhetes	Estabelecer antecedência máxima de 120 (cento e vinte) dias, podendo o prazo ser estendido em função do desempenho da autorizatária	Monitoramento e controle
Norma atual não prevê quando a venda de bilhetes deverá ser encerrada	A venda de bilhetes deverá ser encerrada no horário de apresentação para embarque	
Definição do horário de embarque: atualmente, a ANTT estabelece como sendo 03 (três) horas antes do início da viagem do passageiro	O horário de apresentação para embarque deverá ser estabelecido pela autorizatária. Exceção feita aos beneficiários de gratuidades, cujo horário de embarque deverá ser de 30 minutos antes do horário de início da viagem do passageiro	Benefícios tarifários Viagem/procedimentos de embarque
Normas atuais são omissas quanto ao início da concessão de benefícios tarifários	A concessão de benefícios tarifários deverá ser iniciada juntamente com a comercialização de bilhetes aos usuários pagantes	Benefícios tarifários
Prazos para concessão do desconto de 50% dos idosos	Manutenção das regras previstas no Decreto nº 9.921, de 2019 quanto aos prazos para concessão do desconto.	Benefícios tarifários

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - PROCEDIMENTOS DE VENDA

Problema/Oportunidade de melhoria	Solução	Relação com outro tema? Qual?
Nas normas atuais, não há obrigação expressa para que o bilhete de passagem seja emitido no ato da compra.	Estabelecer que o bilhete seja emitido no ato da compra, seja ela feita em ponto de venda físico ou virtual	Não
Emissão de bilhete em venda ocorrida no interior do veículo	Estabelecer que o bilhete seja emitido no ato do embarque, vedando a emissão posterior	Não
Aquisição de bilhetes de benefícios tarifários por terceiros	Estabelecer que a aquisição dos benefícios tarifários possa ser feita por seus representantes, desde que munidos da documentação comprobatória	Benefícios tarifários
Restrição da concessão de benefícios tarifários apenas em pontos de venda físicos	Os benefícios tarifários deverão ser concedidos em todos os canais de venda disponibilizados pela a autorizatária	Benefícios tarifários
Utilização do documento de recusa de concessão de benefícios como ferramenta de fiscalização	Ampliar as informações necessárias a serem preenchidas pela autorizatária	Benefícios tarifários
Garantir ao usuário acesso à informação quanto à disponibilidade ou não do benefício pretendido, quando das vendas por meios eletrônicos ou virtuais	A autorizatária deverá indicar, no caso de vendas não presenciais, se os assentos dos beneficiários já foram preenchidas, emitindo quando solicitada, a comprovação da negativa.	Benefícios tarifários
Perda do benefício da gratuidade em função do não comparecimento ao embarque	Estabelecer que o usuário que adquiriu o bilhete com benefício tarifário da gratuidade deverá comparecer para embarque 30 (trinta) minutos antes do horário de início da viagem e que, caso não compareça, terá o bilhete cancelado e a vaga antes reservada ficará disponível a outro usuário que tenha direito ao mesmo benefício antes concedido	Benefícios tarifários. Viagem

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - PROCEDIMENTOS DE VENDA

Problema/Oportunidade de melhoria	Solução	Relação com outro tema? Qual?
Normas atuais não são claras no sentido de permitir a remarcação, reembolso e transferência através do SAC, conforme disposto no Decreto nº 6.523, de 2008	Destacar de forma clara na norma que as autorizatárias deverão efetuar a remarcação, reembolso e transferência através do SAC e em todos os canais disponíveis para venda, independentemente do local e do meio de aquisição	
Os procedimentos de remarcação, reembolso e transferência deverão ser efetivados no momento da solicitação	Replicar dispositivo do Decreto nº 6.523, de 2008, dispondo que os efeitos da solicitação do usuário quanto ao reembolso, remarcação ou transferência deverão ser <u>imediatos</u> à solicitação do usuário	
Transferência de bilhetes	Garantir ao usuário ao menos uma opção de bilhete em que seja possível realizar a transferência.	
Apresentação do bilhete para o procedimento de remarcação	Eliminar a exigência, visto que, com o advento do BP-e, o procedimento pode ser feito digitalmente	
Remarcação estritamente para a mesma linha, seção e sentido	Eliminar a exigência e deixar a critério da autorizatária tratar tal assunto nas regras aplicáveis ao bilhete	
Troca de categoria de serviço quando da remarcação	Deixar a critério da autorizatária tratar tal assunto nas regras aplicáveis ao bilhete	
Substituição de bilhetes em caso de troca de serviço ou remarcação	Assunto de natureza fiscal, não necessita dispositivo específico nas normas de transporte	
Para fins de remarcação, manutenção como crédito o valor atualizado da tarifa ao usuário	Disposição não se aplica ao regime de liberdade de preços. Excluir.	

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - PROCEDIMENTOS DE VENDA

Problema/Oportunidade de melhoria	Solução	Relação com outro tema? Qual?
Disposições sobre a taxa de remarcação	<p>Estabelecer que:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ A autorizatária disponibilize ao menos uma opção de bilhete em que a remarcação possa ser feita sem custos dentro da validade do bilhete de passagem ▪ Incide sobre o preço do serviço pago pelo usuário, excluído taxas ▪ Forneça comprovante de pagamento da taxa de remarcação, quando aplicável 	
Valor da taxa de remarcação	A ANTT deixa de estabelecer os valores de taxa de remarcação. Contudo, o valor da taxa de remarcação não poderá ser superior ao preço pago pelo usuário, mesmo que promocional.	
Diferença de valores na remarcação do bilhete	Estabelecer que caso o valor da passagem no momento da remarcação seja diferente do valor pago, o passageiro deve arcar com a diferença ou receber a diferença	
Fornecimento de formulário para solicitação de reembolso	Estabelecer que o formulário poderá ser substituído pelo protocolo de registro no SAC da solicitação de reembolso.	
Prazo de solicitação do reembolso	Permanece como parâmetro o horário de embarque, contudo, este horário passa a ser definido pela autorizatária e não pela ANTT e deverá ser informado no bilhete	Bilhetes – especificações
Observância, pelo usuário, do horário do funcionamento do guichê para fins de reembolso	Mesmo que o guichê esteja fechado, é garantido ao usuário solicitar cancelamento e reembolso através do SAC, que deve funcionar 24 horas por dia, ou por qualquer outro meio de venda disponível (internet, por exemplo). Para garantir tal direito, o número do SAC deverá ser afixado no ponto de venda	

Problema/Oportunidade de melhoria	Solução	Relação com outro tema? Qual?
Formas de devolução do valor pago conforme o meio de pagamento	Manutenção das regras atuais	
Multa compensatória para reembolso	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Manutenção da taxa de 5%, prevista no Código Civil ▪ Incide sobre o preço do serviço pago pelo usuário, excluindo taxas 	
Devolução de taxas em caso de reembolso	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A devolução será aplicada à taxa que seja referente a algum serviço que o usuário ainda não tenha usufruído – como exemplo, a taxa de embarque. ▪ A devolução será integral e sem ônus aos usuários 	
Perda do direito ao reembolso caso ele seja solicitado após o horário embarque	Ainda que seja algo implícito, reforçar na norma que o usuário perde o direito ao reembolso se não comparecer ao embarque ou não se solicitar o reembolso antes disso, permanecendo seu direito à remarcação dentro do prazo de validade do bilhete	
Cancelamento de viagem	<p>Não desejável. Possível quando não houver bilhetes comercializados, e se houver os passageiros (inclusive beneficiários) sejam realocados em outra viagem com diferença de 1 (uma) hora da viagem original, mediante comunicação com 48h de antecedência. Não cumpridos os requisitos, a autorizatária estará sujeita a penalidades e deverá oferecer aos usuários além de uma alternativa de viagem na mesma data, a opção de reembolso imediato e integral do valor pago.</p>	Viagem
Desobrigação de atender ponto de seção intermediário caso não tenha havido a comercialização de bilhete	Manter.	

CAPÍTULO 7

BILHETES

1. Contextualização

O bilhete de passagem é o documento que comprova o contrato de transporte entre a autorizatária e o passageiro, por isso tem importância fundamental para a realização da viagem.

Neste capítulo serão abordados os assuntos relacionados ao bilhete propriamente dito, envolvendo a parte conceitual, as informações que devem constar nos bilhetes e como serão armazenadas e transmitidas para a ANTT.

2. Problemas Regulatórios ou Oportunidades de Melhorias

- Revisão dos conceitos de bilhetes estabelecidos na norma
- Revisão das informações que devem constar nos bilhetes
- Revisão dos procedimentos relacionados ao bilhete durante a viagem
- Revisão dos equipamentos para emissão de bilhetes
- Revisão das formas de acompanhamento e controle

2.1. Revisão dos Conceitos de Bilhetes

A Resolução nº 4.282, de 2014, no seu artigo 2º, apresenta alguns conceitos relacionados aos bilhetes de passagem. A Resolução nº 5.852, de 2019, incluiu os incisos XII a XIV, de outros tipos de documentos fiscais que poderão utilizados no transporte rodoviário de passageiros.

Res. 4.282/14

Art. 2º Para os fins desta Resolução, considera-se:

I - Bilhete de Passagem: documento fiscal que comprova o contrato de transporte com o passageiro;

II - Bilhete de Embarque: documento não fiscal que comprova o contrato de transporte com o passageiro, vinculado ao Bilhete de Passagem;

III - Bilhete de Embarque Gratuidade: documento não fiscal que comprova o contrato de transporte com o passageiro com direito à gratuidade tarifária;

IV - Cupom Fiscal – Bilhete de Passagem: documento fiscal, emitido pelo Emissor de Cupom Fiscal, que comprova o contrato de transporte com o passageiro e equipara-se para os 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;

VI - Cupom de Embarque Gratuidade: documento não fiscal, emitido pelo Emissor de Cupom Fiscal, que comprova o contrato de transporte com o passageiro com direito à gratuidade tarifária, e equipara-se para os fins desta Resolução, no que couber, ao Bilhete de Embarque Gratuidade;

VII - Emissor de Cupom Fiscal – ECF: equipamento eletrônico que emite o Cupom Fiscal – Bilhete de Passagem, o Cupom de Embarque e o Cupom de Embarque Gratuidade de acordo com as especificações estabelecidas pelo Conselho Nacional de Política Fazendária – Confaz;

VIII - Programa Aplicativo Fiscal (PAF-ECF): programa desenvolvido para possibilitar o envio de comandos ao software básico do ECF, sem capacidade de alterá-lo ou ignorá-lo;

XII - Bilhete de Passagem Eletrônico (BP-e): documento emitido e armazenado eletronicamente, de existência apenas digital, com o intuito de documentar as prestações de serviço de transporte de passageiros, cuja validade jurídica é garantida pela assinatura digital do emitente e autorização de uso pela administração tributária da unidade federada do contribuinte, antes da ocorrência do fato gerador. O BP-e comprova o contrato de transporte com o passageiro e equipara-se para os fins desta Resolução, no que couber, ao Bilhete de Passagem;

XIII - Documento Auxiliar do BP-e (DABPE): representação gráfica resumida do BP-e, impressa em papel comum ou portado em formato eletrônico digital, para acompanhar o passageiro durante a viagem. O DABPE equipara-se para os fins desta Resolução, no que couber, ao Bilhete de Passagem e ao Bilhete de Embarque;

XIV - O Cupom Fiscal Eletrônico (CF-e-ECF) é um documento fiscal eletrônico cuja emissão e cujo armazenamento serão efetuados exclusivamente por meio eletrônico, tendo existência apenas digital. O CF-e-ECF comprova o contrato de transporte com o passageiro e equipara-se para os fins desta Resolução, no que couber, ao Bilhete de Passagem.

A atribuição de estabelecer o tipo de documento fiscal que será utilizado é de competência das secretarias de fazendas estaduais. Por meio do Ajuste SINIEF nº 01, de 07 de abril de 2017, com alterações promovidas pelo Ajuste SINIEF nº 22, de 14 de dezembro de 2018, foi instituído o Bilhete de Passagem Eletrônico (BP-e) e sua representação simplificada, o Documento Auxiliar do Bilhete de Passagem Eletrônico (DABPE), em substituição aos modelos anteriores de Bilhetes de Passagem e de Embarque. Dessa forma, todas as Unidades de Federação do país, com exceção do estado de Santa Catarina, aderiram ao BP-e, tornando-o de uso obrigatório desde 01 de julho 2019.

Destaca-se que no modelo BP-e, em que o documento é de existência apenas digital, a via do passageiro será o DABPE, que poderá ser impresso física ou eletronicamente (arquivo .PDF, por exemplo) ou, ainda, por meio de QRCode que permita à autorizatária fazer a conferência digital dos dados do bilhete.

Em relação aos bilhetes emitidos com o benefício tarifário da gratuidade, o Manual de Orientações ao Contribuinte do BP-e, versão 1.00b, estabelece que o documento a ser emitido também deverá ser o BP-e, não cabendo a admissão de outro documento.

Assim, sugere-se que no novo marco regulatório do TRIP seja adotado como documento fiscal exigível o BP-e e, como via do passageiro, o DABPE. E que, em função do caso exclusivo

do estado de Santa Catarina não ter implantado o documento, sejam admitidos outros modelos de bilhetes desde que estes sejam estabelecidos pelo respectivo órgão fazendário.

Quanto aos conceitos dos documentos, deverá ser utilizado no novo marco regulatório os conceitos adotados pelo CONFAZ, com pequenas adaptações para as normas de transporte, de forma a deixá-los mais claros aos passageiros e entes regulados:

- Bilhete de Passagem Eletrônico (BP-e): documento fiscal emitido e armazenado eletronicamente, de existência apenas digital, cuja validade jurídica é garantida pela assinatura digital do emitente e autorização de uso pela administração tributária da unidade federada do contribuinte, antes da ocorrência do fato gerador.
- Documento Auxiliar do Bilhete de Passagem Eletrônico (DABPE): representação gráfica resumida do BP-e, impressa em formato físico ou eletrônico, para acompanhar o passageiro durante a viagem.

2.2. Revisão das informações que devem constar nos bilhetes de Passagem

As informações que devem constar nos Bilhetes de Passagem estão atualmente dispostas nos arts. 4º e 22 da Resolução nº 4.282, de 2014, e art. 5º da Resolução nº 1.692, de 2006. As informações serão analisadas por assunto.

Res. 4.282/14

Art. 4º Os Bilhetes de Passagem e os Bilhetes de Embarque poderão ser emitidos manual, mecânica ou eletronicamente e deles constarão, em sua parte frontal, no mínimo, as seguintes informações:

- I - Nome, endereço, número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ e número do Serviço de Atendimento ao Consumidor – SAC da transportadora;
- II - Denominação do bilhete, de acordo com o art. 2º desta Resolução;
- III - Data e horário de emissão do bilhete;
- IV -Identificação do passageiro, constando nome, número do Cadastro de Pessoa Física – CPF, se o possuir, e número de documento de identificação oficial;
- V - Valor da tarifa;
- VI - Valor da tarifa promocional, se houver;
- VII - Alíquota do ICMS e o valor monetário deste tributo;
- VIII - Valor monetário dos demais tributos incidentes (excluído o valor do ICMS);
- IX - Valor da taxa de embarque, se houver, e desde que arrecadado pela transportadora;
- X - Valor do pedágio, se houver;
- XI - Valor do bilhete de passagem (valor total pago);
- XII - Número da poltrona;
- XIII - Origem e destino da viagem;

XIV - Prefixo da linha e suas localidades terminais;

XV - Data e horário da viagem;

XVI - Número do bilhete e da via, série, ou subsérie, conforme o caso;

XVII - Agência emissora do bilhete,

XVIII - Nome da empresa gráfica impressora do bilhete e número da respectiva inscrição no CNPJ, se for o caso, exceto para os bilhetes de embarque;

XIX - Tipo de serviço, quando se tratar de viagem em serviço diferenciado;

XX - Forma de pagamento; e

XXI - Identificação de viagem extra.

§ 1º Deverão constar nos Bilhetes de Embarque Gratuidade, o disposto nos incisos I a IV, XIII a XVII e XXI, e, quando for o caso, os incisos IX a XII e XX, todos do art. 4º, bem como campo constando a gratuidade correspondente, nos seguintes termos:

I - “Gratuidade de Criança”, quando tiver por fundamento o art. 29, inciso XVII, do Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998;

II - “Bilhete de Viagem do Idoso”, quando tiver por fundamento legal o art. 40, inciso I, da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003;

III - “Autorização de Viagem – Passe Livre”, quando tiver por fundamento legal a Lei nº 8.899, de 29 de junho 1994; e

IV - “Passe Livre Auditores e Agentes do Trabalho”, quando tiver por fundamento do art. 34 do Decreto nº 4.552, 27 de dezembro de 2002;

V - “Bilhete de viagem do Jovem”, quando tiver fundamento no art. 32, inciso I, da Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2015.

§ 3º Fica vedada a emissão de bilhetes únicos de passagem para operação de serviços de transporte terrestre intermunicipal, interestadual e internacional de passageiros em linhas distintas.

§ 4º Em caso de extravio, furto ou roubo dos bilhetes, o passageiro terá direito à emissão de 2ª via, apresentando o seu CPF, se o possuir, e documento de identificação oficial no guichê da transportadora.

§ 5º O Bilhete de Passagem emitido por ECF, ou por sistema fiscal eletrônico similar, nos termos do art. 23, observará as disposições do CONFAZ relativas aos documentos fiscais.

§ 6º O Bilhete de Embarque emitido por ECF, ou Sistema Fiscal Eletrônico similar, nos termos do Art. 23, deverá conter as informações previstas nos incisos I a VII, IX a XVII, XIX e XXI do caput deste artigo.

§ 7º O Bilhete de Embarque deve ser emitido com dado identificador que possibilite a vinculação direta com o documento fiscal correspondente ou com o sistema fiscal emissor.

§ 8º O Bilhete de Embarque emitido por ECF, ou sistema fiscal eletrônico similar, nos termos do art. 23, deve ser emitido com código de barras composto exclusivamente por números, preferencialmente bidimensional, com o seguinte formato e ordenação: número de série do equipamento fiscal emissor ou chave de acesso do documento fiscal eletrônico, número do bilhete de embarque, identificação da linha, data prevista da viagem, hora prevista da viagem, código do desconto, valor da tarifa, percentual do desconto, número de celular do passageiro, código do ponto de origem, código do ponto de destino.

(...)

Art. 22. No verso da via dos bilhetes destinados aos passageiros, deverá constar a transcrição dos direitos dos usuários relacionados no Anexo Único a esta Resolução.(Redação dada pela Resolução 4432/2014/DG/ANTT/MT)

Parágrafo único. Para vendas realizadas pela internet, ou quando o usuário solicitar o porte digital do bilhete eletrônico, os direitos dos usuários poderão ser informados quando do aceite do contrato de transporte com o passageiro, ficando dispensada a sua impressão.

Res. 1.692/06

Art. 5º O “Bilhete de Viagem do Idoso” será emitido pela empresa prestadora do serviço em pelo menos duas vias, sendo que uma via será destinada ao passageiro e não poderá ser recolhida pela transportadora e nela constarão, no mínimo, as seguintes indicações:

- I - Nome, endereço da empresa prestadora do serviço, número de inscrição no CNPJ e data da emissão do bilhete;
- II - Denominação “Bilhete de Viagem do Idoso”;
- III - Número do bilhete e da via;
- IV - Origem e destino da viagem;
- V - Prefixo da Linha e suas localidades terminais;
- VI - Data e horário da viagem;
- VII - Número da poltrona;
- VIII - Nome do beneficiário;
- IX - Número do documento de identificação do beneficiário; e
- X - Informação da obrigatoriedade do beneficiário comparecer ao terminal de embarque até trinta minutos antes da hora marcada para o início da viagem, sob pena de perda do benefício

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - BILHETES

Em complemento, o item 1.2.1.1 do anexo da Resolução nº 4.499, de 2014 – MONITRIIP –, apresenta as informações sobre vendas de passagens que devem ser transmitidas para a ANTT ao finalizar a venda.

	Descrição do campo	Tamanho	Formato	Obrigatório
1	Identificador de Log	2	N	Sim
2	Código identificador do bilhete de embarque	2	N	Sim
3	CNPJ da empresa	14	N	Sim
4	Número de série do equipamento fiscal que emitiu o bilhete de passagem	20	X	Sim
5	Número do bilhete de embarque	9	N	Sim
6	Data de emissão do bilhete de embarque	8	D	Sim
7	Hora de emissão do bilhete de embarque	6	H	Sim
8	Categoria do Transporte	2	N	Sim
9	Identificação da linha	8	X	Sim
10	Código do ponto de origem da viagem	20	N	Sim
11	Código do ponto de destino da viagem	20	N	Sim
12	Tipo de serviço	2	N	Sim
13	Data da viagem	8	D	Sim
14	Hora da viagem	6	H	Sim
15	Tipo de viagem	2	N	Sim
16	Número da poltrona	7	N	Sim
17	Plataforma de Embarque	15	X	Sim
18	Motivo do desconto	2	N	Sim
19	Valor da Tarifa	10	R1	Sim
20	Percentual de desconto	4	R1	Sim
21	Alíquota do ICMS	10	R1	Sim
22	Valor do Pedágio	10	R1	Sim
23	Taxa de embarque	10	R1	Sim
24	Valor Total	10	R1	Sim
25	Nome do Passageiro	50	X	Sim
26	Documento de identificação do passageiro	20	X	Sim
27	CPF do Passageiro	11	N	Não
28	Celular do passageiro	12	N	Não

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - BILHETES

As especificações do formato de cada campo estão disponíveis no item 1.1 do Anexo da Resolução nº 4.499, de 2015, a saber:

- a) Numérico (N): numérico sem casas decimais.
- b) Real (R1): numérico sem sinal, com duas casas decimais.
- c) Real (R2): numérico com sinal, sem limite de casas decimais.
- d) Alfanumérico (X): cadeia de caracteres.
- e) Data (D): somente os algarismos da data, no formato (AAAAMMDD).
- f) Hora (H): somente os algarismos da hora, no formato (HHMMSS).
- g) Data/Hora (DH): dado contendo a data e hora em formato UTC (Universal Time Coordinated) fornecido pelo equipamento GPS.

As informações serão analisadas por grupos de informações:

- Informações sobre a autorizatária
- Informações sobre o bilhete
- Informações sobre o serviço contratado
- Informações sobre o preço
- Informações sobre os passageiros
- Outros.

Informações sobre a autorizatária

Dentre as informações que identificam a transportadora, estão disponíveis atualmente no Bilhete de Passagem o nome, endereço, CNPJ e número do SAC. Todas essas informações são importantes para o usuário, exceto o CNPJ. Porém, o CNPJ é importante para o órgão regulador, e é a única informação sobre o prestador de serviço exigida pelo sistema de monitoramento na transmissão dos bilhetes de venda.

Res. 4.282/14

Art. 4º Os Bilhetes de Passagem e os Bilhetes de Embarque poderão ser emitidos manual, mecânica ou eletronicamente e deles constarão, em sua parte frontal, no mínimo, as seguintes informações:

I - Nome, endereço, número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ e número do Serviço de Atendimento ao Consumidor – SAC da transportadora;

Res. 1.692/06

Art. 5º O “Bilhete de Viagem do Idoso” será emitido pela empresa prestadora do serviço em pelo menos duas vias, sendo que uma via será destinada ao passageiro e não poderá ser recolhida pela transportadora e nela constarão, no mínimo, as seguintes indicações:

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - BILHETES

I - Nome, endereço da empresa prestadora do serviço, número de inscrição no CNPJ e data da emissão do bilhete;

A exigência do SAC, advém do art. 7º do Decreto nº 6.523, de 2008, replicado na Resolução nº 3.535, de 2010.

Decreto nº 6.523/08

Art. 7º O número do SAC constará de forma clara e objetiva em todos os documentos e materiais impressos entregues ao consumidor no momento da contratação do serviço e durante o seu fornecimento, bem como na página eletrônica da empresa na INTERNET.

Parágrafo único. No caso de empresa ou grupo empresarial que oferte serviços conjuntamente, será garantido ao consumidor o acesso, ainda que por meio de diversos números de telefone, a canal único que possibilite o atendimento de demanda relativa a qualquer um dos serviços oferecidos.

Res. 3.535/10

Art. 9º. O número do SAC, inclusive o número específico para o atendimento de pessoas deficientes auditivas ou da fala, constará de forma clara e objetiva em todos os documentos e materiais impressos entregues ao consumidor no momento da contratação do serviço e durante o seu fornecimento, nos guichês de venda de passagens e no interior de todos os veículos e carros ferroviários de passageiros, além de estar disponibilizado na página eletrônica da empresa na INTERNET, quando houver.

Tabela do Log de Vendas do MONITRIIP – relacionado às informações da autorizatária

	Descrição do campo	Tamanho	Formato	Obrigatório
3	CNPJ da empresa	14	N	Sim

No Manual de Orientações ao Contribuinte do BP-e, há até 19 informações referentes ao prestador do serviço a serem preenchidas no BP-e. Já no DABPE, que é a versão simplificada do BP-e, as principais informações mínimas obrigatórias são o CNPJ, Razão Social e Endereço completo.

Para atendimento à finalidade de fiscalização, controle e informação aos usuários do TRIP, as informações obrigatórias das autorizatárias estabelecidas pelo CONFAZ no DABPE são suficientes, acrescidas do número do SAC.

Assim, sugere-se que na norma do TRIP sejam exigidas as seguintes informações mínimas obrigatórias das autorizatárias nos bilhetes de passagem e no DABPE:

- CNPJ e Razão Social;
- Endereço; e
- Número do SAC da autorizatária.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - BILHETES

Na Tomada de Subsídios 04/2020 foi sugerido que alternativamente à razão social pudesse ser informado no bilhete apenas o nome fantasia da autorizatária.

Tal sugestão apresenta dois problemas: primeiro, as normas fiscais referentes aos bilhetes de passagem exigem que seja informada a razão social da autorizatária tanto no BP-e quanto no DABPE; segundo, há casos de duas ou mais empresas de razões sociais diferentes, mas com o mesmo nome fantasia.

Para usuários e fiscalização, o segundo problema (duas ou mais empresas com razão social diferente e nome fantasia idêntico) é o mais grave, especialmente quando há a necessidade de se reclamar dos serviços prestados. A existência de duas autorizatárias com o mesmo nome fantasia pode induzir o usuário a reclamar na autorizatária errada, fazendo protelar ou mesmo prejudicar o acesso a seus direitos.

No âmbito da fiscalização, especificamente aquela que se utiliza das manifestações dos usuários, também pode haver a indução ao erro e o direcionamento incorreto das ações, dispendendo custos logísticos, humanos e financeiros desnecessariamente.

Dessa forma, a sugestão não foi acatada. Entretanto, caso a autorizatária opte por usar o nome fantasia nos veículos, deve utilizar o nome fantasia no bilhete, em adição a razão social.

Em relação às informações da autorizatária a serem enviadas no sistema de monitoramento, o CNPJ é informação suficiente para a ANTT efetuar ações de fiscalização e estudos técnicos, e foi sugerida a alteração do formato de numérico para alfanumérico, para otimizar o tratamento dos dados.

	Descrição do campo	Tamanho	Formato	Obrigatório
X	CNPJ da autorizatária	14	X	Sim

Informações sobre o Bilhete

Atualmente, nas Resoluções nº 4.282, de 2014, e 1.692, de 2006, são exigidas uma série de informações sobre o bilhete de passagem, muitas relacionadas às exigências fiscais.

Res. 4.282/14

Art. 4º Os Bilhetes de Passagem e os Bilhetes de Embarque poderão ser emitidos manual, mecânica ou eletronicamente e deles constarão, em sua parte frontal, no mínimo, as seguintes informações:

(...)

II - Denominação do bilhete, de acordo com o art. 2º desta Resolução;

III - Data e horário de emissão do bilhete;

(...)

XVI - Número do bilhete e da via, série, ou subsérie, conforme o caso;

XVII - Agência emissora do bilhete,

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - BILHETES

XVIII - Nome da empresa gráfica impressora do bilhete e número da respectiva inscrição no CNPJ, se for o caso, exceto para os bilhetes de embarque;

Res. 1.692/06

Art. 5º O “Bilhete de Viagem do Idoso” será emitido pela empresa prestadora do serviço em pelo menos duas vias, sendo que uma via será destinada ao passageiro e não poderá ser recolhida pela transportadora e nela constarão, no mínimo, as seguintes indicações:

(...)

II - Denominação “Bilhete de Viagem do Idoso”;

III - Número do bilhete e da via;

(...)

§ 1º Na ausência de bilhete específico, fica facultado à empresa adotar qualquer documento que contenha as especificações mínimas referidas neste artigo.

Tabela do Log de Vendas do MONITRIIP – relacionado a informações do bilhete

	Descrição do campo	Tamanho	Formato	Obrigatório
2	Código identificador do bilhete de embarque	2	N	Sim
4	Número de série do equipamento fiscal que emitiu o bilhete de passagem	20	X	Sim
5	Número do bilhete de embarque	9	N	Sim
6	Data de emissão do bilhete de embarque	8	D	Sim
7	Hora de emissão do bilhete de embarque	6	H	Sim

No Manual de Orientações ao Contribuinte do BP-e, há até 22 informações referentes ao bilhete a serem preenchida. Já no DABPE, que é a versão simplificada do BP-e, as principais informações mínimas obrigatórias são a data e hora da emissão do BP-e, número do BP-e, a chave de acesso para conferência do BP-e e o QRCode. As informações referentes à identificação da agência que emitiu a passagem são opcionais.

Para atendimento à finalidade de fiscalização, controle e informação aos usuários do TRIP, as informações obrigatórias dos bilhetes estabelecidas pelo CONFAZ para o DABPE são suficientes.

Como o DABPE é uma representação simplificada do BP-e, o número do bilhete e a respectiva Chave de Acesso são informações essenciais para que o usuário consulte a autenticidade do documento que lhe foi emitido, bem como possa verificar as demais informações do seu bilhete.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - BILHETES

Já a data e hora de emissão do bilhete são essenciais para que o usuário tenha conhecimento exato da validade do bilhete adquirido – 01 (um) ano a partir da data de emissão.

Assim, sugere-se que na norma do TRIP sejam exigidas as seguintes informações mínimas obrigatórias do bilhete nos bilhetes de passagem e no DABPE:

- Número do bilhete
- Chave de Acesso
- Data e hora da emissão do bilhete

Em relação às informações da autorizatária a serem enviados no sistema de monitoramento, o código identificador do bilhete previsto na linha 2 do log de vendas do atual sistema de monitoramento, e a denominação do bilhete do inciso II do art. 4º são utilizados para identificar se o bilhete é de gratuidade ou não. A identificação da gratuidade já é informada no conjunto de informações sobre a tarifa, logo opta-se por dispensar essa informação.

Também entende-se ser dispensável que seja informado no monitoramento o número de série do equipamento fiscal que emitiu o bilhete. Tal informação é de natureza fiscal e não de transporte.

Já quanto ao número do bilhete de embarque, sugere-se a substituição pela chave de acesso do bilhete. A chave de acesso tem 44 caracteres numéricos e traz diversas informações, como CNPJ e o próprio número do bilhete. Com esse dado, é possível à fiscalização acessar os dados dos bilhetes para fins de análise das informações.

Nos casos em que a prestação do serviço tiver início em Unidade da Federação que não faça uso do BP-e, o número do bilhete deverá ser o equivalente à chave de acesso. Nas demais UF's, a informação obrigatória deste campo deverá ser a chave de acesso do BP-e.

Uma informação não considerada obrigatória na emissão dos bilhetes, mas que é importante para fins de monitoramento, é a identificação, pelo CNPJ, da agência emissora do bilhete.

No âmbito do transporte, as informações acerca das agências que emitem a passagem podem ser importantes para fins de mapeamento do comportamento dos usuários quanto ao local de aquisição, como, por exemplo, para acompanhar a evolução da participação das vendas não presenciais no setor. Além disso, a informação pode ser de extrema importância na identificação de irregularidades pela fiscalização.

O envio dessa informação para o sistema monitoramento possibilita que seja dispensado o cadastro dos pontos de venda, tratado no tema “Preço do Serviço”. Estando ela disponível para fins de mapeamento e fiscalização, não há necessidade de se solicitar o cadastro prévio de pontos de venda, reduzindo, assim, o fardo regulatório no momento do cadastro dos serviços.

Assim, a proposta desta equipe técnica quanto às informações do bilhete a serem transmitidas via monitoramento está detalhada na tabela abaixo:

	Descrição do campo	Tamanho	Formato	Obrigatório
X	Número do bilhete de passagem	9	X	
X	Chave de Acesso do BP-e ou número equivalente, nos casos em que a prestação do	44	X	Sim

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - BILHETES

	serviço tiver início em Unidade da Federação que não faça uso do BP-e			
X	Data de emissão do bilhete de passagem	8	D	Sim
X	Hora de emissão do bilhete de passagem	6	H	Sim
X	CNPJ da agência emissora do bilhete	14	X	Sim

Informações sobre a viagem e o serviço contratado

Outro grupo de informações que deve constar no bilhete é o serviço contratado. Atualmente exige-se: prefixo da linha e suas localidades terminais, data e horário da viagem, identificação de viagem extra, origem e destino da viagem, tipo de serviço - para identificar o serviço diferenciado -, número da poltrona e, em se tratando de benefícios tarifários, informação para que o usuário se apresente para embarque 30 minutos antes do início da viagem.

Res. 4.282/14

Art. 4º Os Bilhetes de Passagem e os Bilhetes de Embarque poderão ser emitidos manual, mecânica ou eletronicamente e deles constarão, em sua parte frontal, no mínimo, as seguintes informações:

(...)

XII - Número da poltrona;

XIII - Origem e destino da viagem;

XIV - Prefixo da linha e suas localidades terminais;

XV - Data e horário da viagem;

(...)

XIX -Tipo de serviço, quando se tratar de viagem em serviço diferenciado;

(...)

XXI - Identificação de viagem extra.

Res. 1.692/06

Art. 5º O “Bilhete de Viagem do Idoso” será emitido pela empresa prestadora do serviço em pelo menos duas vias, sendo que uma via será destinada ao passageiro e não poderá ser recolhida pela transportadora e nela constarão, no mínimo, as seguintes indicações:

(...)

IV - Origem e destino da viagem;

V - Prefixo da Linha e suas localidades terminais;

VI - Data e horário da viagem;

VII - Número da poltrona;

(...)

X - Informação da obrigatoriedade do beneficiário comparecer ao terminal de embarque até trinta minutos antes da hora marcada para o início da viagem, sob pena de perda do benefício.

A plataforma de embarque, apesar de ser campo opcional, está contemplado na transmissão do bilhete via MONITRIIP.

Tabela do Log de Vendas do MONITRIIP – relacionado a informações do serviço contratado

	Descrição do campo	Tamanho	Formato	Obrigatório
8	Categoria do Transporte	2	N	Sim
9	Identificação da linha	8	X	Sim
10	Código do ponto de origem da viagem	20	N	Sim
11	Código do ponto de destino da viagem	20	N	Sim
12	Tipo de serviço	2	N	Sim
13	Data da viagem	8	D	Sim
14	Hora da viagem	6	H	Sim
15	Tipo de viagem	2	N	Sim
16	Número da poltrona	7	N	Sim
17	Plataforma de Embarque	15	X	Sim

Em relação às informações existentes, sugere-se excluir a informação de viagem extra. Com a informação do prefixo em conjunto com a data e hora da viagem, é possível identificar se é viagem extra ou não. Para o usuário, essa informação não é relevante, logo pode ser dispensada.

A categoria do serviço indica qual o serviço adquirido pelo usuário. Essa informação é importante, pois o preço pode variar em função do tipo escolhido. O veículo pode dispor de assentos de mais de uma categoria, inclusive para uma mesma viagem. Sugere-se a manutenção da informação, inclusive quando for viagem do serviço convencional.

As informações sobre o prefixo da linha, os municípios de origem e destino da viagem do passageiro, data e horário de início da viagem e poltrona são essenciais aos usuários, portanto, devem ser mantidas.

À primeira vista, a informação sobre os pontos terminais da linha não parece ser essencial, visto que já existe o prefixo dela informado no bilhete. No entanto, a informação é essencial para os passageiros que viajam de, para ou entre pontos de seção intermediários e não somente entre os pontos terminais da linha, uma vez que o serviço prestado é identificado no ônibus através da descrição dos pontos terminais. A ausência dessa informação causaria confusão a estes passageiros.

Sugere-se acrescentar a informação quanto ao horário de apresentação para o embarque do passageiro e dos pontos de embarque e desembarque.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - BILHETES

Na proposta apresentada no capítulo de Procedimentos de Venda, o horário de embarque passa a ter importância para fins de encerramento da venda de passagem, reembolso de bilhetes e perda de benefício da gratuidade em caso de não comparecimento. Além disso, é necessário período prévio à viagem para os procedimentos de embarque e essa informação deve constar no bilhete.

Quanto aos pontos de embarque e desembarque, no novo marco regulatório do TRIP serão permitidos tais procedimentos em diferentes pontos dentro do mesmo município, além do terminal rodoviário.

Assim, a informação passa a ser de suma importância ao usuário, pois se vislumbra o aumento de opções de locais de embarque e desembarque no novo marco regulatório. Para a ANTT, as informações são importantes para estudos técnicos quanto à distribuição de embarques e desembarques dentro do mesmo município e para a fiscalização dos serviços.

Em relação a essas informações, verifica-se a necessidade de um alinhamento entre ANTT e CONFAZ para que estes três novos campos (horário de embarque e pontos de embarque e desembarque) constem no BP-e. Assim, mesmo após publicação do novo marco regulatório, pode ser necessário um período de transição até que os novos campos constem nos programas do BP-e.

Quanto à informação sobre plataforma de embarque, sugere-se que tal campo seja obrigatório. É comum a ocorrência de conflitos em terminais onde há numeração das plataformas e a autorizatária deixa de informar ou informa erroneamente por falta de obrigação legal. Nas localidades onde não houver plataforma, a autorizatária deve ser orientada a preencher a informação com “00”.

Cumpre ressaltar que operacionalmente não há prejuízos para as autorizatárias informar tal dado – já é uma prática comum no setor. Em geral, as autorizatárias já possuem plataformas pré-definidas nos pontos de embarque e já dispõem dessa informação mesmo quando a passagem é vendida com bastante antecedência. Caso haja mudança de plataforma no dia da viagem, deverá a autorizatária cumprir seu dever de informar de forma clara e objetiva aos usuários – outra prática que já é comum quando ocorre a mudança de plataforma.

As informações obrigatórias quanto à viagem e serviço contratado deverão ser:

- Prefixo da linha ou outro código de identificação da linha
- Localidades terminais da linha
- Município de origem da viagem do passageiro
- Local de embarque
- Município de destino da viagem do passageiro
- Local de desembarque
- Categoria de serviço
- Data e horário para apresentação para embarque
- Data e horário de início da viagem do passageiro
- Plataforma
- Poltrona

A proposta quanto às informações sobre a viagem e o serviço contratado a serem transmitidas está detalhada na tabela abaixo:

	Descrição do campo	Tamanho	Formato	Obrigatório
X	Identificação da linha	08	X	Sim
X	Código do ponto de embarque	03	X	Sim
X	Código do ponto de desembarque	03	X	Sim
X	Categoria do serviço	02	X	Sim
X	Data de apresentação para embarque	08	D	Sim
X	Horário de apresentação para embarque	06	H	Sim
X	Data de início da viagem	08	D	Sim
X	Horário de início da viagem	06	H	Sim
X	Número da poltrona	07	X	Sim
X	Plataforma de Embarque	15	X	Sim

A informação de categoria de transporte, hoje presente no sistema de monitoramento, é desnecessária, pois pelo par origem/destino é possível verificar se o serviço é interestadual ou internacional.

Em relação aos códigos de pontos de embarque/desembarque, eles deverão ser estabelecidos pela ANTT no momento de seu cadastro. A partir dessa informação é possível identificar os municípios de origem e destino do passageiro.

Informações sobre preço do serviço

Sobre os valores do serviço, exige-se que conste no bilhete: valor da tarifa, alíquota e valor do ICMS e outros tributos, valor da taxa de embarque, valor do pedágio, e o valor total pago pelo usuário.

Res. 4.282/14

Art. 4º Os Bilhetes de Passagem e os Bilhetes de Embarque poderão ser emitidos manual, mecânica ou eletronicamente e deles constarão, em sua parte frontal, no mínimo, as seguintes informações:

(...)

V - Valor da tarifa;

VI - Valor da tarifa promocional, se houver;

VII - Alíquota do ICMS e o valor monetário deste tributo;

VIII - Valor monetário dos demais tributos incidentes (excluído o valor do ICMS);

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - BILHETES

IX - Valor da taxa de embarque, se houver, e desde que arrecadado pela transportadora;
X - Valor do pedágio, se houver;
XI - Valor do bilhete de passagem (valor total pago);

(...)

XX - Forma de pagamento;

§ 1º Deverão constar nos Bilhetes de Embarque Gratuidade, o disposto nos incisos I a IV, XIII a XVII e XXI, e, quando for o caso, os incisos IX a XII e XX, todos do art. 4º, bem como campo constando a gratuidade correspondente, nos seguintes termos:

I - “Gratuidade de Criança”, quando tiver por fundamento o art. 29, inciso XVII, do Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998;

II - “Bilhete de Viagem do Idoso”, quando tiver por fundamento legal o art. 40, inciso I, da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003;

III - “Autorização de Viagem – Passe Livre”, quando tiver por fundamento legal a Lei nº 8.899, de 29 de junho 1994; e

IV - “Passe Livre Auditores e Agentes do Trabalho”, quando tiver por fundamento do art. 34 do Decreto nº 4.552, 27 de dezembro de 2002;

V - “Bilhete de viagem do Jovem”, quando tiver fundamento no art. 32, inciso I, da Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2015.

Res. 1.692/06

Art. 5º O “Bilhete de Viagem do Idoso” será emitido pela empresa prestadora do serviço em pelo menos duas vias, sendo que uma via será destinada ao passageiro e não poderá ser recolhida pela transportadora e nela constarão, no mínimo, as seguintes indicações:

(...)

II - Denominação “Bilhete de Viagem do Idoso”;

Tabela do Log de Vendas do Monitriip – relacionado a informações da tarifa

	Descrição do campo	Tamanho	Formato	Obrigatório
18	Motivo do desconto	2	N	Sim
19	Valor da Tarifa	10	R1	Sim
20	Percentual de desconto	4	R1	Sim
21	Alíquota do ICMS	10	R1	Sim

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - BILHETES

22	Valor do Pedágio	10	R1	Sim
23	Taxa de embarque	10	R1	Sim
24	Valor Total	10	R1	Sim

É importante constar o valor do bilhete adquirido pelo passageiro, separadamente do valor de quaisquer taxas que o passageiro venha a pagar, visto que elas têm a mera finalidade de repasse de valores, como é o caso de taxas de embarque (para terminais) e taxas de conveniência (para pontos de venda).

Tal informação visa dar ao usuário a devida transparência sobre o que ele está pagando e possibilita à ANTT fazer um melhor acompanhamento dos preços praticados pelas autorizatárias e repassados aos usuários.

Com objetivo de proporcionar ao usuário a devida transparência informando acerca dos valores que compõe o valor total do bilhete e possibilitar à ANTT fazer um melhor acompanhamento dos preços praticados pelas autorizatárias e das taxas de embarque e de serviço cobradas, sugere-se que sejam emitidas nos bilhetes as seguintes informações quanto aos valores:

- Preço do serviço, já incluído o ICMS
- Taxa de embarque, se houver
- Taxa de serviço, se houver (no manual do BP-e é identificada como SVI (Serviços de Venda Integrada))
- Valor total do bilhete
- Categoria do beneficiário

Informações sobre alíquotas de ICMS e de demais impostos podem – ou devem, se previstos em lei – estar disponíveis, mas não são exigências regulatórias para fins de transporte. Entende-se que são informações de natureza fiscal.

A informação sobre a forma de pagamento é de importância ao usuário para fins de direito do consumidor. É uma informação não obrigatória para fins de transporte. Entretanto, ela pode ser uma informação importante para os casos de devolução do valor pago. Os casos de devolução têm regras diferentes em função da forma de pagamento. Caso a forma de pagamento não esteja disponível no bilhete, a devolução será realizada da forma mais favorável ao usuário.

Em relação aos bilhetes emitidos com benefícios tarifários, é importante fazer constar no bilhete a categoria do beneficiário. A categoria do beneficiário é informação importante para que o usuário tenha no bilhete uma informação comprovando que aquele bilhete foi emitido com benefício tarifário. Também é importante para fins de fiscalização, monitoramento e produção de estudos técnicos pela ANTT.

Em relação ao valor do desconto, nos casos dos beneficiários com 50% de desconto, caso a autorizatária julgue conveniente, ela poderá incluir a informação do valor do desconto no bilhete, junto com o valor sem desconto. Entretanto, a informação do preço pago em conjunto com a categoria do beneficiário é informação suficiente para análises pela ANTT.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - BILHETES

Junto com as informações de preço, é fundamental que as regras vinculadas a esse preço sejam transparentes.

As regras para transferência, remarcação e cancelamento/reembolso foram analisadas no capítulo de Procedimentos de Venda.

Conforme as opções de bilhetes disponíveis, a autorizatária poderá estabelecer diferentes regras com taxas e prazos diferentes. Em muitos casos, a informação poderá ser extensa e ficar confusa quando da emissão do bilhete – ou mesmo não ser possível imprimir todas as informações. Como alternativa, a autorizatária poderá, por exemplo, informar no bilhete um código referente a uma determinada regra de taxas e prazos de remarcação e indicar a consulta ao Guia de Orientação aos Passageiros da autorizatária para esclarecimento quanto as regras.

Exemplo: “Classe de bilhete: R1 – Acesse o Guia de Orientação ao Passageiro em <www.autorizatária.com.br> para conhecer as taxas e prazos aplicáveis ao bilhete.”

A proposta quanto às informações sobre o preço a serem transmitidas está detalhada na tabela abaixo:

	Descrição do campo	Tamanho	Formato	Obrigatório
X	Preço do Serviço	10	R1	Sim
X	Taxa de embarque	10	R1	Sim
X	Taxa de serviço	10	R1	Sim
X	Categoria do beneficiário	2	X	Sim
X	Regra aplicada ao bilhete	2	X	Sim

Informações sobre o Passageiro

A Resolução nº 4.282, de 2014, permitiu que o bilhete de passagem fosse nominal. Antes desta Resolução, os bilhetes eram emitidos sem nenhum dado do passageiro, apenas com um documento em separado ou anexo denominado “Ficha de Identificação do Passageiro”, cujo preenchimento era de responsabilidade do passageiro.

Tal fato resultava em três problemas: 1 - se o passageiro preenchesse a ficha antes do embarque, perdia o direito à remarcação; 2 - se não preenchesse os dados e tivesse bilhete furtado, outra pessoa poderia utilizá-lo e não havia como provar documentalmente que o bilhete era dele; 3 - como o bilhete não era nominal, se o passageiro o perdesse ou o inutilizasse de alguma forma (rasgar, rasurar ou molhar), não tinha o direito a emitir uma segunda via. Além disso, a Ficha era preenchida à mão e erros de preenchimento eram comuns, o que dificultava a análise dos documentos.

Com o advento do bilhete nominal, pode-se dizer que tais problemas foram solucionados. Os bilhetes emitidos após o início da vigência Resolução nº 4.282, de 2014, passaram a ser preenchidos no momento da aquisição do bilhete com o nome dos passageiros.

Destaca-se que informações do passageiro no bilhete são essenciais para uma correta identificação no momento do embarque. Por meio do nome e documento que constam no bilhete é que o agente da autorizatária vai identificar o passageiro e permitir seu embarque.

Res. 4.282/14

Art. 4º Os Bilhetes de Passagem e os Bilhetes de Embarque poderão ser emitidos manual, mecânica ou eletronicamente e deles constarão, em sua parte frontal, no mínimo, as seguintes informações:

(...)

IV - Identificação do passageiro, constando nome, número do Cadastro de Pessoa Física – CPF, se o possuir, e número de documento de identificação oficial;

Res. 1.692/06

Art. 5º O “Bilhete de Viagem do Idoso” será emitido pela empresa prestadora do serviço em pelo menos duas vias, sendo que uma via será destinada ao passageiro e não poderá ser recolhida pela transportadora e nela constarão, no mínimo, as seguintes indicações:

(...)

VIII - Nome do beneficiário;

IX - Número do documento de identificação do beneficiário; e

Tabela do Log de Vendas do MONITRIIP – relacionado a informações do passageiro

	Descrição do campo	Tamanho	Formato	Obrigatório
25	Nome do Passageiro	50	X	Sim
26	Documento de identificação do passageiro	20	X	Sim
27	CPF do Passageiro	11	N	Não
28	Celular do passageiro	12	N	Não

O documento do passageiro a ser informado no bilhete deverá ser um documento de identidade oficial com foto, que permita sua identificação no momento do embarque e ao longo a viagem.

Quanto ao CPF, ele não é documento suficiente para identificação presencial do passageiro, uma vez que ele não tem foto. Contudo, a informação do CPF - cadastro único – facilita ações de controle tanto pela ANTT quanto por outros órgãos do Poder Público, como Receita Federal e forças policiais.

No entanto, nem todos os passageiros possuem CPF, como os estrangeiros, por exemplo. Impor a obrigatoriedade de informar o CPF restringiria o acesso dessas pessoas ao sistema.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - BILHETES

Assim, sugere-se que o CPF seja uma informação complementar a ser solicitada do passageiro, e não uma informação obrigatória.

Sugere-se acrescentar também as informações acerca dos documentos comprobatórios de benefícios tarifários. Com essa informação, será possível realizar um acompanhamento e controle mais apurado dos benefícios tarifários concedidos.

A informação do número do telefone celular do passageiro tem como objetivo contato com os usuários. Um dos usos pode ser para envio de pesquisas de satisfação do usuário. A ANTT, por exemplo, poderia encaminhar via SMS um link ao usuário para que este avaliasse sua satisfação em relação a viagem realizada.

O uso de tais dados é uma ferramenta importante para o monitoramento da qualidade do serviço e direcionamento das ações da fiscalização, cumprindo as diretrizes de atuação responsável, que fomenta a fiscalização com base evidências.

No entanto, tal prática apresenta um questionamento: do ponto vista legal, é correto a ANTT enviar mensagens aos usuários a partir dessa base de dados (os números de telefones celulares informados nos bilhetes e obtidos pela ANTT via sistema de monitoramento) sem o consentimento prévio destes usuários?

Como forma de dar publicidade do uso dessas informações, sugere-se incluir na norma que a ANTT poderá utilizar informações de números de telefone para pesquisa da qualidade do serviço junto aos usuários.

Sugere-se também que, sempre que for iniciada alguma pesquisa com utilização desses dados, a ANTT dê ampla publicidade nos meios de comunicação disponíveis, como em seu sítio eletrônico na internet e nas redes sociais.

São informações obrigatórias sobre o passageiro a serem emitidas nos bilhetes:

- Nome do Passageiro
- Documento de identificação do passageiro
- CPF do Passageiro, se houver.
- Documento comprobatório do benefício, nos casos de usuários de benefícios tarifários
- Número do Telefone celular, se houver.

Em relação às informações a serem transmitidas via sistema de monitoramento, além das informações atualmente já obrigatórias, sugere-se a inclusão de campo referente ao tipo de documento de identificação do passageiro e o número do documento comprobatório de passageiro com benefício tarifário.

A informação sobre o tipo de documentação para fins de monitoramento é importante para diferenciar documentos que possuam a mesma numeração e também para fins de estudos técnicos – a partir da informação do tipo de documento, é possível, por exemplo, analisar o trânsito de passageiros estrangeiros nos serviços interestaduais.

Para facilitar o envio dos dados pelas autorizatárias, sugere-se a adoção da mesma classificação de documentos existente no BP-e (1-RG; 2 - Título de Eleitor; 3 - Passaporte; 4 - CNH; 5 - Outros.).

	Descrição do campo	Tamanho	Formato	Obrigatório
X	Nome do Passageiro	50	X	Sim
X	Tipo de documento de identificação	2	X	Sim
X	Documento de identificação do passageiro	20	X	Sim
X	CPF do Passageiro	11	X	Não
X	Documento comprobatório do benefício tarifário	20	X	Sim
X	Celular do passageiro	12	N	Não

Outros

As Resoluções nº 1.692, de 2006, nº 4.282, de 2014, e nº 5.063, de 2016, estabelecem a obrigatoriedade quanto à divulgação dos direitos e deveres dos usuários nos bilhetes de passagem.

Res. 4.282/14

Art. 22. No verso da via dos bilhetes destinados aos passageiros, deverá constar a transcrição dos direitos dos usuários relacionados no Anexo Único a esta Resolução.(Redação dada pela Resolução 4432/2014/DG/ANTT/MT)

Parágrafo único. Para vendas realizadas pela internet, ou quando o usuário solicitar o porte digital do bilhete eletrônico, os direitos dos usuários poderão ser informados quando do aceite do contrato de transporte com o passageiro, ficando dispensada a sua impressão.

Res. 1.692/06

Art. 5º O “Bilhete de Viagem do Idoso” será emitido pela empresa prestadora do serviço em pelo menos duas vias, sendo que uma via será destinada ao passageiro e não poderá ser recolhida pela transportadora e nela constarão, no mínimo, as seguintes indicações:

(...)

X - Informação da obrigatoriedade do beneficiário comparecer ao terminal de embarque até trinta minutos antes da hora marcada para o início da viagem, sob pena de perda do benefício

Res. 5.063/16

Art. 2º

(...)

§ 6º No dia marcado para a viagem, 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

A Resolução nº 4.282, de 2014, prevê que as informações de direitos e deveres dos passageiros constem no verso da via do passageiro dos bilhetes de passagem (ou DABPE) ou no momento do aceite do contrato do transporte quando a compra for pela internet.

A manutenção da forma de disponibilização dos direitos e deveres como consta hoje na Resolução nº 4.282, de 2014, tem como vantagem o procedimento já consolidado pelas autorizatárias desde resolução anterior à de nº 4.282, de 2014 – o de trazer esses dizeres no verso dos bilhetes.

A desvantagem é que, em função da limitação de espaço no bilhete, nem todos os detalhes de seus direitos são disponibilizados, como, por exemplo, regras referentes aos benefícios tarifários.

A inclusão de todos os direitos e deveres – e seus detalhes - dos passageiros configuraria um consumo considerável de papel, fato que não é deseável. Além disso, os bilhetes nem sempre são imprimíveis, o que implicaria em excesso de informações em um mesmo documento.

Como alternativa, sugere-se a inclusão de mensagem pequena e simples na frente do bilhete informando aos passageiros da importância de conhecer seus Direitos e Deveres, e que esses estão disponíveis no Guia de Orientação aos Passageiros. Podem também ser disponibilizados QRCodes junto à mensagem, para fácil acesso ao documento. Para bilhetes não impressos, a mensagem pode ter link para onde o Guia estiver disponibilizado.

O Guia de Orientação aos Passageiros deverá ser disponibilizado em todos os pontos de venda, físicos ou eletrônicos, e nos veículos.

Na mensagem constante no bilhete de passagem, o usuário seria orientado quanto às formas de acessar o documento – solicitando a um funcionário ou acessando o sítio eletrônico da autorizatária.

Dessa forma, deverá constar na via do bilhete do usuário ou DABPE a seguinte mensagem: “Acesse ou solicite o Guia de Orientação aos Passageiros e conheça seus direitos e deveres”

Outra informação importante é direcionada aos usuários beneficiados com gratuidades. Deverá constar nos bilhetes desses passageiros a informação de que o não comparecimento ao horário de embarque acarretará na perda do benefício. O objetivo é deixar claro a estes usuários quanto ao seu dever de comparecer no horário estipulado.

Assim, nos bilhetes emitidos com gratuidades, deverá constar a seguinte mensagem: “O não comparecimento no horário de embarque acarretará a perda do benefício da gratuidade e a disponibilização da vaga a outro usuário do mesmo benefício.”

2.3. Revisão dos procedimentos relacionados ao bilhete durante a viagem

O bilhete de passagem é o comprovante do direito ao transporte. Usuários que utilizarão o serviço, ainda que legalmente isentos de pagamento pelo serviço, devem dispor de bilhete de passagem.

Res. 4.282/14

Art. 3º Os passageiros dos serviços de transporte terrestre interestadual e internacional de passageiros somente poderão ser transportados de posse dos respectivos bilhetes.

Parágrafo único. Serão emitidos Bilhetes de Embarque Gratuidade, para fins de identificação, aos seguintes passageiros:

I - Crianças de até 6 (seis) anos incompletos, desde que transportadas no colo e observadas as disposições legais e regulamentares aplicáveis ao transporte de menores; e

II - Outras pessoas contempladas com o direito à gratuidade em legislação própria.

Destaca-se que é necessário que o passageiro apresente e porte durante toda a viagem a sua via do Bilhete de Passagem ou, no caso do BP-e, o DABPE. O documento poderá ser impresso física ou eletronicamente (arquivos .PDF, por exemplo). Os bilhetes também poderão ser portados no formato QRCode, desde que a autorizatária, no momento do embarque, realize a leitura do código apresentado pelo usuário e confira as informações do BP-e através da chave de acesso gerada.

2.4. Vias dos Bilhetes de Passagem e Embarque

A Resolução nº 4.282, de 2014, prevê que os bilhetes de passagem (documentos fiscais) sejam emitidos em duas vias, sendo uma delas de porte obrigatório do usuário durante a viagem. Além dessa via, também deve ser emitido o bilhete de embarque que o usuário utilizará para embarque e que será recolhido pela transportadora nesse momento. A quantidade de vias não se aplica nos casos de bilhetes em formato digital.

Os artigos 9º, 10, e 10-A da Resolução estabelecem que os passageiros devem portar seus bilhetes durante a viagem, bem como que as transportadoras devem ter controle dos passageiros efetivamente embarcados.

Res. 4.282/14

Art. 9º Os Bilhetes de Passagem serão emitidos em, pelo menos, duas vias e os Bilhetes de Embarque serão emitidos em uma via.

§ 1º Uma via dos Bilhetes de Passagem será destinada ao passageiro e de porte obrigatório durante a viagem, não podendo ser recolhida pela transportadora, salvo em caso de reembolso ou de substituição.

§ 2º A via dos Bilhetes de Embarque será recolhida pela transportadora no momento do embarque e deverá ser mantida no veículo durante a viagem com a afiação do tíquete de bagagem do respectivo passageiro, devendo a transportadora manter o controle dos passageiros efetivamente embarcados.

§ 4º A determinação do caput quanto ao número de vias não se aplica quando os bilhetes forem portados pelos usuários em formato digital.

Art. 10. Os Bilhetes de Embarque Gratuidade serão emitidos em duas vias, sendo 1 (uma) via destinada ao passageiro e de porte obrigatório durante a viagem, e a outra via recolhida pela transportadora no momento do embarque.

Parágrafo único. A determinação do caput quanto ao número de vias não se aplica quando os bilhetes forem portados pelos usuários em formato digital.

Art. 10-A. Os Bilhetes de Passagem, os Bilhetes de Embarque e os Bilhetes de Embarque Gratuidade poderão ser emitidos e armazenados exclusivamente por meio eletrônico digital.

Parágrafo único. Os bilhetes poderão ser portados em formato digital para efeito de embarque, desde que sejam mantidos os controles da transportadora sobre os passageiros efetivamente embarcados e suas bagagens.

Entende-se que os tipos de bilhetes e a forma como eles deverão ser emitidos é assunto de natureza fiscal, e não de transporte. Para fins das normas de transporte, é importante que o bilhete seja um documento fiscal válido e que o passageiro porte uma via dele, em formato físico ou digital.

As vias do bilhete são (eram) utilizadas para controle de passageiros embarcados. Na proposta desse marco regulatório, definir o procedimento de controle de passageiros embarcados é responsabilidade da autorizatária. A Resolução nº 4.499, de 2014, já exige o controle de embarque eletrônico de passageiros, por meio dos logs de leitor de bilhetes de embarque. Assim, não há necessidade da exigência das vias do bilhete para fins do transporte.

Segunda via do bilhete

A Resolução nº 4.282, de 2014 estabelece que, mediante solicitação do usuário ou quando não for possível a obtenção do Bilhete de Passagem pelo usuário no ato da compra, a autorizatária deverá emitir segunda via do bilhete de passagem.

Res. 4.282/14

Art. 3º

(...)§ 4º Em caso de extravio, furto ou roubo dos bilhetes, o passageiro terá direito à emissão de 2ª via, apresentando o seu CPF, se o possuir, e documento de identificação oficial no guichê da transportadora.

Art. 6º

§ 6º Em vendas não presenciais, quando não for possível a obtenção dos Bilhetes de Passagem e de Embarque pelo usuário no ato da compra, o fornecimento dos bilhetes deverá ser garantido no local de início da viagem

do passageiro até o horário de partida do veículo mediante a apresentação de documento de identificação previsto na Resolução nº 4.308, de 10 de abril de 2014.

Com o advento do Bilhete de Passagem Eletrônico (BP-e), a via do passageiro passou a se chamar Documento Auxiliar do Bilhete de Passagem Eletrônico (DABPE), que nada mais do que uma representação simplificada do BP-e.

Quando o usuário adquire o bilhete pela internet, tem a opção de imprimir o DABPE em formato físico ou digital (QRCode ou arquivo de extensões como PDF, por exemplo). Já quando a aquisição é no ponto de venda físico, o DABPE é impresso pelo preposto da autorizatária ou por meio de totens.

No entanto, há a possibilidade de o usuário perder ou ter furtado o DABPE ou, por alguma questão técnica (dele ou da autorizatária), não conseguir imprimi-lo em casa.

Nesses casos específicos, a fiscalização da ANTT tem verificado com alguma regularidade que as autorizatárias resistem em fazer a reimpressão do documento, muitas vezes até exigindo a apresentação de Boletim de Ocorrência. Não é raro o usuário ter seu caso resolvido somente após intervenção do agente fiscalizador da ANTT.

Tendo em vista essa situação prática, recomenda-se manter a exigência da autorizatária em fazer a reimpressão da via do bilhete do usuário ou do DABPE quando por solicitação deste usuário, mediante a apresentação de documento oficial com foto e/ou CPF, se o possuir.

Para evitar interpretações diversas, recomenda-se que essa obrigação seja restrita aos bilhetes dentro de sua validade e que ainda não tenham sido utilizados.

2.5. Revisão dos equipamentos para emissão de bilhetes

O artigo 23 da Resolução nº 4.282, de 2014 traz o equipamento a ser utilizado para emissão de documento fiscal.

Res. 4.282/14

Art. 23. As transportadoras poderão optar pela utilização do Emissor de Cupom Fiscal – ECF com o Programa de Aplicativo Fiscal – PAF-ECF, ou sistema similar que emita documento fiscal eletrônico instituído pelo CONFAZ, desde que atendidas as determinações desta Resolução.

§1º Na hipótese do caput deste artigo, em caso de impossibilidade de emissão do documento fiscal, será permitida a emissão manual, com posterior lançamento no sistema fiscal utilizado.

§2º O reembolso do Cupom Fiscal – Bilhete de Passagem e a remarcação do Cupom de Embarque poderão ser solicitados em qualquer agência de venda de passagem da transportadora ou de agente por ela credenciado, independente do local de aquisição.

§3º Na hipótese do caput deste artigo, se a venda for realizada via internet, deverão ser emitidas duas vias do Cupom de Embarque, uma destinada ao passageiro e a outra para recolhimento da transportadora no momento do

embarque, ficando dispensado o porte obrigatório durante a viagem do Cupom Fiscal-Bilhete de Passagem.

§ 4º A partir de 30 de janeiro de 2018, ou a critério das Secretarias de Estado de Fazenda, será obrigatória a utilização do ECF e PAF-ECF, ou sistema similar que emita documento fiscal instituído pelo CONFAZ, pelas transportadoras, para o transporte coletivo regular interestadual e internacional de passageiros que não possua características de transporte urbano.

Por entender que não cabe a ANTT regulamentar esse procedimento, sugere-se a exclusão desse artigo na norma. Inclusive, o [Ajuste SINIEF nº 01/2017](#) instituiu o Bilhete de Passagem Eletrônico em substituição ao ECF.

2.6. Revisão das formas de acompanhamento e controle

A Resolução nº 4.499, de 2014, estabelece a forma como os dados referentes aos bilhetes de passagem vendidos deverão ser transmitidos à ANTT.

Res. 4.499/14

Art. 7º Os Pontos de Venda de Passagens devem dispor de sistema necessário à coleta, à disponibilização, ao armazenamento e ao envio dos registros relativos aos bilhetes de passagem vendidos.

§ 1º Os bilhetes devem ser emitidos conforme regulamento da ANTT que disciplina as condições gerais relativas à venda de bilhetes de passagem.

§ 2º Os bilhetes de embarque emitidos devem conter código de barras para leitura no Subsistema Embarcado no momento que o usuário vier a bordo para início da viagem.

Art. 12. Os dados do subsistema não embarcado devem ser enviados à ANTT no prazo máximo de 24 horas de seu registro

A diferenciação entre Bilhete de Passagem e Bilhete de Embarque surgiu nos estudos de automação da coleta de dados, de forma que, ao longo do itinerário, pudessem ser identificados os passageiros embarcados – Registro de Embarque, art. 17 da Resolução nº 4.499, de 2015.

Res. 4.499/15

Art. 17. Para o Transporte Regular Rodoviário, o subsistema embarcado deverá ser integrado com leitor automático de código de barras dos bilhetes de embarque, que fornecerá os dados dos passageiros embarcados a cada parada do veículo

§ 1º Os embarques realizados deverão ser relacionados com a posição geográfica do local em que ocorrerem.

§ 2º No caso de erro de leitura do código de barras do bilhete, a empresa de transporte de passageiros deverá disponibilizar meio de inserção de dados de contingência.

Assim, alguns bilhetes de passagem se adaptaram para incluir também as informações do bilhete de embarque, incluindo um novo código de barras, utilizado para leitura durante cada parada para embarque de passageiros.

No entanto, com o advento do BP-e, não se verifica mais a necessidade da existência de bilhetes de embarque ou vias do motorista para serem juntados aos demais documentos de viagem que serão levados dentro do ônibus. Atualmente, este controle pode ser totalmente digital, conforme a própria Resolução nº 4.282, de 2014, já prevê.

Assim, as disposições sobre a obrigatoriedade de se portar no ônibus bilhetes de embarque ou vias de motoristas podem ser excluídas no novo normativo.

Destaque-se que as regras e especificações referentes ao BP-e devem ser observadas pelas autorizatárias. É aceitável que o passageiro apresente no seu smartphone ou mesmo impresso o QRCode que traga as informações acerca do BP-e adquirido, contanto que a autorizatária visualize e confira de forma online, no momento do embarque, os dados do BP-e.

Na minuta de Resolução apresentada na Tomada de Subsídios 04/2020, foi apresentada a possibilidade de se dispensar o envio desses dados desde que a transmissão do BP-e fosse recebida pela ANTT.

Entende-se que o cenário em que a ANTT recebe os dados do BP-e é o ideal para o monitoramento dos serviços, bem como uma eliminação de encargos às autorizatárias, que hoje necessitam enviar duas vezes a mesma informação.

Contudo, tal solução demanda maiores estudos e negociações com o CONFAZ, além de análise da viabilidade técnica da proposta. Trata-se de uma discussão ainda incipiente e que, neste momento, não é adequado inserir tal proposta no novo marco regulatório sem ter a certeza de que o procedimento será viável sob diversos aspectos.

Assim, momentaneamente, sugere-se retirar a possibilidade de se dispensar o envio desses dados desde que a transmissão do BP-e fosse recebida pela ANTT, até que sejam feitos os devidos estudos e alinhamentos com o CONFAZ.

Acerca do prazo máximo de 24 horas para envio dos registros de venda, entende-se que ele é adequado para o devido monitoramento dos serviços.

Quantos às informações obrigatórias da venda de bilhetes para envio através do sistema de monitoramento, elas estão destacadas em cada tópico do item 2.2 – Revisão das informações que devem constar nos Bilhetes de Passagem.

As informações têm como objetivo:

- O acompanhamento da prestação dos serviços pela fiscalização, de forma que seja possível realizar auditorias sobre diversos aspectos dos serviços pelas autorizatárias, em especial a concessão de benefícios tarifários.
- Acompanhamento da oferta e demanda no sistema do TRIP
- Monitoramento dos preços praticados pelas autorizatárias

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - BILHETES

- Estudos técnicos sobre o comportamento dos usuários – formas de compra, locais de embarque/desembarque, frequência com que os serviços são utilizados, concessão de benefícios tarifários, entre outros.

A atualização dos dados do sistema de monitoramento torna desnecessária as obrigações previstas na Resolução nº 3.524, de 2010, referente ao SISDAP – Sistema de Controle de Dados dos Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros, e da Resolução nº 1.692, de 2006.

Res. 3.524/10

Art.1º. Determinar que as prestadoras de serviço público regular de transporte coletivo rodoviário interestadual e internacional de passageiros que operam em regime de Permissão, enviem à Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT os seguintes documentos, na periodicidade abaixo:

I - trimestralmente: os dados mensais de desempenho operacional, cujos procedimentos para o encaminhamento constam do anexo a esta Resolução; e

Art.2º. As transportadoras que operam sob o regime de autorização ou sob o regime de autorização especial deverão apresentar à ANTT os documentos previstos no artigo primeiro, a qualquer tempo, sempre que solicitados.

ANEXO

As prestadoras de serviço público regular de transporte coletivo rodoviário interestadual e internacional de passageiros que operam em regime de permissão, autorização ou autorização especial enviarão, de acordo com o Artigo 1º da Resolução ANTT nº 3.524, de 26 de maio de 2010, os dados mensais referentes ao desempenho operacional, via internet, pelo site da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT (www.antt.gov.br)

Para tanto, receberão um código de acesso (login e senha), ao programa específico “Módulo de Coleta de Informações”, devendo preencher os campos com as seguintes informações:

I - Dados cadastrais da empresa;

II - Dados de movimentação de passageiros por mês e seção das linhas regulares e serviços complementares e diferenciados, assim detalhadas:

a) Número de viagens por mês das linhas regulares e serviços complementares e diferenciados;

b) Lugares ofertados por mês das linhas regulares e serviços complementares e diferenciados;

c) Frota total da prestação de serviço interestadual e internacional de passageiros por empresa; e

d) Número de motoristas alocados para a prestação de serviço interestadual e internacional de passageiros por empresa.”

(...)

VII - Número de viagens extras por linha

(...)

Para dirimir quaisquer dúvidas, entrar em contato pelos telefones: (61) 3410-1430 ou pelo endereço eletrônico “sisdap@antt.gov.br”

Res. 1.692/06

Art. 7º As empresas prestadoras dos serviços deverão, trimestralmente, informar à ANTT a movimentação mensal de usuários titulares do benefício, por seção e por tipo de benefício.

Parágrafo único. As informações a que se refere o caput deste artigo deverão discriminar o número de:

I - Passageiros pagantes;

II - Passageiros beneficiados com a gratuidade para idosos;

III - Idosos beneficiados com o desconto de 50% no valor da passagem; e

IV - Gratuidades decorrentes de passes livres concedidos a pessoas portadoras de deficiência e comprovadamente carentes, conforme disposto na Lei nº 8.899, de 29 de junho de 1994.

Cancelamento de bilhetes

Conforme as normas fiscais, mais especificamente a que trata do Bilhete de Passagem Eletrônico (BP-e), em caso de devolução, remarcação ou transferência, o bilhete original deverá ser cancelado no sistema.

O envio das informações de cancelamento de bilhetes de passagem não consta no Anexo da Resolução nº 4.499, de 2014, mas consta no “Documento de Interface de Software - Versão 2.1”

	Descrição do campo	Tamanho	Formato	Obrigatório
	Identificador de Log	2	N	Sim
	Número do bilhete	9	N	Sim
	Identificação da linha (prefixo)	8	X	Sim
	Data da viagem	8	D	Sim
	Hora da viagem	6	H	Sim
	Motivo do cancelamento	2	N	Sim
	Data do cancelamento	8	D	Sim
	Hora do cancelamento	6	H	Sim

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - BILHETES

Entende-se que o envio das informações de bilhetes cancelados deve ser mantido, uma vez que ele é necessário para fins de acompanhamento de mercado, estudos técnicos (em especial, a análise do comportamento do usuário) e para que os dados recebidos via monitoramento sejam os dados reais da viagem e não resultem em erros – por exemplo: se não fosse possível registrar no sistema de monitoramento o cancelamento de um bilhete para a poltrona 4 de um veículo em uma viagem, não seria possível registrar no sistema um novo bilhete comercializado para a poltrona 4, gerando inconsistência nos dados da viagem e sujeitando a autorizatária à lavratura de auto de infração em função de uma falha no sistema.

Em relação aos dados a serem encaminhados, sugere-se substituir o número do bilhete de embarque pela chave de acesso do BP-e. Com a informação da chave de acesso é possível consultar, se necessário, todos os dados do bilhete cancelado e os dados do bilhete substituído, se for o caso.

	Descrição do campo	Tamanho	Formato	Obrigatório
	Identificador de Log	2	X	Sim
	CNPJ	14	X	Sim
	Número do bilhete de passagem	9	X	Sim
	Chave de Acesso do BP-e ou número equivalente, nos casos em que a prestação do serviço tiver início em Unidade da Federação que não faça uso do BP-e	44	X	Sim
	Identificação da linha (prefixo)	8	X	Sim
	Data da viagem	8	D	Sim
	Hora da viagem	6	H	Sim
	Motivo do cancelamento	2	X	Sim
	Data do cancelamento	8	D	Sim
	Hora do cancelamento	6	H	Sim

3. Quadro resumo

Problema/Oportunidade de melhoria	Solução	Relação com outro tema? Qual?
Tipo de documentos fiscais a serem utilizados como bilhete de passagem	Adotar o documento estabelecido pelo CONFAZ, o Bilhete de Passagem Eletrônico (BP-e)	Procedimentos de venda
Alguns estados não aderiram ao BP-e	Admitir outros modelos de bilhetes, desde que estes sejam estabelecidos pelo respectivo órgão fazendário	Procedimentos de venda
Via do bilhete do passageiro	Adotar o DABPE (Documento Auxiliar do BP-e) como sendo a via do passageiro	Embarque – identificação do passageiro
Porte digital do bilhete	Estabelecer que o DABPE a ser portado pelo passageiro poderá ser físico ou digital	Embarque – identificação do passageiro
Representação do DABPE em QRCode	Permitir que o passageiro possa apresentar e portar o DABPE mediante representação em QRCode, desde que a autorizatária faça a leitura dele no momento do embarque para fins de conferência online dos dados do BP-e	Embarque – identificação do passageiro
Bilhetes emitidos com gratuidades	Conforme disposições do CONFAZ, o documento a ser emitido também deverá ser o BP-e, não cabendo a admissão de outro documento	Benefícios Tarifários Embarque – identificação do passageiro
Especificações de bilhetes	Estabelecer como obrigatórias somente as informações necessárias para o acompanhamento e controle dos serviços prestados	Transmissão de Dados
Especificações de bilhetes – Informações sobre a autorizatária	<ul style="list-style-type: none"> ▪ CNPJ; ▪ Razão Social; ▪ Endereço completo; e ▪ SAC 	
Especificações de bilhetes – Informações sobre o bilhete	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Número do bilhete ▪ Chave de Acesso ▪ Data e hora da emissão do bilhete 	

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - BILHETES

Problema/Oportunidade de melhoria	Solução	Relação com outro tema? Qual?
Especificações de bilhetes – Informações sobre a viagem e o serviço contratado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prefixo da linha ▪ Localidades terminais da linha ▪ Município de origem da viagem do passageiro ▪ Local de embarque ▪ Município de destino da viagem do passageiro ▪ Local de desembarque ▪ Tipo de serviço ▪ Data e horário para apresentação para embarque ▪ Data e horário de início da viagem do passageiro ▪ Plataforma ▪ Poltrona 	Embarque – identificação do passageiro
Especificações de bilhetes – Informações sobre preço do serviço	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Preço do serviço ▪ Taxa de embarque, se houver ▪ Taxa de serviço, se houver ▪ Categoria do beneficiário, nos casos de gratuidades e descontos previstos em Lei ▪ Regra aplicada ao bilhete 	Preço do serviço e Benefícios Tarifários
Especificações de bilhetes – Informações sobre o passageiro	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nome do Passageiro ▪ Documento de identificação do passageiro ▪ CPF do Passageiro, se ele o possuir ▪ Documento comprobatório do benefício, nos casos de usuários de benefícios tarifários ▪ Telefone do passageiro 	Benefícios Tarifários Embarque – identificação do passageiro
Especificações de bilhetes – Outros	Deverá constar a seguinte mensagem: “Acesse ou solicite o Guia de Orientação aos Passageiros e conheça seus direitos e deveres”	Preço do serviço Relacionamento com Usuários
Especificações de bilhetes – Outros	Deverá constar a seguinte mensagem: “O não comparecimento no horário de embarque acarretará a perda do benefício da gratuidade e a disponibilização da vaga a outro usuário do mesmo benefício.”	Embarque – identificação do passageiro Relacionamento com Usuários

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - BILHETES

Problema/Oportunidade de melhoria	Solução	Relação com outro tema? Qual?
Envio de dados para monitoramento	<ul style="list-style-type: none"> ■ Estabelecer como obrigatórios apenas o envio dos dados necessários para o acompanhamento e controle dos serviços prestados ■ Excluir o TRIP do escopo da Resolução nº 4499/15 ■ Excluir o TRIP do escopo da Resolução nº 3.524/10 	Transmissão de Dados Monitoramento e Controle
Envio de dados para monitoramento – alteração das informações dos Logs de Venda	Adequação das informações que devem constar nos registros dos bilhetes	Monitoramento e Controle
Reemissão da via do bilhete do passageiro ou reimpressão do DABPE	Estabelecer que o bilhete pode ser reemitido ou o DABPE reimpresso a qualquer momento, dentro da validade do bilhete e desde que não tenha sido utilizado, mediante solicitação do usuário e apresentação do RG e CPF, este último se o possuir	
Normativo atual estabelece o equipamento a ser utilizado para emissão de documento fiscal	Assunto de natureza fiscal. Excluir no novo normativo	
Prazo máximo para envio dos dados dos bilhetes à ANTT	Manter o prazo de até 24 horas a partir de seu registro	Monitoramento e Controle

CAPÍTULO 8

GRATUIDADES E BENEFÍCIOS TARIFÁRIOS

1. Contextualização

Neste capítulo serão tratados os aspectos relacionados às gratuidades, garantidas legalmente, no transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros. Atualmente são garantidas gratuidades aos idosos, conforme o estabelecido no Estatuto do Idoso, aos jovens, abarcados no Estatuto do Jovem e às pessoas com deficiência, conforme regras do Passe Livre. Além das gratuidades, são garantidos descontos de pelo menos 50% nos valores das passagens para os idosos e jovens de que tratam as normas.

Tais direitos são garantidos por Leis específicas e tratam de políticas públicas. Dessa forma, a análise feita neste capítulo refere-se a melhorias nos procedimentos operacionais para que esses benefícios sejam efetivamente cobertos.

Principal aspecto relacionado às gratuidades, relacionadas às viagens onde serão oferecidos os benefícios, foram tratadas no Capítulo 3 - Autorização da Operação. Aspectos relacionados aos procedimentos de venda dos bilhetes se encontram no Capítulo 6 – Procedimentos de Venda.

2. Problemas Regulatórios ou Oportunidades de Melhorias

A delimitação ideal dos problemas e oportunidades virá da conjugação equilibrada entre a experiência já vivida por cada ator envolvido na concessão das gratuidades e a correção dos erros e promoção dos ajustes necessários.

As discussões centram-se dentro dos limites possíveis e legais, já que não haverá alteração das leis e decretos que amparam a concessão de gratuidades e benefícios nos preços a idosos, jovens e pessoas com deficiências.

Esta avaliação advém da impossibilidade de alterações via resolução da ANTT de dispositivos legais previstos em decretos e leis relacionados às gratuidades e benefícios no preço.

São atores envolvidos no processo de concessão de gratuidades:

- os beneficiários;
- a ANTT; e
- as empresas detentoras de serviços regulares interestaduais.

2.1. Problema sob a ótica dos beneficiários

- Inobservância do dever de conceder às gratuidades aos usuários que possuem os requisitos de idade e de renda máxima;
- Abuso de direito por parte de alguns passageiros, seja pela incompatibilidade das viagens marcadas, seja por não atenderem os limites de renda máxima;
- Tarifa majorada para concessão dos descontos de 50% no preço;
- Ausência de adoção do procedimento previsto para apresentação prévia de 30 minutos dos beneficiários e impedimento da nova concessão dos benefícios;

- Problemas de divulgação ativa e passiva dos horários e alternativas de viagens para concessão das gratuidades;
- Divulgação insuficiente dos preços praticados, causando tratamento diferenciado aos beneficiários;
- Vínculo das gratuidades asseguradas em lei com a frequência mínima estabelecida pela ANTT;
- Inexistência de controle da ampliação da frequência dos serviços básicos com a consequente limitação das viagens que devem ser objeto de concessão de gratuidades e descontos no preço;
- Impossibilidade de marcação e verificação de disponibilidade das gratuidades e benefícios no preço via internet, o que causa vários deslocamentos aos terminais rodoviários daqueles que mais devem ser favorecidos pela conveniência da marcação *on line*; e
- Falta de padronização das resoluções que tratam dos diversos benefícios causando confusão no atendimento e na compreensão dos direitos e deveres dos beneficiários.

Todos os problemas observados podem ser em parte resolvidos pela inclusão de disposições no novo regulamento, seja de forma indireta, como nos problemas relacionados a monitoramento, já que apenas via verificação é possível coibir tais práticas. Ou, por forma direta, por meio de inclusão de comando legal direcionado à empresa criando dever ou, direcionado ao passageiro, criando direito.

2.2. Problemas sob a ótica da ANTT

- Baixo controle sobre a concessão das gratuidades ou dos descontos sobre o preço, seja por empresa, seja por mercado, causando a impossibilidade de avaliação ex post da política pública, seus problemas, distorções e anacronismos;
- Assimetria de acesso às informações para promover monitoramento, supervisão e verificação do cumprimento das disposições legais de forma automatizada e digital;
- Modelo de fiscalização atual aleatório, com critérios indefinidos e de acordo com a intenção ou aptidão do agente;
- Ausência de sistema que controle e planeje as ações fiscais garantindo que exista motivo e motivação para as ações fiscais;
- As ações de fiscalização não se conectam com a regulação, garantindo o nível de serviço e as disposições legais referentes;
- Ausência de fiscalização generalizada cria vantagem competitiva aos operadores não fiscalizados;
- Inobservância das regras de transferência ativa e passiva de forma a prestar contas à sociedade das atividades internas de regulação e nível de serviço das empresas outorgadas;
- Coleta de dados realizada de forma amostral e via sistema em que há divergências históricas e conhecidas de dados, tornando a elaboração de relatórios artesanal e extremamente difícil;

- Inobservância das condições atenuantes e agravantes, reincidência geral e específica, nos processos administrativos simplificados;
- Ausência de consequências graduais e agravadas aos infratores contumazes, incentivos às empresas que observam plenamente às disposições legais;
- Processamento das multas referentes às infrações à Resolução nº 233, de 2003, moroso e ineficaz devido à organização dos trabalhos de forma a causar limitações burocráticas;
- Cometimento de erros e omissão da ação de fiscalização pela ausência de padronização do procedimento presencial; e
- Baixo aproveitamento de dados enviados obrigatoriamente pelas empresas em procedimentos de monitoramento, solicitados em inspeções, como insumo para o planejamento de ações de fiscalização com objetivos específicos e não aleatórios.

Todos os problemas enumerados tendo como ator a Agência devem ser tratados com o aperfeiçoamento de novo processo de trabalho interno que atenda a lógica necessária a adoção de ação com resultado efetivo.

O novo regulamento contribui criando os deveres necessários a facilitar tais atribuições, principalmente os mecanismos necessários à supervisão das empresas, a medição do seu desempenho e as consequências em caso de descumprimento.

A melhor técnica legislativa prevê que o regulamento tenha disposições sobre sua aplicação e adoção. Faz-se necessária então que as gratuidades sejam asseguradas pelas obrigações e deveres das empresas, além da atuação regulatória da Agência.

2.3. Problemas sob a ótica das empresas autorizatárias

- Insegurança jurídica nos processos organizacionais relativos à concessão das gratuidades, seja pela diversidade das normas, seja pelas múltiplas decisões judiciais que envolvem o tema;
- Abuso de direito de usuários dos benefícios para idosos que não possuem os requisitos relativos à limitação da renda;
- Falta de mecanismo centralizado de controle da renda dos beneficiários das gratuidades para idosos, permitindo a omissão de rendas e a concessão de benefícios para idosos sem os requisitos;
- Custo excessivo combinado entre os diversos benefícios, sendo reservados no mínimo 02 bilhetes gratuitos para idosos, 02 para jovens e, no mínimo, 02 para pessoas com deficiência, além dos descontos de 50% no preço;
- Fiscalização aleatória e não sistemática, provocando vantagem concorrencial das empresas cujas operações se localizam onde não há presença ostensiva da ANTT;
- Parte das operações de fiscalização determinadas por critérios subjetivos e, em muitas oportunidades, com base em denúncias feitas pelos concorrentes, provocando tratamento diferenciado e vantagens concorrenenciais a determinadas operadoras;

- Ausência de divulgação das empresas com as melhores práticas e ausência de mecanismo de incentivo regulatório para manutenção plena de concessão de benefícios aos usuários;
- Não há mecanismo de avaliação *ex post* da política pública de concessão de gratuidades para analisar seus impactos sobre o mercado, sua atualização, adequação e revisão;
- Manutenção de outorgas de empresas contumazes em descumprir as obrigações relativas aos benefícios no preço e gratuidades; e
- Sujeição a ações de fiscalização despadronizadas, causando tratamento diferenciado entre empresas nas mesmas condições

A maior parte dos problemas só pode ser resolvida com a elaboração de norma clara, concisa e atualizada para que os procedimentos sejam devidamente padronizados e adotados contra todas as empresas do sistema.

A devida reação regulatória contra as empresas que são contumazes em desobedecer aos deveres previstos nas gratuidades deve ser certa e uniforme, alcançando todas as empresas.

O desenvolvimento de mecanismos de coleta de evidências, a avaliação do desempenho e o oferecimento de incentivos às empresas que adotem as melhores práticas na concessão das gratuidades devem ser os objetivos a serem alcançados na implementação dos processos de trabalho.

A sequência de processos, desenvolvidos de forma planejada e criteriosa, trará a consistência necessária à efetividade. Uma sugestão de sequência de etapas ao pleno desenvolvimento desta política pública pode ser:

- A elaboração de norma ajustada à realidade;
- A padronização dos procedimentos de verificação e dos sistemas de controle da política pública;
- A execução conforme a padronização e as evidências encontradas com o foco nas situações de maior risco e dano ao sistema de serviços e aos usuários;
- O devido tratamento das infrações via processo administrativo e adoção certa da penalidade decidida no processo.

2.4. Oportunidades de melhoria

Com a abertura do mercado, prevista na Lei nº 10.233, de 2001, prevendo a liberdade de preços, itinerário, frequência e sem limitações ao número de empresas operadoras em determinado mercado, emergiu a necessidade de atualização da regulamentação do transporte rodoviário interestadual de passageiros.

Existem hoje, basicamente, 03 benefícios tarifários que devem ser avaliados e alinhados à proposta da nova regulamentação: gratuidades a idosos, jovens e pessoas com deficiência, além dos respectivos descontos nos preços de pelo menos 50%, no caso das duas primeiras gratuidades.

A grande oportunidade que se apresenta é a melhoria do controle dos benefícios para a melhoria do papel institucional da Agência na promoção e atendimento das políticas

públicas. Outra oportunidade é o aperfeiçoamento da regulamentação, aprimorando a segurança jurídica e conferindo os devidos esclarecimentos às dúvidas históricas.

Nesta análise, toma-se como base os valores determinados na lei de criação da Agência, principalmente a defesa da concorrência, dos direitos dos passageiros, a segurança, a atualidade e a adequada prestação dos serviços.

Busca-se também, com a melhoria do controle, a avaliação dos impactos das gratuidades na concorrência e no próprio sucesso da política pública como fator de inclusão dos beneficiários. Não se pode abster de uma segunda finalidade do controle - o combate ao abuso de direito e o uso indevido dos benefícios por usuários que não detêm os requisitos necessários para o usufruto.

As melhorias possíveis estão diretamente relacionadas aos problemas encontrados para o sucesso do processo de concessão de gratuidades, principalmente à necessária avaliação da política pública e a adequação à abertura de mercado.

De todas as oportunidades, a maior relaciona-se à revisão das práticas internas da Agência, principalmente o trânsito de informações e dados, a construção de estrutura de supervisão e verificação via monitoramento para garantir que todas as empresas outorgadas sejam impactadas da mesma forma pelos custos dos benefícios e pela ação regulatória.

A partir das evidências coletadas no monitoramento, será possível tratar os agentes de mercado que não observam seus deveres relativos às gratuidades e será viabilizado ranqueamento para a concessão de incentivos às empresas que adotarem as melhores práticas.

Em regra geral, o cerne da oportunidade reside na transparência, na governança corporativa e na equanimidade de tratamento. Relembrando que é um direito da empresa ter o seu resultado ou índices divulgados, e detém o direito de seus concorrentes sofrerem o mesmo tratamento, desta forma o Estado Brasileiro garantirá os valores.

De forma muito resumida a maior melhoria virá da evolução dos mecanismos de controle e avaliação da política pública.

2.5. Análise da regulamentação atual

2.5.1. Resolução nº 1.692, de 2006

A maior parte das disposições desta resolução se originam do Estatuto do Idoso e de seu decreto regulamentador, recém republicado. Os Art. 34 a 46 do Decreto nº 9.921, de 2019, dispõem sobre a concessão da gratuidade e do desconto no preço para idosos que atendam os critérios de renda máxima.

Analisa-se apenas as disposições não previstas no referido decreto para verificar sua utilidade operacional. A inovação possível reside nos procedimentos operacionais que facilitarão o desenvolvimento da política pública. Os Art. 1º, 2º, 3º caput, 4º a 12 devem ser repetidos de forma atualizada na consolidação dos regulamentos.

Negativa da Concessão

Res. 1.692/06

Art. 2º-A As empresas prestadoras do serviço deverão, em qualquer caso, emitir documento ao solicitante quando da negativa de concessão do benefício, indicando a data, a hora, o local e o motivo da recusa.

Determinou-se a emissão de declaração de negativa de concessão de gratuidade para facilitar a compreensão dos solicitantes quando ocorrer a negativa de concessão do benefício. São exemplos de situações em que é justificada a negativa:

- Não existência do horário e data da viagem;
- Ausência dos requisitos para concessão;
- Concessão prévia de duas vagas gratuitas; e
- Viagem com lotação máxima, dentre outras.

Sugere-se a ampliação a lista de informações a constarem no documento de recusa, de forma de que nele seja indicado:

- Data, hora e local da solicitação;
- Data, origem e destino da viagem solicitada; e
- Motivo da recusa;

Destaca-se que não se vislumbra a empresa emitir a negativa sem justo motivo, pois, nesta hipótese, criaria prova de infração administrativa e possível cometimento de crime previsto no Estatuto do Idoso.

As disposições da referida resolução são mais operacionais e visam facilitar o exercício do direito pelos idosos e a observância dos deveres de concessão da gratuidade pelas transportadoras.

Neste ponto, as propostas visam a adoção da transparência ativa nos sítios das empresas da concessão de gratuidades de forma consolidada e por serviço operado, a adoção das informações sobre a concessão de gratuidades e descontos tarifários na composição do indicador de universalidade e/ou continuidade.

Considerando que os idosos possuem os mesmos direitos dos demais passageiros, a marcação de gratuidades e a emissão de bilhetes com desconto no preço deverá ocorrer em todos os canais de venda, inclusive eletrônico, trazendo, por arrastamento, a necessidade da emissão da declaração de negativa na tentativa de marcação das gratuidades via tais meios.

As prerrogativas da ANTT determinam o livre acesso a todos os dados referentes à concessão das gratuidades e descontos que, aliada ao envio consolidado de informações de viagens, permitirá a verificação do nível de atendimento da política pública pelas empresas, além de esclarecer as situações de negativa justificada.

Res. 1.692/06

Art. 3º Além das vagas previstas no art. 2º, a empresa prestadora do serviço deverá conceder aos idosos com renda igual ou inferior a dois salários-mínimos o desconto mínimo de cinquenta por cento do valor da passagem para os demais assentos do veículo do serviço convencional de transporte rodoviário interestadual de passageiros.

§ 1º O desconto previsto no caput deste artigo incidirá sobre o valor da passagem calculado com base no Quadro Tarifário aprovado pela Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT para o respectivo serviço e horário.

§ 2º Para fazer jus ao desconto previsto no caput deste artigo, o idoso deverá adquirir o bilhete de passagem obedecendo aos seguintes prazos:

I - para viagens com distância de até 500 km, com, no máximo, seis horas de antecedência; e

II - para viagens com distância acima de 500 km, com, no máximo, doze horas de antecedência.

Serviço Convencional

O Art. 3º da Resolução nº 1.692, de 2006, precisa ser adaptado para que o direito à gratuidade seja assegurado, pois as categorias dos serviços não serão objeto de regulamentação da Agência.

Além do fato de a resolução ora em análise atrelar o benefício ao veículo do serviço convencional, o que, após a liberdade de operar com veículo de categoria superior, poderia parecer uma restrição à concessão das gratuidades, como de fato ocorreu pela redução sistemática da frequência mínima dos serviços convencionais.

Com a inexistência dos serviços convencionais, deve-se adotar outro critério de concessão das gratuidades apontados no capítulo 4 – Autorização da Operação. As viagens estruturantes das linhas, ou seja, aquelas não eventuais, previamente programadas, serão equiparadas ao antigo serviço de categoria convencional para os fins de concessão de gratuidades. Para evitar a distorção ocorrida anteriormente e assegurar a adequada concessão de gratuidades à medida da expansão do mercado, a quantidade de serviços estruturantes deverá ser de, pelo menos, 50% de todos os serviços do Termo de Autorização da autorizatária.

Desconto de 50%

A liberdade tarifária causou outra mudança necessária, pois não há mais o controle tarifário e, consequentemente, o referencial de concessão do desconto tarifário. A previsão do Art. 3º, § 1º da Resolução nº 1.692, de 2006, deve ser atualizada ao novo cenário regulatório.

A alternativa, sem agredir a liberdade tarifária, criando um tratamento diferenciado aos idosos em relação aos demais passageiros, é o estabelecimento do preço praticado no momento da solicitação como referência para a concessão do desconto de 50% nos preços.

Possíveis práticas nocivas à política pública serão monitoradas via manipulação dos dados enviados pelas empresas, referentes aos bilhetes de passagens emitidos e registros de viagens obrigatórios.

2.5.2. Resolução nº 5.063, de 2016

A gratuidade e desconto no preço para jovens foram instituídos em 2013 pelo Estatuto do Jovem, regulamentado pelo Decreto 8.537, de 2015, e a ANTT publicou a respectiva resolução em 2016.

Por se tratar de texto mais atual, após 16 anos da publicação da primeira resolução de gratuidade, é perceptível a inclusão de disposições que indicam o aprendizado da Agência no tratamento das gratuidades. A maior parte dos artigos merece ser republicado, restando o conflito relacionado ao serviço convencional.

Res. 5.063/16

Art. 2º

...

§ 1º Incluem-se na condição de serviço convencional os serviços prestados com veículo de características básicas, a seguir definidos:

a) Transporte rodoviário interestadual regular de passageiros, com ou sem sanitários;

...

§ 3º O benefício deverá ser garantido em todos os horários dos serviços convencionais, ainda que operados com veículos de características diferentes.

...

As demais disposições foram bem elaboradas e devem ser adotadas como o referencial na consolidação das 03 (três) gratuidades existentes, principalmente considerando o ganho no esclarecimento de questões relevantes identificadas durante a regulação dos serviços.

2.5.3. Portaria GM 261, de 2012 (Ministério da Infraestrutura)

O Passe Livre era regulamentado por portaria do Ministério da Infraestrutura até a delegação da competência à ANTT, por meio da Portaria MINFRA nº 583, de 4 de dezembro de 2019. Desta forma fará parte do regulamento de gratuidades. Foram analisados os artigos de 16 a 19, 21 a 25 e 27 a 46, que tratam da concessão do Passe Livre pelas transportadoras.

Art. 16. Para o atendimento dos beneficiários de Passe Livre da pessoa com deficiência, serão reservados nos veículos que operam os serviços regulares de transporte interestadual de passageiros, nas modalidades rodoviária, ferroviária e aquaviária, dois lugares por veículo tipo "convencional", localizados preferencialmente na primeira fila de poltronas, visando facilitar o acesso da pessoa com deficiência.

Conforme decisão proferida na Ação Civil Pública nº2006.72.00.009356-4, não há limite no número de gratuidades concedidas aos beneficiários do Passe Livre. Desta forma sugere-se disposição no sentido de se assegurar no mínimo 02 (duas) poltronas para tal benefício.

Art. 16

§ 1º Na hipótese de a pessoa com deficiência não tiver condições de viajar sozinha, desde que manifestado no ato da reserva de lugar, a transportadora deverá disponibilizar condições para que o beneficiário viaje devidamente acompanhado de outro passageiro pagante.

É possível, no parágrafo 1º do Art. 16, realizar uma simplificação, pois o acompanhante terá o respectivo Passe Livre para solicitar o benefício. Desta forma o texto do regulamento deverá fazer alusão ao detentor da credencial.

Art. 16

§ 2º Quando, por restrições da própria deficiência, o beneficiário de passe livre se declarar impossibilitado de viajar nos lugares previamente reservados, a transportadora deverá disponibilizar condições para que a viagem se realize em outro lugar, respeitado o disposto nesta Portaria.

A disposição prevista no parágrafo 2º do Art. 16 da Portaria deve ser reproduzida no novo regulamento, apesar de redundante, pois não há situações em que o fato de não comparecer tenha influência na concessão do próximo benefício.

Art. 17. O beneficiário de Passe Livre, quando em viagem, salvo dispositivo em contrário previsto nesta Portaria, sujeita-se aos mesmos direitos e obrigações estabelecidas no regulamento de cada modalidade de transporte coletivo interestadual de passageiro.

Parágrafo único. O beneficiário de Passe Livre está sujeito aos procedimentos de identificação de passageiros ao apresentar-se para o embarque, de acordo com o estabelecido pelas Agências Reguladoras de cada modal de transporte de passageiros.

O Art. 17 deve ter seu conteúdo reproduzido no novo regulamento, pois impõe a observância pelas empresas dos direitos dos passageiros para com os beneficiários das gratuidades e da mesma forma indica que os beneficiários devem observar seus deveres como passageiros.

Art. 18. As reservas previstas no art. 16 devem ser mantidas até 3 (três) horas antes do horário da partida no ponto inicial da linha.

Parágrafo único. No caso de venda de passagem no interior do veículo, a transportadora deverá disponibilizar, também, a emissão da "autorização de viagem de Passe Livre", hipótese em que não se aplica o disposto no caput deste artigo.

É comum às 03 (três) gratuidades a determinação dos prazos de reserva e as regras em geral de garantia e possibilidade de comercialização dos assentos reservados às gratuidades. Tais regras visam delimitar a atuação das empresas e assegurar os direitos aos usuários que apresentem os requisitos.

Art. 19. As empresas transportadoras são obrigadas a manter nos Mapas de Venda de Passagens a indicação dos dois lugares previamente reservados para uso dos beneficiários de Passe Livre.

O artigo 19 prevê a disponibilidade dos mapas de venda como meio de supervisão e verificação do atendimento pelas transportadoras às solicitações de concessão do benefício, indica-se neste ponto a expansão desta previsão às demais gratuidades além de tornar o envio digital, conjugando com o encaminhamento dos dados dos bilhetes comercializados. Tal proposição visa desburocratizar o encaminhamento dos dados trimestrais de concessão de gratuidades, somando à previsão existente do encaminhamento dos dados da Resolução ANTT 4.499/2014.

Art. 21. No embarque em veículos em trânsito, não se aplica a reserva antecipada de lugares, devendo a transportadora providenciar o atendimento do Passe Livre nos mesmos moldes do passageiro pagante, respeitada a disponibilidade de lugares prevista nesta Portaria.

Deve ser avaliada a redundância de dispositivos, pois as gratuidades estão asseguradas enquanto não forem comercializadas ou concedidas todas as poltronas de determinada viagem. Numa seção intermediária, caso haja vaga e não exista nenhum beneficiário embarcado, o solicitante tem direito à gratuidade.

Art. 22. Para o caso de conexão de linhas interestaduais, fica assegurado o benefício de Passe Livre, que deverá ser atendido nas mesmas condições disponibilizadas para os passageiros pagantes.

Em regra, a disposição regulamentar que determina que a concessão de gratuidades de todos os serviços comercializados em determinada localidade, sendo seção autorizada ou não do serviço solicitado, ampara tal hipótese.

Art. 23. Nas linhas interestaduais com seccionamentos intermunicipais autorizados pelo poder concedente, a transportadora deverá atender o benefício de Passe Livre.

Art. 24. No caso de conexão de linhas interestaduais e intermunicipais, não se aplica o benefício do Passe Livre no trecho intermunicipal.

O artigo 23 traz uma das hipóteses que foram abolidas com o fim do sistema de permissão que continha seções intermunicipais herdadas das outorgas realizadas antes da Constituição Federal de 1988. Esta hipótese não se confunde com a operação simultânea autorizada em conjunto pelo órgão estadual e a ANTT, prevalecendo atualmente a disposição do Art. 24.

Art. 25. O beneficiário de Passe Livre não faz jus à isenção de pagamento de taxas de embarque nos terminais de passageiros e do custo de pedágio previsto no transporte rodoviário.

Conforme decisão judicial na Ação Civil Pública nº 0049705-64.2012.4.01.3400, promovida pelo MPF, os beneficiários do Passe Livre fazem jus à isenção das taxas de embarque e rateio do pedágio.

Art. 27. Para a obtenção da "Autorização de Viagem de Passe Livre" junto à empresa transportadora, o interessado ou seu representante, munido da credencial e identidade do beneficiário de Passe Livre, deverá dirigir-se a qualquer um dos postos de venda da empresa, próprios ou terceirizados, até 3 (três) horas antes do início da viagem no ponto inicial da linha.

a) considerando que a partir de abril de 2017 as credenciais serão expedidas com a foto exigida no art. 4º, inciso V, a credencial a que se refere o caput deste artigo, emitida sem foto até março de 2017, deverá ser aceita pela empresa transportadora até a data de vencimento nela constante.

Parágrafo único. 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.

O Art. 27 pode ser consolidado considerando os 03 benefícios na forma de solicitação e na emissão da declaração de negativa de concessão quando for o caso.

Art. 28. A "Autorização de Viagem de Passe Livre" será emitida obrigatoriamente em nome do beneficiário de Passe Livre.

O Art. 28 deve ser incluído nas disposições sobre o procedimento de emissão da credencial, objeto de outra nova norma da ANTT.

Art. 29. A transportadora, quando da emissão da "Autorização de Viagem de Passe Livre", não poderá exigir do beneficiário cópia de documentos, salvo, às suas expensas.

O Art. 29 pode ser consolidado considerando os 03 benefícios na forma de solicitação e na emissão da declaração de negativa de concessão quando for o caso.

Art. 30. As empresas transportadoras providenciarão a impressão do documento de "Autorização de Viagem de Passe Livre", no qual deverá constar, obrigatoriamente, os seguintes itens:

- I - nome da transportadora;
- II - endereço;
- III - número no CNPJ/MF;
- IV - denominação "Autorização de Viagem - Passe Livre";
- V - data de emissão;
- VI - número de ordem do documento;
- VII - a origem e o destino da linha;
- VIII - a linha e o seu prefixo;
- IX - a data e o horário da viagem;
- X - o número da poltrona; e
- XI - o nome do beneficiário.

A emissão do bilhete de passagem relativo à gratuidade garantida aos portadores do Passe Livre será conforme título específico do novo regulamento, não sendo objeto deste capítulo.

Art. 31. O documento "Autorização de Viagem de Passe Livre" deverá ser disponibilizado aos beneficiários de Passe Livre em todas as agências de venda de passagem da transportadora, próprias e terceirizadas, e durante todo o horário de atendimento ao público.

Além da previsão de concessão da gratuidade nas agências terceirizadas, neste novo regulamento será prevista a emissão do bilhete via internet, sempre que a empresa comercializar bilhetes de passagem *on line*. Historicamente havia a expressão “agências da própria transportadora” que induzia à interpretação que os pontos de comercialização terceirizados não tinham obrigação de conceder as gratuidades. A adoção deste texto como padrão, adicionado da previsão de concessão na internet, trará aos beneficiários de gratuidades o mesmo tratamento dispensado aos demais usuários.

Art. 32. Quando em um mesmo terminal de passageiros a transportadora mantiver agências de venda de passagens próprias e terceirizadas poderá, a seu critério, designar uma agência para atendimento do Passe Livre.

Disposição pode ser interessante desde que não desobedeça e não cause prejuízo à prioridade de atendimento prevista nas normas de acessibilidade. Desta forma deve ser acrescentada a expressão “desde que melhore e assegure o atendimento preferencial”.

Art. 33. O documento de "Autorização de Viagem de Passe Livre" deverá ser emitido em duas vias, ficando a segunda via em poder da transportadora que a manterá à disposição da fiscalização das Agências Reguladoras ou entidades com elas conveniadas. A primeira via será disponibilizada ao beneficiário do Passe Livre, que deverá mantê-la durante toda a viagem, e não poderá ser recolhida pela transportadora.

O Art. 28 deve ser incluído nas disposições sobre o procedimento de emissão da credencial, objeto de outra nova norma da ANTT.

Art. 34. Fica proibido o transporte de beneficiário de Passe Livre sem portar a "Autorização de Viagem de Passe Livre" ou com credencial de Passe Livre vencida.

Parágrafo único. O Programa Passe Livre disponibilizará para as empresas transportadoras sistemática de consulta via internet da situação de cadastro dos beneficiários.

É proibido o transporte de passageiro, beneficiário de gratuidade ou não, sem o respectivo bilhete. Uma das formas de verificação dos requisitos de concessão de gratuidades, nas hipóteses de abuso de direito, é a obrigatoriedade dos documentos apresentados na solicitação. A inexistência de sistema de conferência dos requisitos de renda dos idosos, além da possibilidade de inúmeros documentos comprovarem a renda máxima, possibilita a tentativa de fraude na solicitação das gratuidades.

Art. 35. O beneficiário do Passe Livre não poderá fazer reserva em mais de um horário para o mesmo dia e mesmo destino ou para horários e dias cuja realização da viagem se demonstre impraticável, e caracterize domínio de reserva de lugares, em detrimento de outros beneficiários.

Em conjunto com a proposta da análise do Art. 34, o Art. 35 deve ser reproduzido no novo regulamento para coibir o excesso ou abuso de direito recorrente por parte de alguns usuários.

Art. 36. Procedida a reserva de lugar, se por qualquer motivo o beneficiário do Passe Livre ficar impossibilitado de realizar a viagem programada, deverá comunicar à transportadora, podendo solicitar remarcação da reserva para outro dia e horário de acordo com a sua conveniência, desde que seja respeitado o disposto nesta Portaria.

Regra prevista em 02 (dois) dispositivos da mesma portaria, no Art. 16, § 2º e neste artigo. A importância do aviso é de permitir o uso da poltrona por outro usuário, beneficiário ou não de gratuidade. Entretanto não há como determinar a obrigatoriedade da comunicação ou até mesmo consequência no caso de seu descumprimento.

Art. 37. O beneficiário de Passe Livre que, ao se apresentar no terminal de passageiros, demonstrar incontinência no comportamento, contrariando o regulamento de transporte interestadual de passageiros, poderá ter seu pedido de "Autorização de Viagem de Passe Livre" ou o seu embarque negado, devendo o funcionário da transportadora oficializar o fato ao beneficiário e à fiscalização de transporte de passageiros, e, se for o caso, a uma autoridade policial.

§ 1º O disposto no caput deste artigo, também, se aplica ao comportamento durante a viagem, podendo o beneficiário de Passe Livre ter sua viagem interrompida.

§ 2º No caso de negativa de reserva, embarque ou interrupção de viagem, a empresa deverá relatar o ocorrido ao serviço de fiscalização ou a uma autoridade policial, devendo ainda providenciar relatório sobre o ocorrido e encaminhá-lo ao Serviço de Fiscalização das Agências Reguladoras ou à entidade com elas conveniadas para as providências cabíveis.

Os beneficiários das gratuidades possuem os mesmos direitos e os mesmos deveres, desta forma estão submetidos às mesmas hipóteses de recusa de seu embarque ou determinação do seu desembarque. Art. 38. Esgotada as 3 (três) horas para efetuar a reserva de passagem, conforme previsto no art. 16, e não se apresentando pretendentes para os lugares disponibilizados para o Passe Livre, a transportadora poderá proceder à comercialização dos lugares não utilizados.

Parágrafo único. A possibilidade de comercialização prevista no caput deste artigo não implica na negativa de atendimento ao beneficiário de Passe Livre que tenha se apresentado depois de esgotado o tempo de reserva obrigatória, respeitado o disposto nesta Portaria.

Regra geral aplicável a todas as gratuidades em caso de não comercialização de todos os lugares para determinada viagem.

Art. 39. A "Autorização de Viagem de Passe Livre" deverá ser obrigatoriamente emitida pela empresa transportadora no ato da apresentação da carteira de Passe Livre, após a identificação do requerente e a conferência dos documentos quando apresentados por seu representante.

A emissão do bilhete de passagem relativo à gratuidade garantida aos portadores do Passe Livre será conforme título específico do novo regulamento. Considerando que são pessoas com deficiência e idosos a permissão do uso de representante para a solicitação é fundamental.

A previsão de que outra pessoa solicite o benefício pelo idoso já consta em Parecer da Procuradoria (Parecer/ANTT/SRG/SML nº 0457-3.5.2/2009). Não há sentido em restringir a obtenção somente ao beneficiário. É também uma forma de preservar a isonomia entre usuário pagante e o beneficiário de descontos e gratuidades.

Art. 40º. Na hipótese de ocorrer indisponibilidade de assentos para o dia e horário pretendidos, conforme disposto nesta Portaria, a transportadora deverá providenciar, de acordo com a conveniência do beneficiário, atendimento em outro dia ou horário.

É obrigação da empresa informar alternativas de datas e horários para o exercício das gratuidades. O prazo prévio de comercialização deve ser observado para a concessão das gratuidades, inclusive se a empresa decidir em antecipá-lo para além dos 30 dias úteis.

Art. 41. Fica a transportadora obrigada a atender o Passe Livre quando operar com veículo de categoria diferenciada, em linha e em horário autorizados pelo poder concedente para o serviço convencional.

Conforme analisado nas resoluções anteriores, não está sendo previsto o estabelecimento de categorias de prestação dos serviços. Desta forma, os serviços básicos ou convencionais serão substituídos pelas viagens estruturantes, considerando ampliação da frequência de operação do mercado como um todo.

Art. 42. O pessoal da empresa transportadora, quando do atendimento da pessoa com deficiência, deverá conduzir-se com presteza e urbanidade, devendo auxiliá-las no embarque e desembarque, tanto nos pontos terminais da linha, quanto nos pontos de parada e apoio ao longo do itinerário.

Art. 43. As empresas transportadoras providenciarão a capacitação de seu pessoal para prestar atendimento adequado às pessoas com deficiência, conforme Decreto nº 5.296, de 2 de dezembro de 2004.

As normas de acessibilidade e de atendimento preferencial devem ser incluídas nos processos internos de trabalho, sendo os prepostos e motoristas capacitados para executá-los. Estes são exemplos de procedimentos que devem ser padronizados pela empresa e divulgados para que seus prepostos saibam a correta conduta a ser adotada, algo como procedimento operacional padrão.

Art. 44. A transportadora, para efeito de elaboração de anuário estatístico do serviço de transporte interestadual de passageiros, deverá providenciar o envio às Agências Reguladoras da movimentação de passe livre da pessoa com deficiência, de acordo com metodologia definida por elas, e apresentada nos anuários estatísticos de cada modal.

O envio dos dados referentes ao rastreamento das viagens e a emissão dos bilhetes deverão ser encaminhados de forma organizada e correspondente às viagens realizadas, em conjunto com as obrigações de envio do rastreamento dos veículos, eventos durante a prestação do serviço e dados dos bilhetes emitidos.

Sugere-se criar a cultura, já prevista em normas federais, da transparência ativa, devendo as empresas divulgarem de forma consolidado e por mercado o nível de concessão de gratuidades. Tais informações poderão fazer parte dos indicadores de desempenho da empresa.

Art. 45. O transporte de bagagem da pessoa com deficiência está sujeito aos limites e às exigências previstas nos regulamentos de cada modal de transporte coletivo interestadual de passageiro.

As bagagens dos beneficiários de gratuidades sofrem os mesmos limites e cobranças dos demais passageiros.

Art. 46. Os equipamentos indispensáveis à locomoção e à vida da pessoa com deficiência, respeitada a capacidade dos bagageiros e do porta-embrulho, e, também, a segurança dos demais passageiros, serão transportados gratuitamente em lugar adequado, de forma a garantir o fácil acesso e o uso durante todo o período de viagem.

Tal disposição deve ser reproduzida no novo regulamento para que seja assegurado o direito das pessoas com deficiência e das empresas nas situações de transporte dos equipamentos de locomoção.

3. Análise e Conclusão

Sugere-se que as disposições da Resolução nº 5.063, de 2016, sejam a base para consolidação das resoluções das 03 (três) gratuidades. As propostas visam melhorar a gestão e avaliação das políticas públicas, possibilitar a divulgação pelas empresas dos dados de concessão de gratuidades de forma ativa e aumentar as informações disponíveis aos usuários.

Outro ponto proposto é a equiparação dos beneficiários aos demais passageiros na possibilidade de solicitação das gratuidades via internet.

É importante frisar as particularidades necessárias ao exercício da gratuidade às pessoas com deficiência, sem que sejam assegurados todos os direitos e deveres previstos a qualquer passageiro.

Análise das situações de possibilidade de conflito ou inconsistência regulatória no novo regulamento:

- Relação entre os serviços convencionais e a concessão das gratuidades

A concessão das gratuidades não poderá estar atrelada aos serviços convencionais ou básicos, pois tal classificação em categorias não estão mais vinculadas a veículos e sim a poltronas.

A alternativa proposta é criar ficção jurídica indicando que as viagens estruturantes dos Termos de Autorização substituiriam o serviço convencional. A disposição seria neste sentido: “Para o atendimento da concessão das gratuidades e descontos nos preços, são consideradas serviço básico as viagens classificadas como estruturantes.”;

- Valor da tarifa

Considerando a liberdade de preços promovida pela Lei nº 10.233 de 2001, não há amparo para que o desconto de 50% seja adotado na tarifa estabelecida pela ANTT. A proposta mais simples encontrada foi a adoção do preço do momento da solicitação e controle dos preços praticados via monitoramento para coibir os abusos nos preços de referência adotados para a concessão do desconto;

- Igualdade de direitos

Nem todos os direitos e tratamento equânime estão sendo disponibilizados aos beneficiários das gratuidades, principalmente considerando a indisponibilidade da marcação dos benefícios via internet e app, desta forma propõe-se a equiparação dos beneficiários aos usuários pagantes, principalmente considerando as novas regras sanitárias diante da pandemia mundial.

- Envio de informações trimestrais

Nesta disposição existe a possibilidade de diversas alternativas de forma isolada ou combinada. São alternativas possíveis:

- Continuidade da exigência do envio trimestral das informações de concessão das gratuidades;
- Alteração do prazo de envio para mensal ou logo após a realização da viagem;
- Manutenção do envio das informações sobre a concessão das gratuidades com as informações dos bilhetes emitidos;
- Divulgação das informações de concessão das gratuidades nos sítios eletrônicos das empresas, consolidadas e por mercado operado;
- Divulgação de forma ativa pela ANTT de todos os dados sobre a concessão de gratuidades para o exercício do controle social e dos órgãos de controle;
- Consolidação de todos os envios de dados relativos a bilhetes, sejam de passageiros pagantes e beneficiários;
- Adoção do mapa de viagem obrigatório em substituição ao envio dos dados não consolidados dos bilhetes emitidos;

As informações trimestrais não são necessárias uma vez que já há previsão para receber todos os bilhetes de passagem emitidos. A adoção combinada com o recebimento consolidado de gratuidades por viagem, permite agilidade no uso da informação e mais uma

fonte de monitoramento, especialmente para os casos de não comparecimento dos beneficiados.

- Hipóteses de aplicação da penalidade prevista de multa:

Todos os comandos legais a serem observados pelas empresas devem possuir a respectiva hipótese de aplicação de penalidade prevista em caso de inobservância. Para garantia da ampla defesa, contraditório e segurança jurídica necessárias aos processos administrativos hígidos e justos todas hipóteses devem ser publicadas em resolução e seu flagrante a aplicação devem ser objeto de instrução normativa.

Não é desejável que haja simplificação do texto relacionado à aplicação de sanções, principalmente em prejuízo da clareza de propósito, equiparando-se às normas em branco comentada na doutrina jurídica.

A alternativa proposta é a adoção de documentos de referência que permitam a interpretação inequívoca pela sociedade das condutas que são vedadas e indesejáveis na operação dos serviços de TRIIP e na concessão dos benefícios aos idosos, jovens e pessoas com deficiência.

Os maiores desafios encontrados na concessão de gratuidades envolvem os mecanismos de controle necessários à avaliação *ex post* das políticas públicas. A coleta de dados e transformação em informações úteis à sociedade e à execução eficaz, eficiente e efetiva das atribuições da ANTT.

A urgente atualização do *modus operandi* da ANTT no exercício do poder de polícia e regulação, transitando do modelo manual e analógico para o modelo digital estruturado na construção de evidências. Esta atualização permitirá a Agência responder ao desafio de regular milhares de empresas e não apenas as dos serviços regulares.

A remodelagem das fontes de dados, principalmente o encaminhamento obrigatório via sistemas das informações imprescindíveis à regulação, a inclusão da possibilidade de incentivos às empresas com alto nível de serviço permitirá o foco de supervisão e verificação da Agência contra os operadores que cometem infrações de forma contumaz.

Toda esta estrutura de regulação é iniciada por disposições de resoluções claras, concisas e objetivas, que facilitam a interpretação e evitam a judicialização. As gratuidades foram grande fonte de controvérsia jurídica e nestes tempos de mudanças estruturais seria um início muito proveitosos se a nova norma surgisse pacificada.

CAPÍTULO 9

BAGAGENS

1. Contextualização

Este capítulo da Análise de Impacto Regulatório aborda questões relativas às condições gerais para o transporte de bagagens e encomendas no segmento rodoviário interestadual de passageiros. Atualmente, a referida temática é objeto de uma resolução específica, a Resolução nº. 1.432, de 2006, apoiada na Resolução nº 3.054, de 2009, que aprova o Glossário dos Termos e Conceitos Técnicos utilizados pela Agência Nacional de Transportes Terrestres na regulamentação da prestação dos serviços de transportes terrestres.

Projetando o contexto do novo marco regulatório, são identificados problemas existentes e analisadas as correspondentes oportunidades de melhoria. O conjunto normativo vigente apresenta natural defasagem, dada a evolução das relações (costumes, comportamentos, tecnologias) no mercado de transporte de passageiros, criando omissões e conflitos. Destaca-se também a incompatibilidade entre o princípio da liberdade de preços e a tarifação de aspectos relacionados ao transporte de bagagem (excesso de peso, coeficiente tarifário).

Como ponto de partida, é pertinente destacar os fundamentos práticos da temática, os valores básicos oriundos de regramento estabelecido inicialmente pelo DNER e assimilados pela ANTT:

- Franquia de bagagem: 30kg e 300dm³ (maior dimensão 1m) no bagageiro e 5kg em volume compatível com porta-pacotes.
- Bagagem excedente, em peso, precificada por regulamento, com base no coeficiente tarifário.
- Regulamento vigente que não aborda a bagagem excedente em dimensão, uma situação fática e corrente na rotina do mercado;
- Imprecisão no estabelecimento de referências para o transporte de animais, dando margem a interpretações distintas e conflitantes.

2. Problemas regulatórios e oportunidades de melhorias

O presente capítulo aborda os seguintes tópicos, correspondentes a problemas identificados, relacionados à temática “bagagem” no contexto do novo marco regulatório:

- Revisão de termos e definições conceituais relacionados ao tema
- Revisão das regras sobre franquia de bagagem e excedentes
- Análise da possibilidade de inclusão de regulamentação do transporte de animais
- Revisão das regras de transporte de encomendas e serviços acessórios
- Revisão dos procedimentos de embarque e desembarque de bagagens
- Indenização nos casos de danos e extravios

As oportunidades de melhoria são apresentadas com o objetivo de atualizar e simplificar regras, visando, destacadamente:

- Reduzir o fardo regulatório.

- Estabelecer parâmetros básicos para o transporte de coisas (bagagem franquiada, bagagem excedente à franquia, encomenda) nos serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros.
- Estabelecer parâmetros básicos para o transporte de seres vivos (animais domésticos e animais silvestres) nos serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros.
- Otimizar os benefícios da ação regulatória em favor do estímulo à concorrência, para fins de qualificação do serviço ao usuário.

2.1. Revisão de termos e definições

Os termos e definições que amparam o regramento sobre bagagens e encomendas estão estabelecidos na Resolução nº 3.054, de 2009, que aprova o Glossário dos Termos e Conceitos Técnicos utilizados pela Agência Nacional de Transportes Terrestres na regulamentação da prestação dos serviços de transportes terrestres.

Os termos e definições que estão vigentes representam internalização de parâmetros oriundos da normatização feita pelo extinto DNER. Correspondem a um contexto superado, quer seja pela política setorial e pelo modelo de outorga ora vigentes, quer seja por questões mais abrangentes relacionadas a hábitos, costumes e tecnologia que afetam o deslocamento de pessoas por meio dos serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros.

Termos e definições desatualizados, incondizentes com a realidade que se impõem, tornam as regras inconsistentes e fazem com que o regulamento seja incapaz de dar conta de situações fáticas que ocorrem na rotina do mercado. Isso cria um ambiente propício a conflitos que envolvem o público usuário do serviço, gerando insegurança jurídica para regulador e para prestadores de serviço.

Surge como oportunidade de melhoria a revisão de termos e definições para produção de um Glossário atualizado e condizente com as diretrizes contemporâneas delineadas pela política setorial, a Política Federal de Estímulo ao Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual e Internacional de Passageiros.

É necessário um Glossário que aborde com maior precisão o que se admitirá, no novo contexto, como: bagagem, bagagem de mão, bagagem despachada, peça, volume, objetos do passageiro, bagageiro, compartimento de bagagem de mão, encomenda, transporte de animal, equipamento de apoio (acessibilidade), entre outros.

Destaque deve ser dado à atualização do conceito nuclear “objeto de uso pessoal”, que é o ponto de partida da ideia normativa sobre bagagem. Esse conceito carrega, atualmente, um valor oriundo da legislação fiscal/tributária, análogo ao que se tem por parâmetro para procedimentos de alfândega.

O referido conceito limita o passageiro a transportar, em sentido estrito, apenas objetos relacionados a vestuário e higiene pessoal condizentes com a viagem empreendida; o transporte de um eletrônico qualquer, por exemplo, já é motivo de instabilidade em termos de interpretação, já que não corresponde ao conceito estrito de objeto de uso pessoal.

Uma atualização deste conceito poderia admitir a ideia de “objeto do passageiro”, fazendo menção a tudo aquilo que ele, passageiro, carrega consigo, sendo que isso, o carregar

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - BAGAGENS

consigo, é suficiente para que irregularidades de qualquer natureza possam ter a sua prática individualizada.

Empiricamente, o termo “objeto do passageiro” suplantaria conflitos recorrentes no cotidiano do serviço, que se dão em torno do questionamento plausível: determinado objeto é, ou não é, de uso pessoal!? Pode ou não ser transportado como bagagem?

Termo		Definição
Antes	OBJETO DE USO PESSOAL	Objetos/produtos de uso estritamente pessoal, de higiene e vestuário relacionados com a viagem; vedação implícita, por exemplo, a eletrônicos, a produtos com destinação comercial, produtos em quantidade, etc.
Depois	OBJETO DO PASSAGEIRO	Coisa transportada pelo passageiro, que lhe seja conveniente e pela qual responda se vier a constituir ilícito de qualquer natureza.

O termo “coisa” é, inclusive, tipificação estabelecida pelo Código Civil (Lei nº 10.146, de 2002) quando este faz abordagem ao transporte. Em seu capítulo XV, Do Transporte, são apresentadas as seções: I – Disposições Gerais, II – Do Transporte de Pessoas e III – Do Transporte de Coisas.

Em complemento ao conceito nuclear referido, “objeto do passageiro”, é pertinente e oportuno o estabelecimento de termos e definições decorrentes, relacionados ao universo do transporte de coisas nos serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros.

Termo	Perspectiva de definição
Objeto do passageiro * Conceito nuclear *	Coisa material que esteja sendo transportada pelo passageiro; Antes: OBJETO DE USO PESSOAL: definição abstrata, interpretação consagrada pelo senso comum relaciona “objeto de uso pessoal” a higiene e vestuário relacionados com a viagem, objeto que não seja possível relacionar com transporte de mercadoria, de natureza comercial. Novo: OBJETO DO PASSAGEIRO: coisa sob posse do passageiro (simplificação e redução à legislação de transporte, bastando uma referência, no item “produtos proibidos”, a transporte que represente ilícito de qualquer natureza, com responsabilização do passageiro a partir dos procedimentos de identificação de bagagem e do próprio passageiro).
Peça	Invólucro (embalagem, pacote, caixa) ou recipiente (bolsa, sacola, mochila, mala) que acomoda um ou mais objetos do passageiro. Equipara-se à peça o objeto do passageiro que, por sua forma ou por mera conveniência do passageiro, dispense invólucro ou recipiente.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - BAGAGENS

Termo	Perspectiva de definição
Bagagem <i>Gênero</i>	O conjunto formado por todas as peças transportadas pelo passageiro; pode ser classificada em: i) Bagagem de Mão, ii) Bagagem Despachada, iii) Bagagem de Ajuda Técnica e iv) Bagagem de Micro-ônibus.
Bagagem de Mão <i>Espécie do gênero "Bagagem"</i>	Peça ou peças que i) ou se acomodem no compartimento de bagagem do salão de passageiro, se houver um no salão, ii) ou seja compatível com a estrutura física do passageiro e que ele possa carregar consigo, sem interferir na reclinção da poltrona a frente, sem invadir o espaço da poltrona ao lado e sem interferir na circulação dos demais passageiros.
Bagagem Despachada	Peça ou peças que o passageiro entregue para transporte no bagageiro do ônibus.
Bagagem de Ajuda Técnica	Equipamentos e ajudas técnicas de uso dos passageiros com deficiência ou com mobilidade reduzida.
Bagagem de Micro-ônibus	Bagagem, de qualquer espécie, que o passageiro pretenda transportar em um serviço executado por meio de veículo tipo micro-ônibus.
Franquia de Bagagem	<p>de Mão: peças que somadas representem até 5kg e caibam no compartimento de bagagem do salão do passageiro ou possam ser carregados junto ao passageiro sem interferir na reclinação da poltrona à frente, no espaço da poltrona ao lado ou no salão do passageiro.</p> <p>Despachada: peças que somadas representem até 30kg de peso e não ultrapassem 1m em altura, largura ou comprimento.</p> <p>De Ajuda Técnica: o passageiro deve comunicar a empresa quando da celebração do contrato de transporte para que a empresa tome as providências necessárias para viabilizar o transporte do equipamento ou ajuda técnica; sobre esse tipo de bagagem não incidirá cobrança por eventual excesso em relação aos limites de franquia; o tipo de bagagem em questão deve respeitar os limites técnicos do veículo que fará o transporte (dimensão de bagageiro, de salão do passageiro, conforto e segurança dos demais passageiros e da viagem).</p> <p>De Micro-ônibus: peças que somadas representem até 5kg e caibam no compartimento de bagagem, se houver, do salão de passageiros ou possam ser carregadas junto ao passageiro sem interferir na reclinação da poltrona à frente, no espaço da poltrona ao lado ou na circulação dos demais passageiros. A quantia excedente, em peso e dimensão, para ser transportada deverá ser objeto de acordo entre transportador e passageiro, sendo facultado ao transportador, recusar o transporte da bagagem em questão.</p>
Termo	Perspectiva de definição

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - BAGAGENS

Excesso de Bagagem	Produto, serviço acessório; objeto do passageiro ou peça de bagagem que excede a franquia de bagagem; transporte feito mediante emissão de comprovante associado ao BP-e.
Transporte de Animais	Transporte de seres vivos admissível, por discricionariedade da empresa transportadora, realizado de modo a respeitar regulamento específico expedido por autoridade tecnicamente competente (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento).
Encomenda	Coisa transportada em obediência aos regulamentos de transporte de carga e às exigências da empresa transportadora.
Produto Proibido	<ul style="list-style-type: none"> - Produto que represente ilícito de natureza fiscal, tributária, ambiental, sanitária ou ilícito de qualquer outra natureza. - Produto Perigoso, conforme regulamento específico da autoridade competente. - Produto que, por sua forma ou natureza, comprometa a segurança do ônibus, de seus ocupantes ou de terceiros.
Operação de carregamento e descarregamento	Ação, sob responsabilidade da empresa transportadora, de coleta e entrega das bagagens despachadas pelo passageiro.
Identificação de bagagem de mão	Procedimento realizado para atendimento de obrigação estabelecida por autoridade alfandegária.
Identificação de bagagem despachada	Procedimento realizado pela empresa transportadora para fins de controle, ao passageiro e à empresa, ante o risco de extravio de bagagem.
Indenização por dano e extravio de bagagem	Valor devido pela empresa transportadora quando esta danifica ou extravia bagagem despachada do passageiro

Termos e definições atualizados, pertinentes, conferem consistência ao regulamento na medida em que o torna capaz de dar conta de situações fáticas que ocorrem na rotina do mercado. Um glossário aprimorado é ferramenta que contribui para a segurança jurídica e para a pacificação de relações no cotidiano do mercado; é vetor de qualidade no ambiente regulatório.

2.2. Revisão das regras sobre franquia de bagagem e excedentes

Segundo o Decreto nº 2.521, de 1998, e a Resolução nº 1.432, de 2006, o preço da passagem abrange, a título de franquia, o transporte obrigatório e gratuito de bagagem no bagageiro e de volume no porta-embrulhos, desde que sejam respeitados os seguintes limites máximos de peso e dimensão:

- no bagageiro, trinta quilos de peso total e volume máximo de trezentos decímetros cúbicos, limitada a maior dimensão de qualquer volume a um metro;

- no porta-embrulhos, cinco quilos de peso total, com dimensões que se adaptem ao porta-embrulhos, desde que não sejam comprometidos o conforto, a segurança e a higiene dos passageiros.

Também segundo o Decreto, quando a franquia descrita acima for ultrapassada, o passageiro pagará até meio por cento do preço da passagem correspondente ao serviço convencional pelo transporte de cada quilograma de excesso.

Nota-se que não foi estabelecido parâmetro para o transporte de excedente à franquia em termos de dimensão, o faz apenas em termos de peso. Da mesma forma, o texto não explicita se o transporte de bagagem excedente à franquia é direito do passageiro, não cabendo recusa por parte da empresa transportadora, ou se sua aceitação é prerrogativa dessa empresa transportadora.

Os parâmetros vigentes foram estabelecidos em um contexto onde regime de outorga previsto para o serviço era o de permissão, com tarifa estabelecida pelo órgão regulador. Problemas regulatórios surgem na medida em que passa a existir uma incompatibilidade entre tais parâmetros e o novo marco regulatório que se pretende implantar.

Torna-se imperativo abordar as diretrizes de liberdade de preços e estímulo à concorrência frente à franquia de bagagem. Da mesma forma, o excesso de bagagem com preço estabelecido pelo coeficiente tarifário precisa de nova abordagem, dado que não mais existe a fixação de tarifa.

Outro problema regulatório se apresenta no momento em que se prevê a admissão de veículo tipo micro-ônibus na prestação do serviço; micro-ônibus tem como características destacadas o espaço interno reduzido e a limitada capacidade de peso possível de ser transportado. Desta forma, a relação entre franquia de bagagem e a capacidade reduzida do veículo precisa ser considerada pelo regulamento, para que se promova adequada distinção de tratamento.

Franquia de bagagem

Para abordar a franquia de bagagem, as possibilidades de abordagem podem ser organizadas em duas frentes:

- i) Manutenção dos parâmetros atuais
- ii) Revisão dos parâmetros atuais no sentido de reduzir ou extinguir a franquia.

Sobre franquia de bagagem, vislumbra-se como pertinente a manutenção dos parâmetros históricos em termos de peso e dimensão, parâmetros que são uma característica diferencial em favor do modo rodoviário de transporte. O que hoje já vigora é condizente com o deslocamento interestadual, é assimilado por usuários e prestadores de serviço, enfim, é um elemento consolidado no mercado e preservá-lo é coerente com os princípios e diretrizes da política setorial.

No processo de participação social – Tomada de Subsídios 04/2020, foi sugerida o fim da franquia de bagagem. Essa possibilidade também foi avaliada, porém a ANTT ainda não tem parâmetros e evidências suficientes para avaliar o impacto dessa proposição. Sabe-se que no transporte aéreo, escolha regulatória semelhante teve grande repercussão na sociedade. Assim, ressalta-se a necessidade de acompanhamento do tema, de forma a avaliar se é necessário a revisão desses parâmetros e até mesmo a sua desregulamentação.

Na franquia para o transporte de bagagem em serviços prestados por veículo tipo micro-ônibus, é plausível estabelecer analogia entre a bagagem de mão prevista para os ônibus. Os mesmos 5 (cinco) quilos de peso podem ser replicados, sob as condições: i) que caibam no compartimento de bagagem, se houver um, ou, ii) possam ser carregadas junto ao passageiro sem interferir na reclinção da poltrona à frente, no espaço das demais poltronas ou na circulação dos passageiros.

Excesso de bagagem

Sobre o tratamento a ser dado ao “excesso de bagagem”, as possibilidades podem ser agrupadas em duas linhas de abordagem:

- a primeira linha é o estabelecimento de um novo parâmetro para referenciamento de preço do excedente à franquia; um parâmetro equivalente em sentido, que substitua o coeficiente tarifário.
- a segunda linha é a admissão do transporte de bagagem excedente à franquia como serviço acessório, que deve receber tratamento compatível, ou seja, deve ser prerrogativa da empresa a aceitação e o estabelecimento de condições, entre elas o preço.

No processo de participação social (Tomada de Subsídio 04/2020) foi sugerida a regulamentação de valor de referência (teto) para excesso de bagagem.

Sobre bagagem excedente, a abordagem que se mostra pertinente é sua admissão como serviço acessório, com estabelecimento de preço e demais condições, inclusive a recusa em transportar, sendo prerrogativa da empresa transportadora, mediante prévia e suficiente comunicação ao usuário.

A abordagem em questão é plausível dado que a franquia contemplará uma quantidade de pertences condizente com o transporte de pessoa e a delimitação de parâmetros de aceitação de bagagem excedente é demasiado complexo, já que as operações de transporte se dão em circunstâncias muito variadas.

O ambiente de liberdade de preços e de incentivo à competição como forma de melhorar a qualidade do serviço ao passageiro, inclusive com redução do preço da passagem, é incompatível com a adoção de parâmetros de preço a serviços acessórios. Não existe interferência no preço do serviço em si, e da mesma forma, é projetada uma não interferência no preço de serviços acessórios.

Também em analogia ao que se aplica ao veículo ônibus, a quantia excedente à franquia no caso de micro-ônibus, em peso e dimensão, para ser transportada deverá ser objeto de acordo entre transportador e passageiro, sendo facultado ao transportador recusar o transporte da bagagem em questão. Ressalta-se que a empresa deve informar ao passageiro sobre as condições para o transporte de bagagem em um micro-ônibus, sempre que o serviço fizer uso deste tipo de veículo.

2.3. Análise da possibilidade de regulamentação do transporte de animais

A Resolução nº 1.383, de 2006, estabelece que o usuário terá seu embarque recusado se transportar ou pretender embarcar consigo animais domésticos ou silvestres sem o devido acondicionamento ou em desacordo com disposições legais ou regulamentares.

Res. 1.383/06

Art. 7º O usuário dos serviços de que trata esta Resolução terá recusado o embarque ou determinado seu desembarque, quando:

(...)

V - transportar ou pretender embarcar consigo animais domésticos ou silvestres, sem o devido acondicionamento ou em desacordo com disposições legais ou regulamentares;

(...)

O transporte de animal silvestre é objeto de disposições regulamentares abrangentes (Guia de Trânsito Animal e Autorização de Transporte para deslocamentos em geral) expedidas pelo Ministério do Meio Ambiente. Não há regulamento específico sobre o transporte de animal silvestre em serviço de transporte coletivo de passageiros.

O transporte de animal doméstico não foi abordado por disposições regulamentares desde então. O transporte deste tipo animal se dá hoje por meio de discricionariedade das empresas transportadoras, que estabelecem regras próprias no espaço deixado pela não regulamentação.

É preciso destacar que o transporte de animais domésticos é um fenômeno consolidado no mercado. O deslocamento de pessoas que carregam entre seus pertences um animal de estimação é uma constante, passa longe de ser exceção desprezível e, por isso, precisa ser objeto de disposição regulamentar.

A insuficiência de disposições regulamentares a respeito do transporte de animais nos serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros é o problema regulatório que surge. A resolução que versa sobre bagagens e encomendas, a Resolução nº 1.432, de 2016, não aborda o transporte de animais, e não há outra que o faça.

Em situações de conflito entre usuário e prestador de serviço, as abordagens feitas pelo regulador não são resolutivas, não encontram respaldo em instrumento normativo. O tratamento a questões sobre o transporte de animais domésticos requer, hoje, conjecturas e ponderações, contribuindo para um ambiente de insegurança jurídica.

Surge então como necessário estabelecer, por meio regulamento de transporte, fundamento para que a relação entre usuário e prestador de serviço se dê em parâmetros mínimos válidos e pertinentes.

É oportuno também buscar junto a órgão que tenha técnica, competência e autoridade apropriadas, a produção de um regulamento objetivo sobre transporte de animal e as condições necessárias para prover segurança e bem-estar às partes envolvidas em uma operação de transporte coletivo de passageiros (rodoviário, ferroviário, aéreo, aquaviário).

O código civil e a legislação decorrente versam sobre contrato de transporte do "passageiro". O contrato de transporte, por sua vez alcança o passageiro e o transporte de coisa sua, de pertences relacionados à viagem, a bagagem.

Com base na distinção transporte de pessoa e transporte de coisa, admite-se o transporte de animais como um serviço diferenciado, transporte de ser vivo, que demanda cuidado e tratamento específicos.

A admissão de um animal a bordo, ou no bagageiro, e sua "inclusão" no contrato de transporte, deve se dar por concordância da empresa e sob as condições julgadas por ela

necessárias para dar conta dos cuidados e do tratamento diferenciado requerido durante a operação de transporte.

Não é plausível regular de forma incisiva no sentido de tornar obrigatória a aceitação do transporte de animais nos serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros. A pessoa que assume a guarda de um exemplar, assume também as adversidades que isso pode trazer, inclusive a necessidade de, porventura, ter que se deslocar por meios próprios e não por meio de um veículo de transporte “coletivo”. É plausível incumbir a quem tenha posse sobre o animal as responsabilidades: ração, vacina, remédio e transporte por meios próprios, se um transportador do sistema de transporte coletivo de passageiros não o fizer.

Tornar obrigatório o transporte de animais é inadequado na medida em que forçaria a empresa a assumir cuidado e tratamento diferenciados, o que não está no espírito do contrato de transporte de passageiro (pessoa) e, principalmente, pode ser incompatível com o tipo de operação projetado pela empresa para prestar um satisfatório serviço de transporte ao passageiro.

Da mesma forma, proibir o transporte de animais pode criar a situação fática de passageiro precisando transportar animal encontrar empresa disposta e preparada para fazer o transporte, mas tal operação não ser possível apenas por determinação do regulador.

Em complemento, é pertinente buscar, por meio de interação junto à autoridade técnica competente, o desenvolvimento de regulamento formal para transporte de animais em serviços de transporte público de passageiros que façam tal tipo de transporte; transporte é rede e existe complementariedade de funções, uma linha mestra em determinados assuntos, transporte de animais é um deles, é benéfico a todas as partes. Situação análoga já existe: identificação de bagagem de mão “instruída” por normativo da Receita Federal.

Nível	Instrumento
Autoridade sobre o transporte rodoviário interestadual de passageiros →	Regra específica que estabeleça fundamentos para as relações em torno do transporte de animais domésticos e silvestres: <ul style="list-style-type: none"> ▪ transporte de ser vivo não é transporte de pessoa (passageiro) e não é transporte de coisa (bagagem ou encomenda); ▪ transporte de ser vivo é serviço acessório, dado que requer cuidado e tratamento diferenciados; ▪ em sendo um serviço acessório, a empresa transportadora tem a prerrogativa de aceitar ou não transportar um animal, bem como se aceitar transportar, tem a prerrogativa de estabelecer condições, entre elas o preço a ser cobrado pelo serviço.
Autoridade sobre questões relacionadas ao meio ambiente e à fauna →	Disposição regulamentar específica que dê aos serviços de transporte coletivo de passageiros elementos a serem observados para: <ul style="list-style-type: none"> • respeito à legislação ambiental; • preservação do bem-estar animal; • preservação da segurança de pessoas afetadas pela operação de transporte.

2.4. Revisão das regras de transporte de encomendas e serviços acessórios

O transporte de encomendas encontra parâmetros no Decreto nº 2.521, de 1998, seção VII, onde é abordado conjuntamente com “bagagens”. Posteriormente, por meio da Resolução nº 1.432, de 2006, “encomendas” é temática novamente abordada em conjunto com a temática “bagagens”.

Atualmente, o transporte de encomendas, bem como o de malas postais, corresponde a serviço acessório. Bagagem excedente à franquia não recebe este mesmo tratamento.

Em relação a “encomendas”, os parâmetros regulamentares em vigor se mostram estabelecidos de maneira razoável e satisfatória, fazendo com que um aprimoramento seja possível a partir de uma organização de informações que simplifique a compreensão e a assimilação das regras. É necessário que haja maior precisão e objetividade ao abordar “encomendas”, destacando as peculiaridades desta temática em distinção à “bagagem”, principalmente na medida em que bagagem excedente à franquia passa a fazer parte do contexto de serviço acessório.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - BAGAGENS

Uma oportunidade de melhoria, seria constar no regulamento informações específicas sobre transporte de encomenda explicando os parâmetros que já vigoram de maneira satisfatória, a saber:

- que não prejudique o transporte de franquia de bagagem do passageiro,
- que não incorra em prática criminosa,
- que obedeça estritamente a legislação de transporte de cargas, no que couber.
- encomenda admitida como transporte de carga, sujeita aos regramentos do transporte de carga, incluindo documentação apropriada (DANFE, DACTE e/ou equivalentes).

Dado que o transporte de encomenda é serviço acessório, o seu regulamento precisa que receber incremento de informações pertinentes, a saber:

- que o transporte de encomenda é discricionariedade da empresa de ônibus, que pode aceitar ou recusar o transporte,
- que o transporte de encomenda está sujeito a condições estabelecidas pela empresa para a operação de transporte (acomodação, embalagem, forma de coleta e retirada), inclusive o preço a ser pago pelo serviço.

Com as melhorias projetadas, o conceito de “serviço acessório” passa a ser regido pelo seguinte condicionamento:

Serviço acessório	Condição
Bagagem excedente	<ul style="list-style-type: none">▪ seja resguardada a segurança dos passageiros e de terceiros;▪ seja respeitada a legislação em vigor referente ao peso bruto total máximo do veículo, aos pesos brutos por eixo ou conjunto de eixos e à relação potência líquida/peso bruto total máximo;▪ o transporte seja feito mediante a emissão de recibo/comprovante apropriado, observadas as disposições legais.▪ é vedado o transporte de produtos considerados perigosos, indicados na legislação específica bem assim daqueles que, por sua forma ou natureza, comprometam a segurança do veículo, de seus ocupantes ou de terceiros.▪ é vedado o transporte de produtos que correspondam a prática de ilícito de qualquer natureza;▪ os agentes de fiscalização e os prepostos das transportadoras, quando houver indícios que justifiquem verificação nos volumes a transportar, poderão solicitar a abertura das bagagens, pelos passageiros, nos pontos de embarque.▪ a reclamação do passageiro pelos danos ou extravio da bagagem deverá ser comunicada à transportadora ou a seu preposto ao término da viagem, mediante o preenchimento de formulário próprio.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - BAGAGENS

Serviço acessório	Condição
Encomenda	<ul style="list-style-type: none"> ■ seja resguardada a segurança dos passageiros e de terceiros; ■ seja respeitada a legislação em vigor referente ao peso bruto total máximo do veículo, aos pesos brutos por eixo ou conjunto de eixos e à relação potência líquida/peso bruto total máximo; ■ os serviços acessórios devem observar os limites de peso do veículo, que são estabelecidos pelo CTB e que o transporte de bagagens franqueada aos passageiros deve ter prioridade no transporte. ■ as operações de carregamento e descarregamento das encomendas sejam realizadas sem prejudicar a comodidade e a segurança dos passageiros e de terceiros, e sem acarretar atraso na execução das viagens ou alteração do esquema operacional aprovado para a linha; ■ o transporte seja feito mediante a emissão de documento fiscal apropriado, observadas as disposições legais. ■ nos casos de extravio ou dano da encomenda, a apuração da responsabilidade da transportadora far-se-á na forma da legislação específica. ■ é vedado o transporte de produtos considerados perigosos, indicados na legislação específica bem assim daqueles que, por sua forma ou natureza, comprometam a segurança do veículo, de seus ocupantes ou de terceiros; ■ é vedado o transporte de produtos que correspondam a prática de ilícito de qualquer natureza; ■ os agentes de fiscalização e os prepostos das transportadoras, quando houver indícios que justifiquem verificação nos volumes a transportar, poderão solicitar a abertura das encomendas, pelos expedidores, nos locais de seu recebimento para transporte.
Transporte de animal	<ul style="list-style-type: none"> ■ aceitação, preço e demais condições estabelecidas pela empresa transportadora; ■ obediência a parâmetros de bem-estar animal e segurança da operação estabelecidos por organismo competente.

Entretanto, os serviços acessórios podem não se resumir a excesso de bagagens, encomendas e transporte de animais. Outros tipos de serviços podem ser oferecidos e adotados pelas transportadoras como por exemplo publicidade nos veículos, entretenimento a bordo, entre outros. Com a liberdade tarifária e a ampla concorrência, o oferecimento de serviços acessórios pode ser um diferencial para atrair passageiros.

Não é possível prever e especificar regras para todos as possibilidades de serviços que podem ser oferecidos pelas autorizatárias. Porém, é importante estabelecer que o serviço acessório deve seguir algumas diretrizes:

- que não prejudique o transporte de passageiro,
- que não incorra em prática criminosa,

- que obedeça estritamente a legislação pertinente.
- que o serviço acessório é discricionariedade da empresa transportadora, que pode aceitar ou recusar o transporte,
- que o serviço acessório está sujeito a condições estabelecidas pela transportadora, inclusive o preço a ser pago pelo serviço.
- que a transportadora, ao oferecer serviço acessório, estabeleça regras claras e que as disponibilize aos usuários.

O conceito de serviço acessório, devidamente ajustado, recebendo as incorporações pertinentes, se prestará a elidir conflitos que hoje se manifestam acerca do transporte de coisa (bagagem excedente à franquia e encomenda).

2.5. Procedimentos de descarregamento de bagagem

Os procedimentos para carregamento e descarregamento de bagagem são tratados, de forma superficial, apenas no Decreto nº 2.521, 1.998. Segundo o Decreto, os motoristas são obrigados a proceder a carga e descarga das bagagens dos passageiros, quando tiverem que ser efetuadas em local onde não haja pessoal próprio para tanto. As referências na Resolução nº 1.432, de 2006, tratam dos procedimentos de embarque de bagagem, mas não do desembarque.

É objeto de reclamação em plataformas e postos de fiscalização a ocorrência de descarregamento aleatório de bagagem, mediante simples retirada do bagageiro e colocação em piso sem maiores cuidados.

É uma situação fática que traz prejuízo à confiabilidade do serviço, provoca conflitos entre motoristas, passageiros, agentes da transportadora e de fiscalização, e que merece atenção na medida em que integridade das bagagens é elemento de qualidade do serviço.

Como oportunidade de melhoria, o regulamento poderia dispor de maneira objetiva sobre os encargos da transportadora em relação ao carregamento e ao descarregamento de bagagens. É preciso que seja garantido ao passageiro que sua bagagem será recebida, identificada e depositada em local seguro, de onde poderá ser retirada para entrega tão somente a quem de fato tenha direito sobre ela.

O carregamento de bagagem, em específico, é oportunamente abordado nos procedimentos de embarque, visto que demanda interação cuidadosa para fins de vinculação entre o passageiro e a bagagem despachada.

A operação de carregamento de bagagem é parte diretamente relacionada a procedimentos de embarque da viagem, abordado no capítulo de Viagem.

O descarregamento é etapa mais problemática, e seria mais adequado ser designado como responsabilidade objetiva da empresa transportadora, que deve atuar por meio de agente devidamente identificado, funcionário seu ou a seu serviço.

Sugere-se que o regulamento explice que a bagagem a ser retirada do bagageiro pelo agente da transportadora deve ser entregue diretamente ao passageiro mediante comprovação conforme procedimento definido pela empresa.

2.6. Indenização nos casos de dano e extravio de bagagem

É direito do passageiro ser indenizado por extravio ou dano da bagagem transportada no bagageiro. A Resolução nº 1.432, de 2006, estabelece valores para a indenização devida ao passageiro: “a transportadora responde pela indenização de bagagem regularmente despachada, na forma desta Resolução, até o valor de 3.000 (três mil) vezes o coeficiente tarifário, no caso de danos, e 10.000 (dez mil) vezes o coeficiente tarifário, no caso de extravio”.

O problema regulatório que se apresenta é o fato de o coeficiente tarifário, estabelecido como referência para a indenização, deixar de existir. Um novo parâmetro precisa ser estabelecido.

Para a adequação do valor da resolução hoje expresso em coeficientes tarifários, o valor foi convertido pelo último coeficiente tarifário calculado em 2018. Conforme Resolução nº 5.826, de 2018, o coeficiente tarifário é R\$ 0,185708.

Assim, o valor corresponde para indenização no caso de dano é R\$557,12 e para o caso de extravio R\$1.857,08. Sugere-se arredondar para cima, quando da inclusão na resolução.

A indenização de bagagem franquiada e despachada deve ter sua previsão em regulamento mantida, atentando-se para o fato de que é necessário estabelecer um novo parâmetro para valores dessa indenização, dada a superação do coeficiente tarifário. Bagagem de mão segue sendo responsabilidade do passageiro, sem direito à indenização.

Despacho de bagagem excedente à franquia, enquanto serviço acessório, e transporte de encomendas devem ter valor de indenização estipulado pela empresa, devidamente informado ao passageiro. O regulamento precisa explicitar isso.

3. Quadro resumo

As abordagens delineadas se mostram pertinentes para fins de consolidação do novo marco regulatório, naquilo que toca à temática “bagagem”. Os entendimentos em questão contribuem para o estabelecimento de regras atualizadas, capazes de dar conta de situações fáticas que se apresentam na rotina da prestação do serviço e que afetam usuário, transportador e regulador.

A manutenção da franquia de bagagem nos parâmetros históricos é uma ação positiva na medida em que preserva uma característica virtuosa do transporte rodoviário interestadual de passageiros.

Por sua vez, a admissão do transporte de bagagem excedente à franquia como serviço acessório é positivo na medida em que concorre para a modicidade de preço ao passageiro, já que permite o dimensionamento de receita acessória advinda do transporte de coisa, para fins de redução de preço do serviço de transporte de pessoa.

A utilização de veículo tipo micro-ônibus enseja tratamento diferenciado, adequado dada a característica diferenciada do veículo. A garantia de uma quantidade análoga ao que se pode transportar à título de franquia de bagagem de mão em um veículo tipo ônibus representa garantia ao passageiro, condizente ao alcance dos serviços compatíveis com o veículo, existindo margem para o transporte de bagagem excedente conforme conveniências e possibilidades no contexto da negociação entre partes.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - BAGAGENS

Em todas as circunstâncias abordadas, a prévia, devida e suficiente comunicação ao usuário é requisito para contratualização de serviços.

O transporte de animal doméstico não corresponde ao transporte de pessoa, da mesma forma que não corresponde ao transporte de coisa – pessoa e coisa sendo distinção advinda do Código Civil. O transporte de um animal doméstico corresponde ao transporte de um ser vivo e isso requer abordagens suficientes, em nível regulamentar.

Neste sentido, admite-se o transporte de animal doméstico como serviço acessório (transporte de pessoa: serviço-base, transporte de animal doméstico: serviço acessório). As relações se darão de forma mais adequada se estiverem no âmbito do acordo entre partes (empresa x passageiro), afastando-se do âmbito da intervenção regulatória incisiva em favor de qualquer uma das partes.

A operação de carregamento de bagagens já recebe tratamento adequado, restando a operação de descarregamento como demandante de atenção para estabelecimento de parâmetros adequados, que deem conta das situações fáticas que se apresentam no cotidiano da prestação dos serviços.

Problema/Oportunidade de melhoria	Solução	Relação com outro tema? Qual?
Franquia de bagagem	Manutenção da Franquia atual	Não
Excesso de bagagem	Serviço acessório cuja aceitação é prerrogativa da autorizatária, que pode, mediante divulgação ao usuário, estabelecer condições e preço.	Sim. Comunicação com usuários.
Encomendas e outros serviços acessórios	Regulamento atualizado, com termos, definições e abordagens suficientes para dar conta das situações fáticas e correntes na rotina do mercado.	Não
Transporte de animais	Serviço acessório cuja aceitação é prerrogativa da autorizatária, que pode, mediante divulgação ao usuário, estabelecer condições e preço.	Não
Carregamento e descarregamento de bagagens	Explicitação, em regulamento, da obrigação e responsabilidade da autorizatária em proceder de forma a descarregar bagagem, fazendo entrega individualizada a quem comprove direito sobre ela.	Sim. Procedimentos de embarque.
Indenização nos casos de dano e extravio	Estabelecimento de novo parâmetro de valores para indenização de bagagem franquiada e despachada. Indenização para serviços acessórios delegado ao âmbito da contratualização de tais serviços.	Não

CAPÍTULO 10

SEGURANÇA

1. Contextualização

Este capítulo trata de aspectos relacionados à segurança da viagem. São abordados os aspectos relevantes a serem considerados para que uma viagem ocorra com as condições de segurança adequadas para os usuários e a tripulação.

2. Problemas Regulatórios ou Oportunidades de Melhorias

- Revisão das regras de Seguro de Responsabilidade Civil
- Revisão das regras de Inspeção Técnica Veicular
- Revisão das regras de Instruções de Segurança
- Revisão das regras de Equipamentos Obrigatórios dos Veículos
- Revisão das regras de Transporte de Passageiros em Pé
- Revisão das regras de Transporte de Produtos Perigosos
- Revisão das regras de Excesso de peso nos veículos
- Revisão das regras do Plano de Manutenção

2.1. Revisão das regras do Seguro de Responsabilidade Civil

O seguro de responsabilidade civil é um importante instrumento de segurança para os passageiros. Atualmente, o seguro de responsabilidade civil é tratado em 6 (seis) resoluções da ANTT. São disciplinadas a obrigatoriedade da sua contratação, a necessidade dele para o cadastro da frota junto à ANTT e o direito dos usuários de estarem garantidos pelo seguro. Ainda, é estabelecida penalidade caso a autorizatária não contrate o seguro de responsabilidade civil.

Sobre esse tema, ele será divido em 3 (três) subtemas onde foram identificados problemas regulatórios ou oportunidades de melhorias a serem discutidas.

1. Obrigatoriedade do Seguro de Responsabilidade Civil -SRC
2. Cadastro dos Veículos na Frota
3. Direito dos Usuários e Penalidades

Obrigatoriedade do Seguro de Responsabilidade Civil -SRC

Em relação à obrigatoriedade, o SRC foi estabelecido no Título III da Resolução nº 19, de 2002, e prevê a cobertura para garantir a liquidação de danos, pessoais e materiais, causados aos passageiros em virtude de acidente quando da realização da viagem em veículos que operam os serviços de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros.

O SRC deve obrigatoriamente ser contratado pela empresa de transporte e cobre apenas prejuízos pelos quais o próprio transportador seja responsável. Não há previsão de cobertura para o caso de roubos.

Res. 19/02

TÍTULO III

Dispõe sobre a contratação de seguro de responsabilidade civil pelas empresas permissionárias e autorizárias de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, e dá outras providências.

Art. 1º O presente Título, expedido com fundamento nos arts. 20, inciso XV, e 101 do [Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998](#), e nas normas que regem o seguro de responsabilidade civil, tem como objetivo dispor sobre a responsabilidade das empresas permissionárias e autorizatárias de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional coletivo de passageiros, quanto aos danos pessoais e materiais causados aos seus usuários.

Art. 2º Para fins deste Título, considera-se Seguro de Responsabilidade Civil o contrato que prevê a cobertura para garantir a liquidação de danos causados aos passageiros, em virtude de acidente quando da realização da viagem em veículos que operam os serviços de transporte mencionados no art. 1º, obrigatoriamente discriminados nas respectivas apólices

Art. 3º O usuário legalmente provido de seu bilhete de passagem, passe ou cortesia, além do seguro obrigatório previsto na [Lei nº 6.194, de 19 de dezembro de 1974](#) (DPVAT), deverá estar garantido por seguro de responsabilidade civil, na forma definida no art. 4º deste Título.

Parágrafo único. A garantia prevista no caput deste artigo vigora durante todo o desenrolar da viagem, iniciando-se no embarque do passageiro no veículo integrante da apólice, permanecendo durante todo o seu deslocamento pelas vias urbanas e rodovias, inclusive em pontos de parada e de apoio, e se encerrando imediatamente após o seu desembarque, em ponto para tanto autorizado.

Art. 4º O seguro de responsabilidade civil de que trata o art. 3º deste Título será de R\$ 1.200.772,67 (um milhão e duzentos mil e setecentos e setenta e dois reais e sessenta e sete centavos), por veículo e por evento, que se destinará à composição de danos causados aos passageiros do veículo sinistrado ou a seus dependentes.

Art. 5º Para o exercício de sua atividade de âmbito interestadual ou internacional, a empresa permissionária deverá comprovar a contratação do seguro, mediante a apresentação da respectiva apólice, devidamente quitada, emitida por uma ou mais seguradora.

Parágrafo único. *(Revogado)*

Art. 6º Na execução dos serviços de transporte rodoviário internacional coletivo de passageiros, as transportadoras, além do atendimento às disposições do presente Título e da legislação específica em vigor, observarão, no que couber, os tratados, convenções e acordos Internacionais, enquanto vincularem à República Federativa do Brasil.

Art. 7º Os capitais de garantia especificados no presente Título, assim como os valores dos respectivos prêmios de seguro, serão atualizados na mesma data e pelo mesmo percentual de reajuste que venham a ser aplicados aos coeficientes tarifários estabelecidos para os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

A exigência do SRC foi mantida nos estudos anteriores relacionados à revisão do marco regulatório do TRIP - tanto no âmbito do Projeto Abertura de Mercado quanto no projeto do GT (Grupo de Trabalho instituído pela Portaria DG nº 339, de 2 de setembro de 2019). O

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - SEGURANÇA

primeiro projeto, trouxe as regras da Resolução nº 19, de 2002, para a nova norma proposta, corrigindo o valor do seguro para o valor atual em função dos reajustes dos coeficientes tarifários ao longo dos anos.

Além disso, uma vez que não há mais coeficiente tarifário, propôs a substituição desse índice de atualização pelo IPCA (índice de preços ao consumidor amplo) acumulado do ano anterior. As análises de alternativas estão dispostas na Nota Técnica nº 22/GEAME/SUPAS/ANTT/2018 (SEI 0018520). O Grupo de Trabalho remeteu as regras do seguro de responsabilidade civil à Resolução nº 19, de 2002.

O seguro teve seu valor estabelecido na Resolução nº 19, de 2002, em R\$1.200.772,67 (um milhão e duzentos mil e setecentos e setenta e dois reais e sessenta e sete centavos) por veículo e por evento, atualizado anualmente pelo índice aplicado ao coeficiente tarifário.

Para a adequação do valor, ele foi atualizado pelo coeficiente tarifário calculado até 2018, quando ocorreu a última atualização deste, conforme Resolução nº 5.826, de 2018, gerando, assim, um valor corresponde a R\$ 4.034.747,62 (quatro milhões e trinta e quatro mil e setecentos e quarenta e sete reais e sessenta e dois centavos), valor estabelecido nesta norma.

Há uma demanda do setor, em função de nova regulamentação de seguro de responsabilidade civil do transporte rodoviário de passageiros pela SUSEP, de revisar a forma como o seguro deve ser garantido, atualmente por veículo e por evento. Porém até a presente data, a ANTT não realizou nenhum estudo nesse sentido, motivo pelo qual propõe-se manter a forma atual.

A forma como a importância do SRC será atualizada ainda é objeto de estudos e será definida posteriormente.

Dessa forma, propõe-se a inserção da obrigatoriedade do SRC na nova norma e a revogação do Título III da Resolução nº 19, de 2002.

Cadastro dos Veículos na Frota

Visando garantir a segurança na prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros, somente serão admitidos veículos com cadastro ativo na ANTT. O cadastro dos veículos na frota da transportadora será realizado em sistema disponibilizado pela ANTT e deverá conter, dentre outras informações, o seguro de responsabilidade civil vigente.

Atualmente a apresentação do seguro de responsabilidade civil vigente é uma exigência para o cadastro da frota e está presente na Resoluções nº 839, de 2006, que trata do cadastro de veículos.

Res. 839/06

Art. 3º-A O requerimento de que trata o § 2º do art. 3º deverá estar acompanhado dos seguintes documentos: (

II - Apólice de Seguro de Responsabilidade Civil - SRC, em nome da empresa cessionária, conforme disposto em Resolução da ANTT

Na Resolução nº 4.770, de 2015, o SRC é um dos requisitos para comprovação de frota necessária para atendimento da frequência solicitada na licença operacional.

Res. 4.770/15

Art. 28. A transportadora deverá apresentar frota suficiente para o atendimento da frequência solicitada, mediante:

...

IV - Apresentação de seguro de responsabilidade civil da frota cadastrada, conforme disciplinado em resolução da ANTT, sem prejuízo da cobertura do seguro obrigatório de danos pessoais (DPVAT), a que se refere a Lei nº 6.194, de 19 de dezembro de 1974.

Na Resolução nº 4.998, de 2016, que trata de veículos de terceiros, é estabelecido que a transportadora cessionária deverá assegurar aos usuários a garantia do seguro de responsabilidade civil.

Res. 4.998/16

Art. 2º As transportadoras de serviços regulares de transporte rodoviário interestadual e internacional coletivo de passageiros poderão, sob sua inteira responsabilidade, utilizar ônibus de propriedade de terceiros, por prazo determinado, nas condições previstas nesta Resolução.

§3º A transportadora cessionária deverá assegurar aos usuários a garantia do Seguro de Responsabilidade Civil - SRC, para a cobertura de danos causados aos passageiros e seus dependentes, em virtude de acidentes em viagens sob sua responsabilidade utilizando ônibus de propriedade de terceiros, sem prejuízo da cobertura do seguro obrigatório de danos pessoais (DPVAT), a que se refere a Lei nº 6.194, de 19 de dezembro de 1974.

Ter o seguro de responsabilidade civil vigente mantém-se como um dos requisitos para o registro de veículo na frota da autorizatária, bem como para os veículos de terceiros, que, no caso desta norma, serão os veículos associados, caso em que o seguro de responsabilidade civil deve estar em nome da cessionária.

Como o SRC é por veículo, o cumprimento dessa obrigatoriedade está relacionado ao efetivo cadastro do veículo na frota da autorizatária. Assim, veículos com cadastro ativo cumprem os requisitos do SRC e podem prestar serviço de transporte rodoviário regular interestadual de passageiros.

No caso da perda de vigência do seguro, o veículo será inativado automaticamente do sistema de cadastro da frota da ANTT e não poderá prestar o serviço de transportes.

Direito dos Usuários e Penalidades

O seguro de responsabilidade civil também é um direito do usuário, conforme estabelecido na Resolução nº 1.383, de 2006. Tal direito será mantido na norma em estudo.

Res. 1.383/06

Art. 6º Sem prejuízo do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, são direitos e obrigações do usuário:

XX - estar garantido pelo Seguro de Responsabilidade Civil contratado pela transportadora, que prevê a cobertura para garantir a liquidação de danos causados aos passageiros, em virtude de acidente quando da realização da viagem em ônibus, discriminados nas respectivas apólices, que operam os serviços, sem prejuízo da cobertura do seguro obrigatório de danos pessoais (DPVAT), a que se refere a Lei nº 6.194, de 19 de dezembro de 1974; (Redação do inciso dada pela Resolução ANTT Nº 4282 DE 17/03/2014).

Ainda, atualmente a não contratação do seguro de responsabilidade civil ou a realização de viagem com a apólice em situação irregular constitui infração do grupo IV, conforme estabelecido na Resolução nº 233, de 2003. Na nova proposta, não haverá penalidade pela irregularidade do seguro propriamente, pois o veículo sem o seguro será inativado automaticamente da frota da autorizatária, não podendo ser usado para o serviço.

Res. 233/03

Art. 1º Constituem infrações aos serviços de transporte rodoviário de passageiros, sob a modalidade interestadual e internacional, realizado por operadora brasileira, sem prejuízo de sanções por infrações às normas legais, regulamentares e contratuais não previstas na presente Resolução, os seguintes procedimentos, classificados em Grupos conforme a natureza da infração, passíveis de aplicação de multa, que será calculada tendo como referência o coeficiente tarifário - CT vigente para o serviço convencional com sanitário, em piso pavimentado. (Redação dada pela Resolução 4667/2015/DG/ANTT/MT).

...

IV - Multa de 40.000 vezes o coeficiente tarifário:

...

b) Não contratar seguro de responsabilidade civil, de acordo com as normas regulamentares, ou empreender viagem com a respectiva apólice em situação irregular;

2.2. Revisão das regras de Inspeção Técnica Veicular

Visando garantir a segurança na prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros, somente serão admitidos veículos com cadastro ativo na ANTT. O cadastro dos veículos na frota da transportadora será realizado em sistema disponibilizado pela ANTT e deverá conter, dentre outras informações, o Certificado de Segurança Veicular, obtido por meio da inspeção técnica veicular.

A inspeção técnica veicular é um componente de segurança relacionado diretamente ao veículo. Atualmente, é regulamentada pela Resolução nº 5.838, de 2018, que dispõe sobre

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - SEGURANÇA

a inspeção técnica de veículos utilizados na prestação de serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros.

Res. 5.838/18

Art. 2º Os veículos cadastrados junto à ANTT deverão ser submetidos anualmente à inspeção técnica veicular (ITV) perante empresa licenciada pelo Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN).

§ 1º Veículos com mais de 15 (quinze) anos de fabricação deverão ser submetidos à inspeção técnica com periodicidade semestral.

§ 2º Veículos novos serão dispensados da inspeção técnica, de que trata esta Resolução, pelo período de 1 (um) ano, contado do primeiro licenciamento, devendo a transportadora apresentar nota fiscal do respectivo chassi.

§ 3º O disposto nos §§ 1º e 2º não se aplica ao serviço regular de transporte rodoviário coletivo internacional de passageiros.

Art. 3º A inspeção técnica veicular será atestada mediante os seguintes documentos, emitidos conforme normativos do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN) e do Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN) e com autenticidade verificável por meio do Sistema Nacional de Controle e Emissão do Certificado de Segurança Veicular (SISCSV):

I - Certificado de Segurança Veicular ANTT (CSV-ANTT), na prestação de serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros; e

II - Certificado de Segurança Veicular Mercosul (CSV-MERCOSUL), na prestação de serviço regular de transporte rodoviário coletivo internacional de passageiros.

§1º A emissão do documento referido no inciso I deverá considerar as condições técnicas e de segurança do veículo, conforme a norma NBR 14040 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e suas respectivas alterações, bem como regulamentos técnicos do Inmetro, quando aplicável, e atender a legislação de trânsito em vigor.

§ 2º A emissão do documento referido no inciso II deverá considerar o disposto na Resolução MERCOSUL GMC nº75/1997 e suas respectivas alterações, e atender a legislação de trânsito em vigor.

§3º O disposto neste artigo não exclui a obrigação da transportadora de portar outros documentos estabelecidos em acordos internacionais, considerando as exigências e especificidades de cada país de destino.

A necessidade do Certificado de Segurança Veicular também está presente na Resolução nº 4.770, de 2015, onde é estabelecido que a sua apresentação é requisito para comprovação de frota suficiente para realizar o serviço.

Res. 4.770/15

Art. 28. A transportadora deverá apresentar frota suficiente para o atendimento da frequência solicitada, mediante:

...

III - Apresentação de Certificado de Segurança Veicular (CSV) de todos os ônibus, conforme resolução específica da ANTT.

As resoluções tratam do documento comprobatório, que é informado no momento do cadastro do veículo e da periodicidade de atualização deste documento. Não foram identificados problemas regulatórios nem oportunidades de melhorias em relação a essas exigências, exceto a de incorporá-las no regulamento principal. Essa ação demanda ajustes na norma vigente que passaria a vigorar apenas para os serviços semiurbanos.

Assim, a necessidade da realização da inspeção técnica veicular, que é atestada por meio do Certificado de Segurança Veicular, continua sendo uma das condições para a realização do cadastro dos veículos na frota da autorizatária. Tal certificado será obtido por meio da realização da inspeção perante uma empresa licenciada pelo DENATRAN para a realização de inspeção técnica veicular. Nem todas as empresas licenciadas pelo DENATRAN podem fazer a inspeção técnica veicular, por isso é importante destacar que a inspeção deverá ser feita em empresa licenciada para a execução desse serviço, especificamente.

Os prazos a serem cumpridos para a realização da inspeção técnica veicular também foram mantidos, ou seja, veículos com até 15 anos deverão ser submetidos anualmente à inspeção técnica veicular (ITV), veículos com mais de 15 (quinze) anos de fabricação deverão ser submetidos à inspeção com periodicidade semestral e os veículos novos serão dispensados da inspeção pelo período de 1 (um) ano, contados do primeiro licenciamento, devendo a transportadora apresentar a nota fiscal de aquisição do veículo.

Na Tomada de Subsídios 04/2020 tivemos uma contribuição sugerindo que os veículos novos fossem dispensados da inspeção por um período de 2 (dois) anos. Entendemos que, dada a importância da inspeção para a segurança dos usuários, o prazo de isenção continua sendo de 1 (um) ano.

Como ter o Certificado de Segurança Veicular válido é requisito para manter o veículo com o cadastro ativo junto à ANTT, em caso da não atualização da CSV no prazo estabelecido, o veículo será inativado automaticamente do sistema de cadastro da frota da ANTT. Dessa forma não há previsão de penalidade para a falta do CSV e sim para o caso de o veículo transitar sem o cadastro ativo.

A Resolução nº 5.838, de 2018 passa a viger com a seguinte alteração:

"Dispõe sobre a inspeção técnica de veículos utilizados na prestação de serviço regular semiurbano de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros"

2.3. Revisão das regras de Instruções de Segurança

As instruções de segurança a serem dadas aos passageiros no início da viagem atualmente são regulamentadas na Resolução nº 643, de 2004, que estabelece a obrigatoriedade, às empresas operadoras, de informar aos usuários os procedimentos de segurança. Enumera os procedimentos que devem ser realizados antes do início de cada viagem e as formas de

exposição oral e por escrito. Regulamenta, também, como devem ser identificadas as saídas de emergência.

Res. 643/04

Art. 1º As empresas que prestam serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros ficam obrigadas a informar aos usuários, por exposição oral, antes do início da viagem, os seguintes procedimentos:

I - Uso do cinto de segurança, observados os casos previstos em legislação específica;

II - Localização das saídas de emergência e os procedimentos para sua utilização; e

III - Proibição do uso de cigarro, cigarrilhas, charutos, cachimbos ou qualquer outro produto fumígero no interior do veículo, nos termos da Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, alterada pela Lei nº 10.167, de 27 de dezembro de 2000.

Parágrafo único. Podem ser usados meios audiovisuais para auxiliar ou substituir a exposição oral do preposto da empresa.

Art. 2º No veículo utilizado para o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros deverão ser disponibilizadas, por escrito, para consulta dos usuários, em local conveniente, as informações apresentadas no art. 1º, desenhos esquemáticos do veículo indicando as saídas de emergência e demais aspectos julgados necessários para a complementação das referidas instruções, preferencialmente por meio de folhetos explicativos.

Art 3º As saídas de emergência deverão ser identificadas com a transcrição “Saída de Emergência”, além de serem disponibilizadas as devidas instruções de manuseio.

§ 1º No caso da existência de cortinas nas janelas destinadas à saída de emergência, essas deverão conter a transcrição de que trata o caput deste artigo e ter a cor diferenciada das demais, preferencialmente, na cor vermelha, com a transcrição na cor branca.

§ 2º Alternativamente à forma prevista no § 1º, a indicação das saídas de emergência poderá ser feita por meio de displays indicativos (texto aposto à luminária), a serem afixados em locais apropriados da parte interna da carroceria e com ampla visibilidade dos passageiros, não devendo esses dispositivos serem obstruídos por cortinas ou outros obstáculos.

§ 3º As transportadoras poderão submeter à aprovação da ANTT a implantação de outras formas de sinalização em substituição às previstas nos parágrafos 1º e 2º deste artigo que garantam maior eficiência na indicação das saídas de emergência.

Dos aspectos apontados na norma, entende-se oportuno a comunicação aos usuários, especialmente no início da viagem do passageiro, da obrigatoriedade do uso de cinto de

segurança, da localização e procedimentos de uso das saídas de emergência, e da proibição de produtos fumígenos no interior do veículo. Entende-se, porém, que a forma como a comunicação se dará pode ser facultada a operadora.

Em relação ao detalhamento da identificação das saídas de emergência, entende-se relevante manter o que está disposto hoje no art. 3º e §§ 1º, 2º e 3º da Resolução nº 643, de 2004 tendo em vista sua especificidade em relação aos veículos usados para o transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros, e as normas do Contran não são específicas.

Ainda, além das informações já previstas para serem comunicadas aos usuários antes do início da viagem, sugere-se incluir a proibição do transporte de produtos considerados perigosos, e daqueles que, por sua forma ou natureza, comprometam a segurança do ônibus, de seus ocupantes ou de terceiros. Tal proibição encontra-se atualmente regulamentada na Resolução nº 1.432, de 2006.

Para evitar que a retirada da forma como a obrigatoriedade de comunicação sobre os procedimentos de segurança deve ser cumprida faça com que os operadores deixem de comunicar ao usuário, e ainda, que a equipe de fiscalização não tenha parâmetros de atendimento às exigências regulatórias, sugere-se que as formas de comunicação aos usuários definida pela transportadora estejam descritas em seu plano de comunicação.

Cabe enfatizar que o uso do cinto de segurança e o conhecimento dos procedimentos de segurança adotado pela autorizatária também são deveres dos usuários. Da mesma forma, é vedado ao usuário uso de cigarro, ou qualquer outro produto fumígeno no interior do veículo e transportar produtos considerados perigosos. Então, independentemente da forma como essas informações serão transmitidas, o usuário também é responsável por seu conhecimento.

2.4. Revisão das regras para os Equipamentos Obrigatórios dos Veículos

A Resolução nº 1.383, de 2006, estabelece que empresa transportadora é responsável pela segurança da operação e pela adequada manutenção, conservação e preservação das características técnicas dos ônibus.

Com relação aos equipamentos obrigatórios, de forma expressa, a Resolução nº 1.383, de 2006, determina como equipamento obrigatório o registrador gráfico ou equipamento similar, em perfeito estado de funcionamento e o porte dos documentos exigidos na legislação de trânsito.

Res. 1.383/06

Art. 5º A empresa transportadora é responsável pela segurança da operação e pela adequada manutenção, conservação e preservação das características técnicas dos ônibus.

§1º O ônibus só poderá circular equipado com registrador gráfico ou equipamento similar, portando os documentos exigidos na legislação de trânsito, e ter afixado, em local visível, a relação dos números de telefone ou outras formas de contato com a fiscalização.

§ 2º A transportadora manterá o registrador gráfico ou equipamento similar em perfeito estado de funcionamento e, por período mínimo de noventa dias, os correspondentes registros, apresentados à fiscalização sempre que solicitada.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - SEGURANÇA

Em relação às características técnicas, o art. 29 da Resolução nº 4.770, de 2015, estabelece que serão utilizados nos serviços ônibus que observem as características técnicas fixadas pelo Conselho Nacional de Trânsito- Contran e pela ANTT.

Res. 4.770/15

Art. 29. Serão utilizados nos serviços ônibus que observem as características técnicas fixadas pelo Conselho Nacional de Trânsito- CONTRAN e pela ANTT, desde que atendidas as exigências de potência mínima do motor, conforme a extensão da linha a ser operada:

...

Art. 49. A autorizatária deverá manter plano de manutenção assinado por responsável com registro no CREA, coerente com a operação dos serviços e que contemple, ao menos, planejamento, programação e controle das atividades, histórico de ocorrências e cronograma de revisão dos ônibus.

Observou-se como oportunidade de melhoria enfatizar, na norma, que os veículos utilizados para os serviços regulares de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros deverão observar, além das características técnicas, os itens e equipamentos obrigatórios fixados pelo Conselho Nacional de Trânsito (Contran), que é o órgão máximo normativo e consultivo do Sistema Nacional de Trânsito, e pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro).

A inserção da obrigatoriedade dos equipamentos obrigatórios nos veículos é importante de ser considerada tendo em mente a segurança, o conforto e a comodidade dos passageiros.

Tanto é importante que atualmente essa obrigação, mesmo não estando prevista nas resoluções da ANTT, tem penalidades relacionadas ao seu descumprimento conforme Resolução nº 233, de 2003, mostrado abaixo:

Res. 233/03

Art. 1º Constituem infrações aos serviços de transporte rodoviário de passageiros, sob a modalidade interestadual e internacional, realizado por operadora brasileira, sem prejuízo de sanções por infrações às normas legais, regulamentares e contratuais não previstas na presente Resolução, os seguintes procedimentos, classificados em Grupos conforme a natureza da infração, passíveis de aplicação de multa, que será calculada tendo como referência o coeficiente tarifário - CT vigente para o serviço convencional com sanitário, em piso pavimentado.

I - Multa de 10.000 vezes o coeficiente tarifário:

...

k) Trafegar com veículo em serviço, apresentando defeito em equipamento ou item obrigatório;

l) Trafegar com veículo em serviço, sem documento de porte obrigatório não previsto em infração específica, no original ou em cópia autenticada;

II - Multa de 20.000 vezes o coeficiente tarifário:

i) Trafegar com veículo em serviço, sem equipamento ou item obrigatório;

III - Multa de 30.000 vezes o coeficiente tarifário:
...
c) Executar serviço com veículo de características e especificações técnicas diferentes das estabelecidas, quando da delegação;
...
r) Não observar as normas e procedimentos necessários para garantir condições de acessibilidade aos veículos. (Acrescentada pela Resolução 3871/2012/DG/ANTT/MT)
...
IV - Multa de 40.000 vezes o coeficiente tarifário:
...
f) Manter em serviço veículo cuja retirada de tráfego haja sido exigida;
g) Adulteração dos documentos de porte obrigatório;

Inclusive, analisando-se os dados sobre autos de infração para o transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros do ano de 2018, disponíveis no portal de dados abertos da ANTT, percebe-se que, somando as infrações relacionadas a trafegar com veículo em serviço apresentando defeito em equipamento ou item obrigatório e trafegar com veículo em serviço sem equipamento ou item obrigatório, tem-se o maior número de autos de infração registrados. O que mostra a importância de regulamentar a necessidade dos equipamentos obrigatórios.

Sobre o assunto, foram consideradas duas possibilidades regulatórias. A primeira alternativa seria a de apenas citar que a autorizatária deverá observar as normas vigentes referentes aos equipamentos obrigatórios para os veículos usados no transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros.

Dentre as normas vigentes podemos destacar o artigo 105 do CTB, Lei nº 9.503, de 1997, que estabelece alguns equipamentos obrigatórios dos veículos, acrescendo-se a essa lista temos os definidos nas Resoluções Contran nº 014, de 1998, nº 092, de 1999, nº 157, de 2004, nº 216, de 2006, nº 231, de 2007, nº 254, de 2007, nº 416, de 2012, nº 445, de 2013, e suas respectivas alterações do Contran, além de outras normas legais que porventura fixem outros equipamentos obrigatórios.

A segunda alternativa seria incluir detalhadamente na norma quais são os equipamentos obrigatórios para os veículos usados no o transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros especificamente.

A primeira alternativa simplifica a norma, no entanto pode gerar dúvidas, pois a legislação vigente trata também de equipamentos de outros veículos, além dos utilizados no transporte de passageiros. A segunda alternativa possibilita a adaptação das normas de trânsito à nossa realidade, evitando questionamentos sobre a competência da fiscalização e erros de interpretação decorrentes das diversas legislações que tratam do tema, no entanto leva à necessidade do detalhamento dos principais pontos na norma.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - SEGURANÇA

Optou-se pela primeira alternativa, de modo a manter a simplificação da norma, que é o que está sendo proposto em todos os capítulos, tendo em vista que os equipamentos obrigatórios já estão explicitados em regulamentos de outros órgãos.

Além disso, o detalhamento de todas as normas na nossa resolução levaria ao risco da necessidade de alterações constantes, conforme fossem alteradas essas outras normas. É importante, contudo, que as autorizatárias cumpram a legislação vigente, especialmente regras diretamente relacionadas à segurança e que a ANTT fiscalize esse cumprimento e penalize o não cumprimento.

Na sequência, citamos algumas Resoluções do Contran que já são utilizadas pela equipe técnica de fiscalização da ANTT para verificar o cumprimento das obrigações quanto às características técnicas e aos equipamentos obrigatórios nos veículos usados para o transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros.

Resolução Contran	Assunto
Resolução Contran nº 14, de 06 de fevereiro de 1998	Estabelece os equipamentos obrigatórios que os veículos automotores devem estar dotados para circular em vias públicas.
Resolução Contran nº 92, de 04 de maio de 1999	Dispõe sobre requisitos técnicos mínimos do registrador instantâneo e inalterável de velocidade e tempo
Resolução Contran nº 157, de 22 de abril de 1998	Fixa especificações para os extintores de incêndio, equipamento de uso obrigatório nos veículos automotores, elétricos, reboque e semi-reboque.
Resolução Contran nº 216, de 14 de dezembro de 2006	Fixa exigências sobre condições de segurança e visibilidade dos condutores em pára-brisas em veículos automotores, para fins de circulação nas vias públicas.
Resolução Contran nº 231, de 15 de março de 2007	Estabelece o Sistema de Placas de Identificação de Veículos.
Resolução Contran nº 254, de 26 de outubro de 2007	Estabelece requisitos para os vidros de segurança e critérios para aplicação de inscrições, pictogramas e películas nas áreas envidraçadas dos veículos automotores.
Resolução Contran nº 402, de 26 de abril de 2012	Estabelece requisitos técnicos e procedimentos para a indicação no CRV/CRLV das características de acessibilidade para os veículos de transporte coletivos de passageiros.
Resolução Contran nº 416, de 09 de agosto de 2012	Estabelece os requisitos de segurança para veículos de transporte de passageiros tipo micro-ônibus, categoria M2 de fabricação nacional e importado.
Resolução Contran nº 445, de 25 de junho de 2013	Estabelece os requisitos de segurança para veículos de transporte público coletivo de passageiros e transporte de passageiros tipos micro-ônibus e ônibus, categoria M3.

2.5. Revisão das regras de transporte de passageiros em pé

A Resolução nº 4.770, de 2015 estabelece que não será permitido o transporte de passageiros em pé, salvo em caso de prestação de socorro.

Res. 4.770/15

Art. 32. Não será permitido o transporte de passageiros em pé, salvo em caso de prestação de socorro.

Quanto ao transporte de passageiros em pé, dada sua relevância, a regra será mantida, mas agregada na nova norma. A prestação de socorro significa transportar o passageiro em pé do local onde ocorreu o incidente até o primeiro ponto onde puder ser feito o transbordo para outro meio de prestação de socorro.

2.6. Revisão das regras de Transporte de Produtos Perigosos

As regras para o transporte de produtos perigosos no transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros estão estabelecidas em 3 (três) resoluções da ANTT.

A Resolução nº 1.383, de 2006, estabelece que será recusado o embarque ou determinado o desembarque do usuário que transportar ou pretender embarcar produtos considerados perigosos pela legislação específica.

Res. 1.383/06

Art. 7º O usuário dos serviços de que trata esta Resolução terá recusado o embarque ou determinado seu desembarque, quando:

...

IV - Transportar ou pretender embarcar produtos considerados perigosos pela legislação específica;

A Resolução nº 1.432, de 2006, estabelece que é vedado o transporte de produtos considerados perigosos, indicados na legislação específica, e também daqueles que, por sua forma ou natureza, comprometam a segurança do ônibus, de seus ocupantes ou de terceiros.

Res. 1.432/06

Art. 5º É vedado o transporte de produtos considerados perigosos, indicados na legislação específica, e também daqueles que, por sua forma ou natureza, comprometam a segurança do ônibus, de seus ocupantes ou de terceiros.

Art. 6º Os agentes de fiscalização e os prepostos das transportadoras, quando houver indícios que justifiquem verificação nos volumes a transportar, poderão solicitar a abertura das bagagens pelos passageiros, nos pontos de embarque, e das encomendas, pelos expedidores, nos locais de seu recebimento para transporte.

Parágrafo único. No caso de recusa do passageiro ou do expedidor em abrir bagagens ou encomendas, a transportadora poderá negar o embarque da bagagem ou o transporte da encomenda.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - SEGURANÇA

Já a Resolução nº 233, de 2003, estabelece como infração do Grupo IV o transporte de produtos perigosos ou que comprometam a segurança do veículo, de seus ocupantes ou de terceiros.

Res. 233/03

Art. 1º Constituem infrações aos serviços de transporte rodoviário de passageiros, sob a modalidade interestadual e internacional, realizado por operadora brasileira, sem prejuízo de sanções por infrações às normas legais, regulamentares e contratuais não previstas na presente Resolução, os seguintes procedimentos, classificados em Grupos conforme a natureza da infração, passíveis de aplicação de multa, que será calculada tendo como referência o coeficiente tarifário - CT vigente para o serviço convencional com sanitário, em piso pavimentado. (Redação dada pela Resolução 4667/2015/DG/ANTT/MT)

IV - Multa de 40.000 vezes o coeficiente tarifário:

k) Transportar produtos perigosos ou que comprometam a segurança do veículo, de seus ocupantes ou de terceiros;

A Lei nº 10.233, de 2001, estabeleceu, em seu artigo 22, inciso VII, competência à ANTT para regulamentar o transporte de cargas e produtos perigosos em rodovias e ferrovias, estabelecendo padrões e normas técnicas complementares relativos a esse tipo de operação.

O transporte de produtos perigosos é regulamentado pela ANTT na Resolução nº 5.848, de 2019, complementado pelas Instruções aprovadas pela Resolução nº 5.232, de 2016, e suas alterações, sem prejuízo do disposto nas normas específicas de cada produto.

A Resolução nº 5.232, de 2016, que aprova as Instruções Complementares ao Regulamento Terrestre do Transporte de Produtos Perigosos, estabelece em seu Capítulo 7.1 – Prescrições Gerais Relativas às Operações de Transporte Terrestre, item 7.1.9 - Transporte de bagagens e pequenas expedições que:

"Em veículos ou trens de transporte de passageiros e veículos rodoviários, de passageiros especificamente, microônibus, ônibus e bonde, bagagens acompanhadas só poderão conter produtos perigosos de uso pessoal (medicinal, de higiene, cosméticos), em quantidade nunca superior a um quilograma ou um litro por passageiro. Está proibido o transporte de qualquer quantidade de substâncias das Classes 1 e 7 nesses veículos."

Especificamente sobre o transporte de produtos perigosos nos veículos de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros, o assunto ainda não foi aprofundado, podendo ser objeto de estudos específicos de modo a propor um procedimento próprio, posteriormente.

Dessa forma, no presente momento não foram identificados problemas regulatórios nem oportunidades de melhorias em relação aos procedimentos quanto ao transporte de produtos perigosos, exceto a de incorporá-las no regulamento principal, com algumas simplificações, bem como a distribuição dos assuntos em contextos correlatos.

2.7. Revisão das regras de excesso de peso nos veículos

Em relação ao excesso de peso nos veículos que executam o serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros, a Resolução nº 1.432, de 2006, estabelece que deve ocorrer o descarregamento das bagagens e encomendas excedentes, caso verifique-se o excesso de peso no veículo.

Res. 1.432/06

Art. 7º Verificado o excesso de peso do ônibus, será providenciado, sem prejuízo das penalidades cabíveis, o descarregamento das bagagens e encomendas excedentes, até o limite de peso admitido, ficando sob inteira responsabilidade da empresa a guarda do material descarregado, respeitadas as disposições do Código de Trânsito Brasileiro e a ordem de prioridades estabelecida no art. 4º.

Este assunto será tratado no capítulo de Bagagens, observando-se que os serviços acessórios devem observar os limites de peso do veículo, que são estabelecidos pelo CTB e que o transporte de bagagens franqueada aos passageiros deve ter prioridade no transporte.

2.8. Revisão das regras do Plano de Manutenção

Em relação ao plano de manutenção, a Resolução nº 1.383, de 2006, estabelece que a empresa transportadora é responsável pela segurança da operação e pela adequada manutenção, conservação e preservação das características técnicas dos ônibus.

Res. 1.383/06

Art. 5º A empresa transportadora é responsável pela segurança da operação e pela adequada manutenção, conservação e preservação das características técnicas dos ônibus.

Já a Resolução nº 4.770, de 2015, regulamenta que a autorizatária deverá manter plano de manutenção assinado por responsável com registro no CREA, coerente com a operação dos serviços e que contemple, ao menos, planejamento, programação e controle das atividades, histórico de ocorrências e cronograma de revisão dos ônibus.

Res. 4.770/15

Art. 49. A autorizatária deverá manter plano de manutenção assinado por responsável com registro no CREA, coerente com a operação dos serviços e que contemple, ao menos, planejamento, programação e controle das atividades, histórico de ocorrências e cronograma de revisão dos ônibus.

Não foram identificados problemas regulatórios nas normas vigentes relacionadas ao tema Plano de Manutenção.

Cabe ressaltar, entretanto, que a responsabilidade pela segurança da operação é da autorizatária, e de modo a enfatizar essa responsabilidade, acrescentou-se que ela deverá manter plano de manutenção assinado por responsável com registro no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA), coerente com a operação dos serviços e que contemple, minimamente, planejamento, programação e controle das atividades, histórico de

ocorrências e cronograma de revisão dos veículos, o que é previsto atualmente na Resolução nº 4.770, de 2015.

Sobre este tema, houve uma contribuição na Tomada de Subsídios 04/2020, sugerindo que seja acrescentado um parágrafo indicando que o plano de manutenção deverá ser previamente aprovado pela ANTT, competindo-lhe, ainda, fiscalizar sua execução, pois descreve à ANTT eximir-se de responsabilidade pela segurança dos usuários e das vias.

Entendemos ser de responsabilidade da autorizatária manter as condições para a prestação do serviço adequado, atendendo todas as questões de segurança, mesmo as que não estiverem estabelecidas explicitamente em normas. Assim, de modo a acompanhar a conformidade dos serviços prestados, a ANTT atuará de forma responsável, acompanhando os padrões de desempenho estabelecidos e interferindo nas ações da empresa conforme a necessidade. Para isso serão usados os indicadores de desempenho, tratados em capítulo específico.

Assim, o fato de a ANTT não aprovar previamente o plano de manutenção não a exime da responsabilidade pela segurança dos usuários, tampouco da sua função de fiscalização. No entanto, tal fiscalização ocorrerá por meios diversos, buscando-se efetivamente a qualidade dos serviços e não apenas a aplicação de multas. Claro que, no caso de não saneamento dos problemas identificados, serão aplicadas as penalidades devidas.

3. Quadro resumo

Problema/Oportunidade de melhoria	Solução	Relação com outro tema? Qual?
Seguro de Responsabilidade Civil – SRC	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Manter a obrigatoriedade do Seguro de Responsabilidade Civil; ▪ A inconformidade do SRC implicará na inativação do cadastro do veículo.. 	Cadastro de veículos Viagem
Seguro de Responsabilidade Civil – SRC atualizado pelo Coeficiente tarifário	Não foi proposto índice de reajuste de valor.	Cadastro de veículos
Seguro de Responsabilidade Civil – SRC - revisão do valor	Valor atualizado com o último coeficiente.	Cadastro de veículos
Inspeção Técnica Veicular	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Manter a necessidade de realização da Inspeção Técnica da frota da ANTT; ▪ A ausência de Inspeção Técnica implicará na inativação do cadastro do veículo... 	Cadastro de veículos Viagem
Comunicação aos usuários dos procedimentos de segurança.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Manter, sem especificar a forma que deve ser definida pela autorizatária. 	Viagem. Procedimentos de Embarque
Comunicação aos usuários dos procedimentos de emergência	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Manter as regras atuais de identificação das saídas de emergência. 	Viagem
Equipamentos obrigatórios de segurança do veículo não especificados na norma, apesar de previstas penalidades para ausência ou defeito.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Referenciar a obrigatoriedade de observar as regras de equipamento obrigatório dos órgãos responsáveis. 	Viagem
Permite passageiro em pé em casos de socorro.	Manter.	Viagem
Produtos proibidos que comprometam a segurança.	Não foi avaliada a oportunidade de especificar produtos proibidos no TRIP.	Bagagens.
Plano de Manutenção.	Manter a obrigatoriedade	Monitoramento e Controle

CAPÍTULO 11

VIAGEM

1. Contextualização

Este capítulo trata de aspectos relacionados à viagem propriamente dita. A viagem deve ser realizada pela autorizatária conforme planejamento operacional informado no cadastro da linha, por meio de veículos e motoristas vinculados à autorizatária.

2. Problemas Regulatórios ou Oportunidades de Melhorias

- Requisitos para iniciar a viagem
- Revisão das regras de identificação do veículo
- Revisão das regras do local de embarque
- Regras de atendimento no momento de embarque
- Embarques prioritários
- Exigências para embarque
- Revisão das regras para identificação dos passageiros no embarque
- Revisão das regras para embarque de bagagens
- Controle de passageiros no embarque/arquivamento de bilhetes
- Regras para quando o serviço disponibilizado for diferente do contratado pelo usuário
- Revisão dos procedimentos relativos a atrasos
- Revisão das regras e procedimentos de ocorrências imprevistas nas viagens
- Revisão das regras de conforto e higiene

2.1. Requisitos para iniciar a viagem

A disponibilização de veículo e motorista, previamente cadastrados, no local indicado para o embarque inicial de passageiros são requisitos para iniciar uma viagem de um serviço autorizado.

As viagens acontecem para atendimento de uma linha previamente cadastrada, com licença de viagem emitida, que dá efetividade à autorização da prestação do serviço.

Visando garantir a segurança na prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros, somente serão admitidos veículos e motoristas com cadastro ativo na ANTT. Com isso, os requisitos relacionados a esses elementos estarão cumpridos.

Em relação aos veículos, além dos requisitos previstos na norma, devem-se observar as características técnicas e a obrigatoriedade de itens e equipamentos fixados pelo Conselho Nacional de Trânsito (Contran) e Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro). As especificações de características técnicas são as estabelecidas nas normas de outros órgãos, não sendo necessário incluir detalhadamente nesta norma. Porém, é importante que as autorizatárias cumpram a legislação, especialmente regras diretamente relacionadas à segurança. Este assunto é aprofundado no capítulo de Segurança.

Esses aspectos técnicos, relacionados à segurança dos veículos, são tratados em capítulo específico sobre segurança, nesta AIR.

Além do cadastro ativo, o veículo precisa estar vinculado a frota da autorizatária. O vínculo pode ser tanto pelo registro, que será realizado em sistema disponibilizado pela ANTT, ou

por associação de veículos registrados na frota de outra transportadora, também realizado em sistema da ANTT. Cada veículo somente poderá estar vinculado na frota de uma única transportadora.

Na prestação dos serviços, a autorizatária somente poderá usar motoristas com cadastro ativo na ANTT. O cadastro dos motoristas será realizado em sistema disponibilizado pela ANTT. A autorizatária deverá organizar sua operação de forma que seja observada a legislação de jornada de trabalho e de tempo de direção de motoristas profissionais, buscando a segurança das viagens.

Os motoristas cadastrados na ANTT poderão prestar serviços em mais de uma empresa, desde que respeitadas as regras de jornada de trabalho e de tempo de direção. Os aspectos relacionados à jornada de trabalho dos motoristas são tratados em capítulo específico, nesta AIR.

Para a realização de viagens do serviço interestadual deverão ser atendidas as condições especificadas no cadastro da linha. O cadastro da linha é requisito para emissão de licença de viagem, ato que autoriza a operação da linha.

Estar com os cadastros ativos junto à ANTT significa que as condições para os cadastros estão válidas. Caso alguma das condições de cadastro deixe de ter validade, o veículo ou o motorista ou a linha serão inativados, não podendo ser usados na prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros.

As especificidades relacionadas aos cadastros são tratadas nesta AIR, em capítulo próprio.

2.2. Identificação do veículo

Atualmente, os aspectos relacionados à identificação dos veículos estão dispostos em 3 (três) resoluções da ANTT.

A Resolução nº 4.770, de 2015, estabelece a obrigatoriedade da caracterização externa do veículo de maneira a permitir a identificação da autorizatária.

Res. 4.770 /15

Art. 31. É obrigatória a caracterização externa do veículo de maneira a permitir a identificação da autorizatária.

Quanto à caracterização externa dos ônibus, quando da utilização de veículos de terceiros, atualmente há duas possibilidades, observando-se se o veículo será utilizado por prazo determinado ou indeterminado.

Quando a autorizatária utiliza ônibus de terceiros por prazo indeterminado, deverá cadastrar o veículo de propriedade da outra empresa em sua frota e caracterizá-lo com o seu leiaute, conforme estabelecido no art. 3º, §3º, inciso II, da Resolução nº 839, de 2005. Por leiaute, entende-se a disposição padronizada de cores, textos e imagens utilizados pela empresa para identificar os ônibus utilizados na prestação de serviços interestaduais, conforme art. 3º-A, §4º, da Resolução nº 839, de 2005.

Res. nº 839/05

Art. 3º Determinar que a Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros - SUPAS proceda o exame da documentação encaminhada e decida quanto à ratificação ou eliminação do cadastramento realizado, caso verifique irregularidade. (Redação dada pela Resolução 4998/2016/DG/ANTT/MT)

...

§ 3º O cadastramento de veículo de propriedade de outra empresa, a ser utilizado por empresas transportadoras dos serviços regulares de transporte rodoviário interestadual e internacional coletivo de passageiros, configura integração de ônibus à frota da requerente por prazo indeterminado, mediante contrato de locação, nos termos do § 2º, ou comodato cujo pleito deverá ser encaminhado à SUPAS, observadas as seguintes condições:

I - A codificação a ser fixada no veículo, nos termos do art. 5º desta Resolução, deverá ser a correspondente à empresa cessionária;

II - O ônibus deverá estar caracterizado com o leiaute da empresa cessionária.

§4º Considera-se leiaute a disposição padronizada de cores, textos e imagens utilizados pela empresa para identificar os ônibus que utiliza na prestação de serviços interestaduais ou internacionais.

Ainda nas condições atuais, quando a autorizatária utiliza ônibus de terceiros por prazo determinado, deverá afixar, em local visível para o usuário, na lateral da porta, no sentido de embarque, e no vidro frontal do veículo, a informação de que o ônibus está a seu serviço na linha em execução, conforme estabelecido no art. 4º, §2º, da Resolução nº 4.998, de 2016. O modelo do adesivo a ser afixado nos veículos de terceiros é o proposto na citada resolução.

Res. 4.998/2016

Art. 4º O requerimento de que trata o art. 3º desta Resolução deverá ser instruído com as seguintes informações e documentos:

...

§2º A transportadora cessionária deverá afixar, em local visível para o usuário, na lateral da porta no sentido de embarque e no vidro frontal do veículo, a informação de que o ônibus está a seu serviço na linha em execução, conforme modelo constante no Anexo Único desta Resolução.

A qualidade da identificação do veículo que será utilizado pela autorizatária para a realização da viagem refletirá na facilidade com que o usuário o encontre no momento do embarque e, até mesmo, nos pontos de parada ao longo da viagem. Entendemos que é de interesse da autorizatária que os passageiros não se confundam na hora de procurar o veículo que utilizarão e que as empresas sérias zelam para que isso não aconteça.

Dessa forma, é de extrema importância que o veículo esteja identificado de forma clara, não aparecendo o nome de duas ou mais empresas no mesmo veículo.

Atualmente, a possibilidade de o nome de duas empresas aparecerem no mesmo veículo ocorre tendo em vista o uso de veículos de terceiros por prazo determinado, cuja identificação é regulamentada na Resolução nº 4.998, de 2016, que estabelece que a transportadora cessionária deverá afixar no veículo a informação de que o ônibus está a seu serviço na linha em execução.

Essa identificação pode ser ineficiente para atender ao objetivo de não confundir o usuário sobre qual o veículo ele usará, acontecendo casos em que o usuário fica confuso e procura o apoio da equipe de fiscalização da ANTT nos terminais.

Ocorre que não há equipe de fiscalização da ANTT em todos os terminais e pontos de parada, e essa dificuldade na identificação do veículo pode se tornar um problema para o embarque dos passageiros quando a autorizatária usa veículos de terceiros e a identificação não é adequada.

Propõe-se que o veículo tenha a identificação externa apenas da autorizatária responsável pela prestação do serviço.

Outra questão que não pode ocorrer é o uso de nome da Razão Social no bilhete e o nome Fantasia no veículo, ou o contrário, o que pode gerar dúvidas ao usuário.

Em relação ao nome fantasia, há casos entre empresas do mesmo grupo, com CNPJs diferentes que utilizam nomes fantasias iguais.

Isso faz com que os usuários tenham dúvidas em relação a quem, efetivamente, está prestando o serviço.

De modo a evitar que o passageiro fique confuso quanto ao veículo que deverá usar na hora do embarque, bem como a qual empresa recorrer caso precise, o nome, a marca ou qualquer outra identificação que constar no bilhete devem ser os mesmos que constam no veículo.

2.3. Procedimentos de embarque

Local de Embarque

Atualmente a Resolução nº 4.770, de 2015, estabelece que o embarque e o desembarque de passageiros poderão ser realizados em local autorizado pela autoridade competente, desde que atenda aos requisitos estabelecidos pela ANTT.

Res. 4.770/15

Art. 36. A transportadora deverá informar a relação de terminais, pontos de apoio e pontos de parada, indicando seus endereços, coordenadas geográficas e telefones.

Parágrafo único. O embarque e desembarque poderão ser realizados em outro local autorizado pela autoridade competente, desde que atenda aos requisitos estabelecidos pela ANTT.

O art. 40 do Decreto nº 2.521, de 1998, permite o embarque e o desembarque de passageiros nos terminais das linhas, em seus respectivos pontos de seção e de parada. Esse dispositivo, dependendo como é interpretado, permite o descumprimento das seções autorizadas e inclusive a operação de seções intermunicipais.

Decreto nº 2.521/98

"Art. 40. É permitido o embarque e o desembarque de passageiros nos terminais das linhas, em seus respectivos pontos de seção ou nos pontos de parada, observado o disposto no inciso VI do artigo 52 deste Decreto.

...

Art. 52. É livre a alteração operacional dos serviços, desde que comunicada com antecedência mínima de quinze dias à Agência Nacional de Transportes Terrestres, nos seguintes casos:

...

VI - alteração de pontos de parada, desde que não coincidente com terminal rodoviário, caso em que dependerá de aprovação prévia e expressa da Agência Nacional de Transportes Terrestres;

O dispositivo estabelecido no Decreto nº 2.521, de 1998 permite interpretações de que o usuário poderia embarcar e desembarcar em locais diferentes do previsto no bilhete de passagem, sem autorização da ANTT.

Por isso, entende-se necessário deixar claro na nova norma a obrigatoriedade de o embarque e o desembarque ocorrerem no local indicado no bilhete de passagem, o que será conferido no momento do embarque. E que no bilhete só poderá constar como locais de embarque aqueles cadastrados na linha. Essa proposta tem o objetivo de evitar serviços não autorizados, como no caso de a empresa emitir o bilhete com determinado local de embarque ou desembarque, mas efetivamente embarcar ou desembarcar em outro local, dentro do mesmo estado, o que caracteriza um serviço intermunicipal, fora da competência de autorização da ANTT.

Ainda, como exemplo de embarque e desembarque em locais diferentes dos especificados nos bilhetes, temos o uso indevido das gratuidades. Há relatos de casos em que passageiros, beneficiários de gratuidade para o uso do transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros, emitem seus bilhetes para o transporte interestadual, mas acabam desembarcando no mesmo estado. Tal situação é irregular, tanto considerando o burle das regras do transporte intermunicipal, quanto ao fato de que estão tirando a chance de outro beneficiário usar o transporte a que tem direito legalmente.

Como já explicitado acima, o transporte intermunicipal não pode ser executado pelas autorizatárias do transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros, exceto no caso de operação conjunta e autorizada, seguindo as regras, tanto para o transporte interestadual como para o intermunicipal. A operação conjunta é tratada em outro capítulo desta AIR.

O controle inicial, conforme proposta de regulamentação, será feito no momento do embarque. O desembarque, por sua vez, é difícil de ser controlado, pois o passageiro pode desembarcar onde quiser, mesmo sem comunicar ao motorista.

Exigências para embarque

Para que o embarque propriamente dito ocorra, é necessário que o usuário compareça ao terminal de embarque no horário estabelecido, de posse do bilhete de passagem e de documento de identificação válido.

O responsável pelo embarque deverá conferir a localidade de embarque e a identificação do passageiro que constam no bilhete de passagem. A autorizatária deverá manter o controle dos passageiros efetivamente embarcados.

O bilhete de passagem é o documento que comprova o contrato de transporte entre a autorizatária e o passageiro. Dessa forma, é obrigação do usuário portá-lo no momento do embarque, caso contrário terá seu embarque recusado. Tal previsão já consta no art. 3º da Resolução nº 4.282, de 2014, que estabelece que “os passageiros dos serviços de transporte terrestre interestadual e internacional de passageiros somente poderão ser transportados de posse dos respectivos bilhetes.”

Res. 4.282/14

Art. 3º Os passageiros dos serviços de transporte terrestre interestadual e internacional de passageiros somente poderão ser transportados de posse dos respectivos bilhetes.

Estar munido de documento de identificação válido na hora do embarque também é uma obrigação do usuário, podendo ter seu embarque recusado caso não o apresente. As regras de identificação serão exploradas no item a seguir desse capítulo.

Além de ter o bilhete de passagem e o documento de identificação válido, o usuário deverá atentar ao que lhe é vedado no momento do embarque e que será observado pelo responsável pelo embarque. É vedado ao passageiro embarcar (art. 7º da Resolução 1383, de 2006):

- em estado de embriaguez;
- portando arma, sem autorização da autoridade competente
- com produtos considerados perigosos pela legislação específica;
- com animais domésticos ou silvestres, sem o devido acondicionamento ou em desacordo com disposições legais ou regulamentares;
- com objeto de dimensões e acondicionamento incompatíveis;

Além da recusa de embarque, o passageiro também poderá ter a determinação de desembarque determinado pela autorizatária quando:

- comprometer a segurança, o conforto ou a tranquilidade dos demais passageiros.
- fizer uso de aparelho sonoro, depois de advertido pela tripulação do ônibus;
- demonstrar incontinência no comportamento;
- fizer uso de produtos fumígenos no interior do ônibus, em desacordo com a legislação pertinente.

Em resumo, trata-se de seguir as regras de segurança estabelecidas pela legislação e pela transportadora e a manter comportamento adequado durante toda a prestação do serviço.

Embarque de bagagens

Atualmente, a Resolução nº 1.432, de 2006, estabelece como devem ser mantidos os controles de identificação das bagagens despachadas nos bagageiros dos ônibus e sua vinculação com os devidos proprietários. No caso de bagagens transportadas no bagageiro, o controle deverá ser feito por tíquetes, desenvolvido pela empresa, em 3 (três) vias, sendo que uma será fixada na bagagem, outra ficará com o passageiro e a terceira ficará com a empresa.

No caso de bagagens transportadas no porta-embrulhos, o controle deverá ser feito por tíquetes.

2.4. Identificação dos passageiros

Atualmente, a identificação de passageiros é regulamentada pela Resolução nº 4.308, de 2014, que dispõe sobre a sistemática de identificação dos passageiros do serviço de transporte rodoviário regulado pela ANTT.

Sobre esse tema, ele será divido em 6 subtemas onde foram identificados problemas regulatórios ou oportunidades de melhorias a serem discutidas.

- Identificação de passageiros de nacionalidade brasileira
- Identificação de indígenas
- Identificação de passageiros estrangeiros
- Viagens de crianças e adolescentes
- Ausência de Documentos

Identificação de passageiros de nacionalidade brasileira

Em relação ao embarque de passageiros de nacionalidade brasileira, maior ou adolescente, a norma atual estabelece uma lista de documentos que podem ser usados para a identificação, sendo que, no final da lista, dispõe que pode ser usado outro documento de identificação com fotografia e fé pública em todo território nacional.

Res. 4.308/14

Art. 3º A identificação do passageiro de nacionalidade brasileira, maior ou adolescente, será atestada por um dos seguintes documentos:

I - Carteira de Identidade (RG) emitida por órgãos de Identificação dos Estados ou do Distrito Federal;

II - Carteira de Identidade emitida por conselho ou federação de categoria profissional, com fotografia e fé pública em todo território nacional;

III - Cartão de Identidade expedido por ministério ou órgão subordinado à Presidência da República, incluindo o Ministério da Defesa e os Comandos da Aeronáutica, da Marinha e do Exército;

IV - Registro de Identificação Civil - RIC, na forma do [Decreto nº 7.166, de 5 de maio de 2010](#);

V - Carteira de Trabalho;

VI - Passaporte Brasileiro;

VII - Carteira Nacional de Habilitação - CNH com fotografia; ou

VIII - outro documento de identificação com fotografia e fé pública em todo território nacional.

§1º Em se tratando de viagem em território nacional, os documentos referidos neste artigo podem ser aceitos no original ou cópia autenticada em cartório, independentemente da respectiva validade, desde que seja possível a identificação do passageiro.

Sobre o assunto, foram consideradas duas possibilidades regulatórias. A primeira alternativa seria manutenção do detalhamento de todos os documentos possíveis de serem usados, como é feito hoje, apenas atualizando as informações da norma atual.

Essa alternativa tem como vantagem a possibilidade de adaptação das normas vigentes, listando tudo o que é regulamentado e possível de ser usado na identificação de passageiros de nacionalidade brasileira no transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros. No entanto, leva à necessidade de um detalhamento na norma, gerando o risco da necessidade de alterações constantes da norma, conforme alterações nas regras correlatas ao assunto.

A segunda alternativa seria retirar da norma a lista de documentos aceitos, citando-se apenas que a identificação de passageiros de nacionalidade brasileira deverá ser atestada por documento de identificação civil com foto, com fé pública e validade em todo o território brasileiro, originais ou cópias autenticadas.

A vantagem desta alternativa é deixar a norma sempre atual, considerando a velocidade das mudanças e o aparecimento de soluções digitais. Como desvantagem, existe a possibilidade de dúvidas, tanto da autorizatária, quanto do usuário, com relação a quais documentos poderão ser aceitos para a identificação dos passageiros. Tal problema pode ser sanado disponibilizando-se o detalhamento da documentação aceita para a identificação dos passageiros no sítio eletrônico da ANTT e no Guia de Orientação do Usuário.

Optou-se pela segunda alternativa, de modo a manter a simplificação da norma, que é o que está sendo proposto em todos os capítulos e tendo em vista que os documentos de identificação estão explicitados em regulamentos específicos.

Como exemplo, podemos citar a Resolução ANAC nº 400, de 13 de dezembro de 2016, que estabelece de forma muito simplificada os procedimentos para a identificação de passageiros, tanto para voos domésticos, como para os voos internacionais e cita as normas que devem ser consultadas para os possíveis detalhamentos. No entanto, no sítio eletrônico da ANAC encontram-se, de forma detalhada, todos os documentos possíveis de serem usados na identificação de passageiros, por idade e por tipo de viagens.

Identificação de Indígenas

Atualmente, a identificação de índios no embarque é realizada mediante a apresentação dos mesmos documentos de identificação previstos para os demais passageiros de nacionalidade brasileira. Além disso, podem ser usados a autorização de viagem expedida pela Fundação Nacional do Índio – FUNAI ou outro documento que o identifique, desde que emitido pela mesma entidade.

Res. 4.308/14

Art. 7º A identificação do índio será atestada da seguinte forma:

I - no caso de viagem nacional, além dos documentos previstos no art. 3º desta Resolução, incluem-se a autorização de viagem expedida pela Fundação Nacional do Índio - FUNAI ou outro documento que o identifique, emitido pela mesma entidade;

Quanto à identificação, a norma não inovou e manteve a opção de, em viagens nacionais, o uso de documento de identificação expedido pela Funai. No entanto, conforme contribuição recebida na Tomada de Subsídios 04/2020, o termo foi alterado para “identificação de indígenas”.

Conforme contribuição, o termo “índio” é considerado pejorativo e ofensivo por muitos e não deve ser utilizado, principalmente em um novo normativo. A definição mais apropriada seria: “indígena: pessoa de origem pré-colombiana que se identifica e é identificada como pertencente a um grupo étnico cujas características culturais o definem como uma coletividade distinta do conjunto da sociedade nacional, independentemente de idade”.

Identificação de passageiros estrangeiros

Em relação à identificação de passageiros estrangeiros, independentemente da idade, o Art. 8º da Resolução 4.308, de 2014, estabelece uma lista de documentos possíveis de serem usados, considerando as suas validades. Alguns documentos listados já foram extintos, no entanto são aceitos documentos equivalentes.

Res. 4.308/14

Art. 8º Constituem documentos de identificação de passageiros de outras nacionalidades, considerada a respectiva validade:

- I - Passaporte Estrangeiro;
- II - Cédula de Identidade de Estrangeiro - CIE;
- III - identidade diplomática ou consular; ou

IV - outro documento legal de viagem, em conformidade com acordos internacionais firmados pelo Brasil.

§1º No caso de viagem em território nacional, poderá ser apresentado o protocolo de pedido de CIE expedido pelo Departamento de Polícia Federal em substituição ao documento original, pelo período máximo de 180 (cento e oitenta) dias contados da data de sua expedição.

§2º Será aceita a CIE com a data de validade vencida no caso de estrangeiros com deficiência física ou estrangeiros que tenham completado 60 (sessenta) anos de idade até a data do vencimento do documento, e que sejam portadores de visto permanente e tenham participado de recadastramento anterior, nos termos do [Decreto- Lei nº 2.236, de 23 de janeiro de 1985](#).

§3º No caso de viagem internacional, o passageiro deve apresentar passaporte ou outro documento de viagem válido, observado o rol constante no [art. 1º do Decreto nº 5.978, de 4 de dezembro de 2006](#).

Sobre o assunto, formam consideradas duas possibilidades regulatórias. A primeira alternativa seria manutenção do detalhamento de todos os documentos possíveis de serem usados, como é feito hoje, apenas atualizando as informações da norma atual.

Essa alternativa tem como vantagem a possibilidade de adaptação das normas vigentes, listando tudo o que é regulamentado e possível de ser usado na identificação de passageiros estrangeiros no transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros. No entanto,

leva à necessidade de um detalhamento na norma, gerando o risco da necessidade de alterações constantes da norma, conforme alterações nas regras correlatas ao assunto.

A segunda alternativa seria retirar da norma a lista de documentos aceitos, citando-se apenas onde os documentos passíveis de serem usados para identificar os passageiros de origem estrangeira estão regulamentados.

A vantagem desta alternativa é a simplificação da norma. Como desvantagem, existe a possibilidade de dúvidas, tanto da autorizatária, quanto do usuário, com relação a quais documentos poderão ser aceitos para a identificação de passageiros de origem estrangeiras. Tal problema pode ser sanado disponibilizando-se os regulamentos vigentes no sítio eletrônico da ANTT.

Optou-se pela segunda alternativa, de modo a manter a simplificação da norma, que é o que está sendo proposto em todos os capítulos e tendo em vista que os documentos de identificação estão explicitados em regulamentos específicos, que no caso são o Decreto nº 1.983, de 1996, para os passageiros estrangeiros e o Decreto nº 9.199, de 2017, para os passageiros estrangeiros residentes no Brasil.

Identificação de crianças

Atualmente, no embarque de crianças de nacionalidade brasileira, desde que devidamente acompanhada pelos pais ou responsáveis, a identidade poderá ser atestada, por documentos de identificação oficiais e pela certidão de nascimento, original ou cópia autenticada. Sugere-se a manutenção, em viagens nacionais, atestar a identidade de crianças de até 12 anos incompletos por meio de certidão de nascimento.

Res. 4.308/14

Art. 4º A identificação da criança será atestada da seguinte forma:

I - no caso de viagem nacional deve ser apresentada a carteira de identidade, passaporte ou certidão de nascimento da criança (original ou cópia autenticada em cartório);

Viagem de crianças e adolescentes desacompanhados

Com relação à viagem de crianças e adolescentes desacompanhados, o Art. 5º da Resolução nº 4.308, de 2014, estabelece regras a serem seguidas nas viagens nacionais.

Res. 4.308/14

Art. 5º Quando se tratar de viagem nacional, nenhuma criança ou adolescente menor de 16 (dezesseis) anos poderá viajar para fora da Comarca de onde reside, desacompanhada dos pais ou responsável, sem expressa autorização judicial.

Parágrafo único. A autorização não será exigida quando:

I - tratar-se de comarca contígua à da residência da criança ou do adolescente menor de 16 (dezesseis) anos, se na mesma unidade da Federação, ou incluída na mesma região metropolitana ou região integrada de desenvolvimento (Ride);

II - a criança ou o adolescente menor de 16 (dezesseis) anos estiver acompanhada:

- a) de ascendente ou colateral, até o terceiro grau, ambos maiores, comprovado documentalmente o parentesco;
- b) de pessoa maior, expressamente autorizada pelo pai, mãe ou responsável.

As especificações elencadas nessa norma são exatamente as estabelecidas nos art. 83 a 85 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.068, de 1990. O ECA é o conjunto de normas do ordenamento jurídico brasileiro que tem como objetivo a proteção integral da criança e do adolescente. Nele é estabelecida a regulamentação de viagem de crianças e adolescentes com o objetivo de prevenir a ocorrência de ameaça ou violação de direitos dentro ou fora do território nacional.

Da mesma forma que foi feito para os documentos de identificação, as propostas aqui apresentadas incluem o detalhamento ou não das instruções já definidas em outras normas, nesse caso, na Lei nº 8.068, de 1990, e Resolução CNJ nº 295, de 13 de setembro de 2019. As alternativas seriam manter as especificações detalhadas como estão atualmente, fazendo as atualizações necessárias, ou retirar da norma o detalhamento, fazendo referência ao que é estabelecido nos regramentos vigentes.

Optou-se pela segunda opção, de retirar os detalhamentos e apenas citar que a viagem de crianças e adolescentes desacompanhadas dos pais deve seguir as orientações do Estatuto da Criança e do Adolescente e demais regramentos vigentes, disponibilizados no sítio eletrônico da ANTT.

O Conselho Nacional de Justiça – CNJ, de modo a uniformizar a interpretação dos artigos 83 a 85 do ECA, editou a Resolução CNJ nº 295, de 13 de setembro de 2019, que passou a permitir que crianças e adolescentes de até 16 anos possam viajar desacompanhados de seus responsáveis, no território nacional, sem necessidade de autorização judicial.

De acordo com o artigo 2º, III, da Resolução CNJ nº 295, de 2019, basta a apresentação de uma autorização por um dos genitores ou pelo representante legal da criança ou adolescente, mediante escritura pública, ou documento particular, com firma reconhecida, para que a criança ou adolescente viaje dentro do país.

No caso de crianças estrangeiras, a possibilidade de viagem desacompanhada dos pais ou responsáveis deve estar registrada no passaporte, conforme já é estabelecido.

Com relação a viagem de menores, filhos de também menores, cabe esclarecer que as regras são as mesmas. Por exemplo, uma mãe menor, com menos de 16 anos, não pode viajar sozinha, com ou sem o seu filho, sem a devida autorização conforme exposto acima.

Na Tomada de Subsídios 04/2020, houve uma contribuição sugerindo regulamentar que a viagem de menor de 16 anos, desacompanhado, poderia ser recusada pela autorizatária, justificando que as autorizatárias não dispõe de tripulação destinada a cuidar de crianças e adolescentes desacompanhados de um responsável e que não é possível, nem viável, que o motorista assuma tal responsabilidade.

Sobre esta situação, optou-se por manter o que é regulamentado atualmente. Se a criança ou adolescente tiver autorização judicial, poderá viajar desacompanhado. Se não tiver, não pode viajar desacompanhado e a empresa deve proibir o embarque.

Viagem no caso de ausência de documentos

Em relação à viagem no caso de extravio, furto ou roubo dos documentos de identificação do passageiro de nacionalidade brasileira, o Art. 9º da Resolução, 4.308, de 2014, estabelece que poderá ser apresentado o correspondente Boletim de Ocorrência, desde que emitido há menos de 30 (trinta) dias.

Res. 4.308/14

Art. 9º No caso de extravio, furto ou roubo do documento de identificação do passageiro e em se tratando de viagem em território nacional, poderá ser apresentado o correspondente Boletim de Ocorrência, desde que emitido há menos de 30 (trinta) dias.

Da forma como está regulamentado atualmente, é possível o uso do boletim de ocorrência para a identificação do passageiro desde que ele tenha sido emitido há menos de 30 (dias). O que estamos propondo é que o prazo de 30 (trinta) dias deve estar relacionado à data de ocorrência do fato e não à emissão do BO. Ou seja, o BO poderá ser usado como documento de identificação para viagens nacionais desde que o motivo do BO tenha ocorrido em até 30 (trinta) dias da viagem.

Atualmente, também é possível o embarque de menores com o uso do BO, conforme entendimento da Procuradoria Federal junto à ANTT, mencionado no Parecer nº 1120-3.8.5/2013/PF-ANTT/PGF/AGU, que:

"Entende ser um excesso a desconsideração do Boletim de Ocorrência para a identificação do menor e de seu responsável, uma vez que se trata de instrumento público e, pela sua natureza, dotado de fé pública, fato que torna desarrazoadas a sua desconsideração."

De forma a não frustrar o valor mais importante do ECA, que é a segurança das crianças e adolescentes, sugere-se que o BO só seja aceito em conjunto com a autorização judicial. Desta forma, garante-se que os envolvidos, responsáveis e/ou crianças, passaram por identificação pelo magistrado e pela polícia civil.

Propõe-se incluir na norma que crianças e adolescentes deverão obter autorização judicial em caso de extravio, furto ou roubo do documento de identificação.

2.5. Atendimento aos usuários durante a viagem

Independente da estrutura física de embarque, já observada nos requisitos mínimos dos terminais e demais pontos de embarque, é necessário que a autorizatária estabeleça uma estrutura lógica adequada no momento de embarque, de modo a auxiliar os usuários.

No Decreto nº 2.521, de 2001, *"Do Pessoal da Transportadora"* estabelece os procedimentos de seleção e controle da saúde de seu pessoal, pela transportadora, as atitudes que pessoal da transportadora deve ter no contato com o público e as obrigações do motorista, que vão além do cumprimento dos demais deveres previstos na legislação de trânsito.

Dessa forma, propõe-se que a autorizatária organize seu embarque, disponibilizando uma pessoa responsável que dê as orientações necessárias aos passageiros, esclareça as dúvidas, proceda o embarque, organize a bagagem, tanto a que será despachada como a que acompanhará os passageiros, dê assistência aos passageiros inclusive nos casos de atraso, dentre outras situações que requeiram apoio.

Para isso, o responsável pelo embarque deverá ter conhecimento dos direitos e deveres dos usuários e do serviço a ser prestado pela autorizatária, ser apto a prestar esclarecimentos aos passageiros e dirimir conflitos durante o procedimento de embarque. Deverá o responsável estar identificado, sendo possível os passageiros terem acesso a seu nome e sobrenome.

Essa estrutura lógica é específica para o momento do embarque, podendo variar para cada ponto de embarque, dependendo das necessidades de cada local, número de passageiros a embarcarem, entre outros aspectos relevantes.

Embarques prioritários

Em relação aos direitos e deveres dos usuários a Resolução nº 1.383, de 2006, estabelece que é direito dos usuários serem auxiliados no embarque e desembarque, em se tratando de crianças, pessoas idosas ou com dificuldades de locomoção.

Res. 1.383/06

Art. 6º Sem prejuízo do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, são direitos e obrigações do usuário:

IX - ser auxiliado no embarque e desembarque, em se tratando de crianças, pessoas idosas ou com dificuldades de locomoção;

Embarque de pessoas com deficiência física

Os procedimentos de embarque e desembarque para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida são regulamentados atualmente pela Resolução nº 3.871, de 2012.

Res. 3.871/12

Art. 5º As transportadoras garantirão o embarque ou desembarque de pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida, adotando uma ou mais das seguintes possibilidades:

I - passagem em nível da plataforma de embarque e desembarque do terminal (ou ponto de parada) para o salão de passageiros;

II - dispositivo de acesso instalado no veículo, interligando este com a plataforma;

III - dispositivo de acesso instalado na plataforma de embarque, interligando-a ao veículo;

IV - rampa móvel colocada entre veículo e plataforma;

V - plataforma elevatória; ou

VI - cadeira de transbordo.

Parágrafo único. Os passageiros portadores de deficiência ou com mobilidade reduzida deverão ter acesso aos seus equipamentos e ajudas técnicas nos locais de embarque e desembarque de passageiros e em todos os pontos intermediários de parada, entre a origem e o destino das viagens.

Art. 7º As transportadoras informarão aos passageiros com deficiência ou mobilidade reduzida, quando solicitadas, obrigatoriamente nos terminais e pontos de seção, quanto aos seguintes aspectos:(Redação dada pela Resolução 3923/2012/DG/ANTT/MT)

...

VIII - locais de embarque e desembarque; (Redação dada pela Resolução 3923/2012/DG/ANTT/MT)

IX - serviços de auxílio para embarque e desembarque;(Redação dada pela Resolução 3923/2012/DG/ANTT/MT)

Art. 8º As transportadoras devem disponibilizar, em local de fácil acesso, para o passageiro que utilize cadeira de rodas, a cadeira de transbordo nos terminais de embarque e desembarque de passageiros e em todos os pontos intermediários de parada, entre a origem e o destino das viagens.

(...)

Art. 15. O embarque do passageiro com deficiência ou mobilidade reduzida será preferencial em relação aos demais passageiros, e no destino final, seu desembarque deverá ser posterior ao dos demais passageiros, exceto os casos de passageiros com cão-guia, quando esta prioridade poderá ser invertida.

Art. 16. O passageiro com deficiência visual poderá ingressar e permanecer no veículo com o cão-guia, o qual será transportado gratuitamente, no piso do veículo, próximo ao seu usuário. § 1º O acesso do animal se dará por meio de identificação de cão-guia, carteira de vacinação atualizada e equipamentos (coleira, guia e arreio com alça), dispensado o uso de focinheira. § 2º O disposto neste artigo aplica-se ao treinador, instrutor ou acompanhante habilitado quando o cão estiver em fase de socialização ou treinamento, devendo o animal estar devidamente identificado por uma placa com a inscrição "cão-guia em treinamento", dispensado o uso de arreio com alça.

§ 3º Os passageiros citados no § 2º não terão direito à gratuidade de passagem.

As regras estabelecidas no art. 5º da Resolução nº 3.871, de 2012, que tratam do embarque acessível, são alternativas que podem ser utilizadas em função do veículo que será utilizado no transporte.

Tais regras são estabelecidas em regulamentações próprias de acessibilidade do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - Inmetro, do Código de Trânsito Brasileiro – CTB e nas regras da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, as quais deverão ser respeitadas pela autorizatária no momento do embarque.

As demais regras relacionadas às pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzidas foram distribuídas ao longo na nova norma, por assuntos correlatos, mantendo-se seus direitos à prioridade no momento do embarque e a necessidade de atendimento dos critérios de acessibilidade nos veículos. A não observação das normas e procedimentos para

o atendimento de pessoas deficiência ou mobilidade reduzida será motivo de penalidade para autorizatária.

2.6. Controle de passageiros na viagem

Quanto ao controle de passageiros no momento do embarque, a norma vigente é a Resolução nº 4.308, de 2014. Nela, são detalhados os procedimentos que a transportadora deve ter para controlar os passageiros que embarcaram naquela viagem. Também, são especificadas as quantidades de vias de bilhetes a serem emitidas e o que fazer com cada uma das vias.

Res. 4.308/14

Art. 10. O controle dos passageiros será realizado no embarque por meio da verificação entre as informações contidas nos documentos de identificação do passageiro e nos seguintes documentos:

I - Bilhete de Passagem, no caso de transporte rodoviário e ferroviário regular de passageiros regulado pela ANTT;

...

Art. 12. Os bilhetes de passagem, os bilhetes de embarque e a Ficha de Identificação de Passageiros - FICHA deverão ser arquivados por viagem, de forma a possibilitar, sempre que necessário, a elaboração de lista dos passageiros, permanecendo em poder da transportadora e à disposição da ANTT, nos 90 (noventa) dias subsequentes ao término da viagem.

Parágrafo único. Ocorrendo qualquer evento de natureza criminal ou acidente, no curso da viagem, o prazo referido no "caput" deste artigo passará a ser de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias.

Deve-se manter a necessidade da autorizatária identificar os passageiros no momento do embarque e que tenha o controle dos passageiros efetivamente embarcados. Com o uso do bilhete eletrônico, e diversas possibilidades de *check-ins*, entendemos que a ANTT não deve estabelecer em regulamento a forma como esse controle será realizado pela autorizatária. Entretanto, essas informações - passageiros embarcados -, devem ser transmitidas para a ANTT, como previsto atualmente no artigo 17 da Res. 4.499, de 2015, e revisado no capítulo de Transmissão de Dados.

A autorizatária pode usar o próprio sistema que transmite dados de embarque para a ANTT como seu controle de embarque. Importante é que a informação de quantos passageiros se encontram no veículo esteja sempre disponível, inclusive em uma possível fiscalização.

O controle de passageiros consiste em saber exatamente quantos passageiros estão embarcados, onde cada passageiro embarcou e onde irão desembarcar. Esse controle de passageiros tem relação com aspectos de segurança, especialmente quando houver necessidade de acionamento do seguro.

2.7. Serviço disponibilizado diferente do contratado pelo usuário.

A autorizatária deve disponibilizar veículo que atenda às condições de conforto adquiridas pelo usuário e estabelecidas no bilhete de passagem.

Quanto à disponibilização de serviço diferente do contratado, a Lei nº 11.975, de 2009, em seu artigo 12, estabeleceu que se, por eventual indisponibilidade de veículo de categoria em que o transporte foi contratado, houver mudança de serviço de natureza inferior para superior, nenhuma diferença de preço será devida pelo passageiro. Já no caso inverso será devida ao passageiro a restituição da diferença de preço.

Lei nº 11.975/09

Art. 12. – Quando, por eventual indisponibilidade de veículo de categoria em que o transporte foi contratado, tanto no ponto de partida como nos pontos de paradas intermediárias da viagem, houver mudança de classe de serviço inferior para superior, nenhuma diferença de preço será devida pelo passageiro.

§ 1º No caso inverso, é devida ao adquirente da passagem a restituição da diferença de preço, sendo facultado ao transportador proceder ao reembolso devido após a realização da viagem.

§ 2º Quando a modificação na classe do serviço ocorrer por solicitação do passageiro, o transportador deverá promover a substituição do respectivo bilhete de passagem, ajustando-o à tarifa vigente e registrando nele as diferenças havidas para mais ou para menos, bem como se a diferença foi restituída, conforme o caso.

Essa regra foi regulamentada na Resolução nº 4.282, de 2014, em que foi estabelecido que a transportadora deverá proceder ao reembolso de imediato e, caso não seja possível, estabelece os procedimentos a serem adotados para o reembolso.

Res. 4.282/14

Art. 18. Quando, por eventual indisponibilidade de veículo de categoria em que o transporte foi contratado, tanto no ponto de partida como nos pontos de paradas intermediárias da viagem, houver mudança de serviço de natureza inferior para superior, nenhuma diferença de preço será devida pelo passageiro.

Parágrafo único. No caso inverso ao previsto no caput deste artigo, será devida ao passageiro a restituição da diferença de preço, devendo a transportadora proceder ao reembolso de imediato.

Art. 19. Na impossibilidade de restituição imediata do valor do bilhete, conforme inciso II do art. 14, art. 15 e parágrafo único do art. 18, a transportadora deverá portar no veículo e emitir formulário com o valor do crédito a ser restituído ao passageiro em seu guichê de vendas, sem cobrança de multas ou encargos.

§ 1º O bilhete de passagem será anexado ao formulário, caso tenha sido emitido de forma manual ou mecânica

§ 2º No formulário deverá constar no mínimo os seguintes dados: logomarca da transportadora e seus dados cadastrais; data da solicitação, motivo da viagem cancelada, dados do passageiro, forma de restituição, SAC da transportadora, Ouvidoria da ANTT (166); número do bilhete de passagem, valor do bilhete, valor da restituição e dados bancários do passageiro, se necessário.

§3º As transportadoras poderão disponibilizar via SAC o serviço de registro de restituição do valor do bilhete, cuja informação do número do protocolo substituirá o formulário.

Art. 20. Quando o passageiro optar por realizar a viagem em serviços de características diferentes daquelas contratadas, a transportadora deverá promover a substituição do respectivo bilhete de passagem, ajustando-o à tarifa correspondente.

A Resolução nº 4.130, de 2013, estabelece que a transportadora poderá utilizar veículo diferente do especificado para o serviço, desde que seja de categoria superior e não resulte em cobrança de tarifa a maior do usuário.

Res. 4.130/13

Art. 6º A transportadora poderá utilizar veículo diferente do especificado para o serviço, desde que seja de categoria superior e não resulte em cobrança de tarifa a maior do usuário.

Parágrafo único. Na prestação do serviço devem ser atendidas as características técnicas do ônibus efetivamente utilizado na operação, na forma especificada no Capítulo II desta Resolução.

Já a Resolução nº 1.383, de 2006, estabelece como direito do usuário receber a diferença do preço da passagem, quando a viagem se faça, total ou parcialmente, em ônibus de características inferiores às daquele contratado.

Res. 1.383/06

Art. 6º Sem prejuízo do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, são direitos e obrigações do usuário:

...

XIV - receber a diferença do preço da passagem, quando a viagem se faça, total ou parcialmente, em ônibus de características inferiores às daquele contratado;

Não há dúvidas sobre a necessidade da transportadora ressarcir o usuário caso a viagem seja executada em classe de poltrona inferior àquela que foi contratada.

Cabe, no entanto, como melhoria para a normatização, estabelecer alternativas ao usuário quanto à escolha de fazer ou não a viagem quando a classe de poltrona oferecida for inferior

a contratada, bem como recompensá-lo pelo recebimento de um serviço inferior ao contratado.

Dessa forma, propõe-se que o usuário possa escolher entre:

- fazer sua viagem na classe de poltrona adquirida, sem custo adicional, usando outra autorizatária, ou em outro horário, se houver;
- ser restituído integralmente e imediatamente da quantia paga, caso não queira fazer a viagem; ou
- ser restituído parcialmente e imediatamente da quantia paga, caso opte por fazer a viagem na poltrona de categoria inferior à que ele adquiriu.

Ainda que a autorizatária ofereça alternativas aos usuários, oferecer serviço diferente do estabelecido no contrato de transporte configura irregularidade grave e sujeita a autorizatária às sanções e penalidades.

Quando o passageiro tiver a oportunidade e optar por fazer sua viagem em classe superior, no mesmo veículo ou na mesma classe, usando outra autorizatária, ambos os casos as custas da autorizatária, o problema fica resolvido sem prejuízos para o passageiro.

Caso o passageiro opte por fazer a viagem em classe inferior ou por não fazer a viagem, situações em que deve receber o valor pago de volta, ainda que parcialmente, há necessidade de definir qual seria esse valor. Quando a tarifa era estabelecida pela ANTT, era possível facilmente identificar qual o valor do serviço anterior. Com a liberdade tarifária o valor da classe inferior pode ser inclusive superior a classe adquirida.

Existem casos que o preço do serviço executivo é menor que o convencional. Esse fato pode ocorrer por alguns motivos, o primeiro é que o convencional é o serviço em que deve ser oferecida as gratuidades e os descontos. Isso deve fazer com que os preços sejam maiores, para absorver o desconto oferecido. Outro fator que pode fazer com que preços de serviços mais confortáveis seja menor do que serviços inferiores, é a concorrência entre as empresas.

Voltando ao tema, é possível que a restituição parcial seja ineficaz para o passageiro. Ainda que se estabeleça que a devolução se dê pelo preço oferecido na data do acontecimento.

Nos casos de devolução do dinheiro, também foram levantadas algumas possibilidades para a sua restituição. A opção levada a Tomada de Subsídios 04/2020 foi de atualizar monetariamente o valor pago. Entretanto essa opção pode dificultar a devolução imediata. Também se aventou a possibilidade de um acréscimo de 20% do valor pago pelo usuário, em forma de crédito ou em espécie, ou da devolução integral do valor pago ainda que o passageiro receba o serviço inferior.

Na Tomada de Subsídios 04/2020 houve contribuição também sugerindo que a restituição deveria ser feita de imediato caso a compra tenha sido feita à vista e em até 30 dias, se o pagamento foi feito de outra forma, aplicando-se a correção monetária pelo INPC-A caso a restituição ocorra após 30 dias.

O tema é bastante complexo, e optou-se por deixar o texto simples. A forma de restituição dos valores seguirá o estabelecido atualmente.

A intenção não é permitir que as autorizatárias tenham essas possibilidades regulatórias. O objetivo é que não ocorra violação dos diretos dos usuários, e caso aconteça, o que pode ser realizado alternativamente, para que o usuário não fique sem o serviço.

Serão previstas, além das penalidades, medidas administrativas para o descumprimento desse principal direito do usuário: receber o serviço nas condições adquiridas.

2.8. Atrasos

A Lei nº 11.975, de 2009, em seu art. 3º estabelece que em caso de atraso da partida do ponto inicial ou em uma das paradas previstas durante o percurso por mais de 1 (uma) hora, o transportador providenciará o embarque do passageiro em outra empresa ou restituirá, de imediato, se assim o passageiro optar, o valor do bilhete de passagem.

Lei nº 11.975/09

Art. 3º – Independentemente das penalidades administrativas determinadas pela autoridade rodoviária impostas à empresa autorizada, permissionária ou concessionária, em caso de atraso da partida do ponto inicial ou em uma das paradas previstas durante o percurso por mais de 1 (uma) hora, o transportador providenciará o embarque do passageiro em outra empresa que ofereça serviços equivalentes para o mesmo destino, se houver, ou restituirá, de imediato, se assim o passageiro optar, o valor do bilhete de passagem.

A Resolução nº 4.282, de 2014, de modo a regulamentar o disposto na Lei nº 11.975 de 2009, estabelece que, em caso de atraso da partida do ponto inicial ou de uma das paradas previstas durante o percurso por período superior a 1 (uma) hora, ou de preterição de embarque de passageiro com bilhete emitido, a transportadora deverá:

- providenciar o embarque do passageiro em outra transportadora que ofereça serviços equivalentes para o mesmo destino, se houver e assim optar o passageiro;
- restituir, de imediato, em caso de desistência do passageiro, o valor do bilhete de passagem; ou
- realizar ou dar continuidade à viagem dos passageiros que assim desejarem, sanadas as razões do atraso.

Res. 4.282/14

Art. 14. Independente das penalidades administrativas determinadas pela autoridade fiscalizadora e impostas à transportadora em caso de atraso da partida do ponto inicial ou de uma das paradas previstas durante o percurso por período superior a 1 (uma) hora, ou de preterição de embarque de passageiro com bilhete emitido, a transportadora:

I - providenciará o embarque do passageiro em outra transportadora que ofereça serviços equivalentes para o mesmo destino, se houver e assim optar o passageiro;

II - restituirá, de imediato, em caso de desistência do passageiro, o valor do bilhete de passagem; ou

III - realizará ou dará continuidade à viagem dos passageiros que assim desejarem, sanadas as razões do atraso.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - VIAGEM

A Resolução nº 1.383, de 2003, repete as disposições contidas na Resolução nº 4.282, de 2014 sobre os casos de atraso da partida do ponto inicial ou de uma das paradas previstas, durante o percurso, por período superior a 1 (uma) hora.

Res. 1.383/03

Art. 6º Sem prejuízo do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, são direitos e obrigações do usuário:

...

XVIII - optar, em caso de atraso da partida do ponto inicial ou de uma das paradas previstas, durante o percurso, por período superior a 1 (uma) hora, ou em caso de preterição de embarque, por:

- a) continuar a viagem em outra empresa que ofereça serviços equivalentes para o mesmo destino, às custas da transportadora;
- b) receber de imediato o valor do bilhete de passagem; ou
- c) continuar a viagem, pela mesma transportadora.

Para o caso dos atrasos de mais de 1 (uma) hora antes do início da viagem, não foram identificados problemas regulatórios e não serão propostas mudanças para a norma atual, apenas algumas melhorias de forma a deixar mais claro quais são as obrigações da autorizatária no caso de ocorrerem atrasos de sua responsabilidade.

Descontinuidade durante a viagem

O art. 4º da Lei nº 11.975, de 2009, estabelece que a transportadora deve organizar seu sistema operacional de modo que, caso ocorra algum problema de sua responsabilidade, não leve a interrupção ou atraso da viagem por mais de 3 horas. No art. 5º apresenta o que a empresa deverá oferecer aos passageiros, caso essa paralisação ocorra.

Lei nº 11.975/09

Art. 4º – A empresa transportadora deverá organizar o sistema operacional de forma que, em caso de defeito, falha ou outro motivo de sua responsabilidade que interrompa ou atrasse a viagem durante o seu curso, assegure continuidade à viagem num período máximo de 3 (três) horas após a interrupção.

Parágrafo único. Na impossibilidade de se cumprir o disposto no caput deste artigo, fica assegurada ao passageiro a devolução do valor do bilhete de passagem.

Art. 5º – Durante a interrupção ou retardamento da viagem, a alimentação e a hospedagem, esta quando for o caso, dos passageiros correrão a expensas da transportadora.

Além de regulamentar o oferecimento de alimentação e hospedagem nos casos de interrupções superiores a 3 (três) horas, a Resolução nº 4.282, de 2014, estabelece, ainda, a possibilidade de restituição do valor dos bilhetes de passagem pela transportadora ao passageiro, caso este opte por não continuar a viagem.

Res. 4.282/14

Art. 15. Fica assegurada a imediata devolução do valor dos bilhetes de passagem pela transportadora ao passageiro, se este optar por não continuar a viagem, no caso de interrupção ou atraso da viagem por mais de três horas devido a defeito, falha ou outro motivo de sua responsabilidade.

Art. 16. Durante a interrupção ou retardamento da viagem, ou atraso no ponto inicial da viagem, por mais de 3 (três) horas, a alimentação e a hospedagem, esta quando for o caso, dos passageiros correrão às expensas da transportadora, quando devido a defeito, falha ou outro motivo de sua responsabilidade.

Parágrafo único. A hospedagem será sempre devida quando, após o prazo definido no caput, for constatada a impossibilidade de continuidade da viagem no mesmo dia, independentemente da transportadora que realizará a viagem.

Para o caso de interrupções na viagem por mais de 3 (três) horas, não foram identificadas necessidades de alteração da norma atual, apenas algumas melhorias de forma a deixar mais claro quais são as obrigações da autorizatória no caso de ocorrerem atrasos de sua responsabilidade, ao longo da viagem.

Na Tomada de Subsídios 04/2020 houve uma contribuição sugerindo que o prazo tolerado para o atraso ou interrupção da viagem fosse aumentado para 4 (quatro) horas, de forma a balizar com o transporte aéreo. Conforme já dito, o prazo de 3 (três) horas é estabelecido na Lei nº 11.975 de 2014, não cabendo alterá-lo em resolução.

No cadastro da linha, foi retirada a obrigatoriedade de cadastrar os pontos de apoio ao longo do itinerário da linha. Entretanto, é obrigatório que a autorizatória disponha de uma estrutura de apoio para que, em caso de intercorrências, os passageiros não aguardem pela continuidade da viagem por mais de 3 (três) horas. Essas interrupções serão monitoradas e avaliadas por meio dos registros de transmissões de viagem.

2.9. Ocorrências de Acidentes e Assaltos

Comunicação de Acidentes e Assaltos

O Título IV da Resolução nº 19, de 2002 dispõe sobre os procedimentos de comunicação e registro de acidentes e assaltos envolvendo veículos utilizados no transporte rodoviário interestadual de passageiros. Esse tema já esteve na Agenda Regulatória para simplificação do procedimento, mas foi retirado pois a proposta apresentada envolvia desenvolvimento de sistema de informação, o que, na época, não foi priorizado para execução.

O procedimento atual consiste no envio de informações nos casos de ocorrência de acidentes ou de assaltos, estabelecimento os prazos e a forma de envio.

Res. nº 19/02

TÍTULO IV

Estabelece procedimentos para a comunicação e o registro de acidentes e assaltos envolvendo veículos utilizados nos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

Art. 1º Este Título, expedido com fundamento nos arts. 4º, 46, 76 e 101 do [Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998](#), tem por finalidade estabelecer procedimentos, prazos e condições para a comunicação e o correspondente registro cadastral de acidentes e de assaltos envolvendo os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

Art. 2º Para os fins do contido neste Título, os conceitos e termos técnicos aqui utilizados estão definidos no GLOSSÁRIO constante do Anexo à [Resolução nº 016/2002 de 23 de maio de 2002](#).

Art. 3º A transportadora deverá encaminhar a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, no prazo máximo de sete dias úteis, contado da ocorrência do evento, através dos serviços da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT, com Aviso de Recebimento - AR, a Ficha de Comunicação de Acidente - CAC e/ou a Ficha de Comunicação de Assalto - CAS, quando couber, constantes dos Anexos I e II, deste Título com todos os itens preenchidos, acompanhada da cópia do Boletim de Ocorrência - BO.

§ 1º Na ocorrência de evento que resulte morte ou ferimento de natureza grave ou leve, e em casos excepcionais, quando o interesse público assim o exigir, a transportadora deverá encaminhar a ANTT, no prazo máximo de vinte e quatro horas, cópia do BO, se disponível, acompanhada das informações que se seguem, por meio de FAX ou e-mail, sem prejuízo de posterior confirmação através da ECT, com AR:

- I tipo do serviço (regular ou especial) e, quando cabível, a linha ou o serviço (convencional, executivo, leito e outros), seu prefixo e o sentido da viagem;
- II data e hora da viagem e do evento;
- III número de passageiros;
- IV placa do veículo e o ano de fabricação do mesmo;
- V tipo do acidente ou a forma em que ocorreu o assalto;
- VI local do evento (rodovia, quilômetro, município, estado/província, país);
- VII número de vítimas fatais e/ou com lesões corporais, seguido da identificação das mesmas, quando possível;
- VIII local para onde foram transferidas as vítimas fatais (nome da instituição e da cidade); e
- IX local onde está sendo prestada assistência médico-hospitalar às vítimas com lesões corporais (nome da instituição e da cidade).

§ 2º Quando o evento não ocasionar morte ou ferimento, a transportadora deverá encaminhar a ANTT, no prazo máximo de quarenta e oito horas, cópia do BO, se disponível, acompanhada das informações constantes dos incisos I a VI do § 1º, por meio de FAX ou e-mail, sem prejuízo de posterior confirmação através da ECT, com AR.

§ 3º Nos casos de acidente, encaminhar, ainda, os dados oriundos do registrador gráfico ou equipamento similar.

Art. 4º Quando o acidente exigir a realização de levantamento pericial ou quando o motorista for submetido a teste de alcoolemia, exames clínicos, perícia e/ou outro exame de identificação do uso de substância tóxica, a transportadora deverá, também, encaminhar a ANTT os seus resultados.

Art. 5º A ANTT manterá permanentemente atualizado o cadastro de Acidentes e de Assaltos com os dados das respectivas Fichas de Comunicação.

Art. 6º O não cumprimento das disposições estabelecidas neste Título sujeitará a transportadora, conforme o caso, à aplicação das penalidades previstas no art. 83, inciso V, alínea "a", e inciso VI, alínea "j", do [Decreto nº 2.521, de 1998](#).

Parágrafo único. As informações e dados decorrentes da aplicação deste Título integrarão o Cadastro de Acidentes/Assaltos e poderão ser utilizados para a aplicação do disposto no inciso IV do art. 76 e cominação da penalidade de que trata a alínea "g" do § 1º do art. 25 ambos do [Decreto nº 2.521, de 1998](#).

Apesar da exigência regulatória, há indícios de subnotificação.

A quantidade de acidentes é um possível indicador que representa a segurança do transporte, por isso, a importância de se obter essas informações.

Quanto aos assaltos, apesar de representarem segurança para passageiros, essa informação é mais importante para órgãos policiais do que para o órgão regulador. O órgão regulador não poderá fazer ações para inibir assaltos, além de comunicar aos órgãos policiais que provavelmente já tem acesso a essas informações com mais detalhes.

Para analisar as possíveis formas de obtenção de informações sobre acidentes, é importante uma análise prévia de quais as informações são relevantes ou desejáveis. Atualmente são coletadas informações da viagem, veículo e da empresa; localização do acidente, a gravidade e o tipo de acidentes, e a quantidade de vítimas.

Informação	Necessidade da Informação
Identificação da Empresa, veículo e motorista	Importante
Localização do Acidente/Assalto	Importante
Identificação da Viagem	Importante
Gravidade do Acidente (com ou sem vítimas e perdas materiais)	Importante
Quantidade de Vítimas (fatais ou lesões corporais)	Dispensável
Tipo de Acidente	Dispensável

Considerando as necessidades de informações, propõe-se três alternativas para obtenção de dados de acidentes.

A primeira delas é a manutenção da solução atual, onde o operador envia fichas com dados do acidente, porém de forma sistematizada. Como vantagens dessa proposta, os operadores seguem os procedimentos que atualmente já realizam. Como desvantagem, será preciso o desenvolvimento de um sistema para recebimento dessas informações.

A segunda alternativa é a utilização apenas do Sistema de Monitoramento para obtenção dessas informações. O Monitriip, hoje, dispõe de um log de parada e um dos motivos de parada (Tabela 2.8 do Anexo da Resolução nº 4.499, de 2015) é acidente do veículo. A eliminação do envio das fichas de acidente traz como benefício a simplificação do processo de registro de acidentes, porém, perde-se informação da gravidade do fato. Porém, pode ser inferido pelos dados do próprio Monitriip se o acidente foi grave, nos casos onde a viagem é retomada com o mesmo veículo após o acidente. Informações sobre acidentes graves, caso necessário, podem ser obtidas com órgãos policiais.

Outra opção é o recebimento dessas informações pelos órgãos policiais. Como vantagens, há garantia de recebimento de todas as informações registradas, diferente das opções onde o operador é que informa a ocorrência. Como desvantagem, há a necessidade de firmar acordos com diversos órgãos policiais, as informações tendem a ser recebidas de forma despadronizada, já que cada órgão pode disponibilizar a informações de uma forma diferente, e a tempestividade.

Sugere-se, então, a manutenção do recebimento das informações pelo Monitriip de forma imediata, e como procedimento interno para complementar as informações recebidas, a utilização de informações de outros órgãos.

Todo acidente será alvo de fiscalização específica pela ANTT, com o objetivo de avaliar se as condições mínimas para assegurar os requisitos de prestação do serviço foram cumpridos, bem como para avaliação se a empresa observou os direitos dos passageiros.

A Resolução nº 4.282, de 2014, estabelece o prazo para arquivamento dos bilhetes de passagem no caso eventos de natureza criminal ou acidentes. Essa informação não é mais relevante, já que todos os bilhetes são transmitidos para a ANTT.

Res. 4.282/14

Art. 26. Os bilhetes de passagem e as FICHAS/bilhetes de embarque dos passageiros regularmente embarcados deverão ser arquivados por viagem, de forma a possibilitar, sempre que necessário, a elaboração de lista dos passageiros, permanecendo as mesmas em poder da transportadora e à disposição da ANTT, nos noventa dias subsequentes ao término da viagem.

Parágrafo único. Ocorrendo qualquer evento de natureza criminal ou acidente, no curso da viagem, o prazo referido no "caput" deste artigo passará a ser de 365 (trezentos e sessenta e cinco dias).

Assistência em caso de acidentes

Atualmente, de acordo com o Decreto 2.521, de 1998, e a Resolução nº 1.383, de 2014, os usuários dos serviços de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros possuem o direito de receberem, da transportadora, em caso de acidente, imediata e adequada assistência.

Decreto nº 2.521/98

Art. 29. Sem prejuízo do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, são direitos e obrigações do usuário:

XVI - receber da transportadora, em caso de acidente, imediata e adequada assistência;

Res. 1.383/03

Art. 6º Sem prejuízo do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, são direitos e obrigações do usuário:

...

XVI - receber da transportadora, em caso de acidente, imediata e adequada assistência;

Contudo, a legislação não estabelece o que vem a ser a adequada assistência. Essa lacuna deixa a cargo das empresas decidirem o tratamento a ser prestado aos passageiros quando de um acidente com os seus veículos.

Isso pode acarretar situações de desatendimento aos usuários, considerando que cada empresa pode interpretar da sua maneira o que vem a ser a adequada assistência e nem sempre a assistência prestada supre as necessidades de atendimento aos usuários oriundas do acidente.

É importante que a empresa estabeleça seu procedimento operacional padrão no caso de acidentes e assaltos e tenham mecanismo suficientes para garantir que os motoristas conheçam esse procedimento.

Ainda, essa falta de definição do que significa a adequada assistência pode levar a transtornos para a ANTT, pois, quando os usuários se sentirem desassistidos e procurarem a Agência para mediar o conflito, esta não terá os meios adequados de avaliar a conformidade ou não da assistência prestada pela transportadora e, consequentemente, não terá o respaldo preciso para cobrar ou penalizar a transportadora em caso de assistência inadequada aos passageiros quando de um acidente.

Além disso, a própria Agência cobra das suas Coordenações de Fiscalização, por meio de uma Instrução de Serviço interna¹, que encaminhem equipes de fiscais aos locais dos acidentes que ocorrerem em suas respectivas áreas de abrangência para recolhimento de informações e avaliação da assistência prestada pelas Empresas aos passageiros. Essa Instrução de Serviço traz a seguinte determinação:

¹ Instrução de Serviço GECOP/SUPAS 003/2007 – Instrução ratificada pela Superintendência de Fiscalização de Serviços de Transporte Rodoviário de Cargas e Passageiros

"A equipe deverá fiscalizar se a empresa transportadora envolvida no acidente prestou ou está prestando imediata e adequada assistência aos usuários, tomando as providências para que as vítimas tenham atendimento médico-hospitalar de urgência, oferecendo transporte para prosseguimento da viagem, alimentação e hospedagem, conforme a situação, a todos os usuários, e translado a possíveis vítimas fatais. Caso constatada qualquer irregularidade por parte da empresa, os fiscais deverão determinar providências imediatas aos prepostos presentes, ou na impossibilidade, por telefone à garagem mais próxima(s) da(s) transportadora(s) envolvida(s)."

Todavia, apesar da instrução interna, não existe, como supracitado, dispositivo legal que oriente as empresas quanto à assistência mínima que deva ser provida aos passageiros vítimas de acidentes, bem como que dê amparo a qualquer determinação a ser feita pela equipe de fiscais quando da ocorrência de acidentes.

A título de exemplo, uma transportadora cujo veículo sofreu um acidente pode, tão somente, acionar o serviço de socorro médico de emergência para atendimento dos passageiros feridos e providenciar a continuidade do transporte para os demais, bem como revalidar o bilhete de passagem dos demais passageiros que ficaram internados para atendimento médico, para outro dia e horário. É uma forma de assistência.

Contudo, considerando que o transportador responde, objetivamente, pelos danos causados às pessoas transportadas e às suas bagagens, de acordo com o Código Civil, bem como tem o dever de garantir a incolumidade do passageiro da partida até o seu destino, segundo jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça², é coerente que outros aspectos assistenciais aos passageiros também sejam considerados, tais como o transporte do local de atendimento médico até o local de embarque no novo veículo, o fornecimento de alimentação e hospedagem até o novo embarque em outro veículo e, em caso de óbito, o traslado do corpo do passageiro.

Desse modo, considerando a responsabilidade civil do transportador pelos danos causados aos transportados e às suas bagagens, o dever de garantir a incolumidade do passageiro da partida até o seu destino e que a imediata e adequada assistência é um direito do usuário.

É importante que seja definida o que vem a ser essa adequada assistência como meio de orientar as empresas, amparar o trabalho fiscal e a mediação de conflitos entre empresas e usuários vítimas de acidentes, bem como estabelecer uma referência base para a solução de litígios envolvendo as transportadoras e os usuários dos serviços, haja vista que a Agência é a entidade reguladora da prestação dos serviços e, então, responsável por definir as condições que devam balizar a prestação desses serviços.

Na proposta foram avaliadas duas alternativas. A primeira alternativa seria manter a regulamentação atual, não definindo em resolução o conceito de adequada assistência. Essa alternativa apresenta como vantagem a possibilidade de serem atendidos os mais diversos

² Sanseverino, Paulo de Tarso (2016). Responsabilidade civil do transportador e a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Disponível em <https://www.editorajc.com.br/responsabilidade-civil-do-transportador-e-a-jurisprudencia-do-superior-tribunal-de-justica/>. Acesso em 16 de julho de 2020.

aspectos pela autorizatária, tendo em vista a dificuldade de se prever de modo exaustivo o que pode acontecer.

Como desvantagem tem-se a falta de parâmetros para orientar a atuação das empresas e o trabalho de fiscalização quando da ocorrência de acidentes. Essa carência de parâmetros também dificulta a mediação de conflitos entre transportadoras e usuários vítimas de acidentes, quando de reclamações ou denúncias.

Como forma de mitigar tais problemas, pode-se propor parâmetros mínimos que devam ser considerados na provisão de adequada assistência aos usuários quando da ocorrência de acidentes.

A segunda alternativa seria a regulamentação detalhada do conceito de adequada assistência. Essa alternativa apresenta como vantagem o estabelecimento dos parâmetros mínimos de orientação à conduta que as empresas devem adotar, perante os passageiros, quando da ocorrência de acidentes; fomenta maior proteção ao direito dos passageiros de receberem adequada assistência quando da ocorrência de acidentes dos quais forem vítimas.

Ainda, cria parâmetros de avaliação de conformidade a serem observados pela fiscalização da Agência quando da ocorrência de acidentes, bem como para a mediação de conflitos, de forma objetiva, entre transportadoras e usuários vítimas de acidentes; cria uma referência normativa, pela entidade reguladora dos serviços, de suporte à solução de litígios envolvendo transportadoras e usuários, o que tende a prover maior uniformidade e segurança jurídica no tratamento a ser dado a tais litígios.

Como desvantagem dessa alternativa, tem-se a maior complexidade normativa quando comparada com a alternativa anterior, pois elenca obrigações inerentes à provisão de adequada assistência. Além disso, pode engessar o regramento, o que não é interessante tendo em vista a dificuldade de prevermos todas as situações possíveis de acontecerem e serem tratadas.

De forma a mitigar esses problemas, pode-se reduzir a quantidade de obrigações propostas e deixar, de alguma forma, o conteúdo em aberto, possibilitando a inserção de casos que não foram previstos.

Dada a complexidade do tema, sugere-se avaliar com mais propriedade, sugerindo inicialmente, a elaboração de instrução normativa sobre o tema.

2.10. Qualidade do serviço: conforto e higiene

Atualmente, as regras relacionadas a conforto e higiene dos passageiros durante a viagem são tratadas, de alguma forma, em 4 (quatro) resoluções da ANTT.

São abordados os aspectos relacionados ao conforto e higiene nos terminais e pontos de parada, aspectos relacionados ao transporte de bagagens e, ainda, os relacionados ao conforto e higiene dos veículos. A Resolução de direitos e deveres, diferentemente das outras normas, trata de aspectos de conforto e higiene de forma mais geral.

As condições de conforto e higiene das instalações são tratadas no art. 35 da Resolução nº 4.770, de 2015, que estabelece que os terminais e aos pontos de parada, devem oferecer os requisitos mínimos de segurança, acessibilidade, higiene e conforto.

Res. 4.770/15

Art. 35. A ANTT somente permitirá a utilização de terminais e de pontos de parada que ofereçam requisitos mínimos de segurança, acessibilidade, higiene e conforto.

Esses requisitos foram tratados no cadastro de instalações, capítulo de Inviabilidade Operacional.

A Resolução nº 1.432, de 2006, que trata de bagagens, limita o uso do porta-embrulhos de forma a não comprometer o conforto, a segurança e a higiene dos passageiros.

Res. 1.432/06

Art. 3º As permissionárias e as autorizatórias são obrigadas, a título de franquia, a efetuar o transporte gratuito de bagagem no bagageiro e de volume no porta-embrulhos dos passageiros embarcados, observados os seguintes limites máximos de peso e dimensão:

...

II - no porta-embrulhos, 5 (cinco) quilos de peso total, com dimensões que se adaptem ao porta-embrulhos, desde que não sejam comprometidos o conforto, a segurança e a higiene dos passageiros.

Em relação ao transporte de bagagens junto aos passageiros, não foi identificada a necessidade de alterações da norma.

A Resolução nº 1.383, de 2006, especifica dois aspectos gerais que trata do conforto e higiene.

O primeiro, no art. 5º § 3º é estabelecido critérios de fiscalização de veículos, visando a verificação das condições de segurança, conforto e higiene.

Res. 1.383/06

Art. 5º A empresa transportadora é responsável pela segurança da operação e pela adequada manutenção, conservação e preservação das características técnicas dos ônibus.

...

§ 3º É facultado ao órgão fiscalizador, sempre que julgar conveniente e, observado o disposto na legislação de trânsito, efetuar vistorias nos ônibus, podendo, neste caso, determinar a suspensão de tráfego dos que não atenderem as condições de segurança, de conforto e de higiene, sem prejuízo da aplicação das penalidades previstas na legislação.

Os temas relacionados à fiscalização são abordados no capítulo de Monitoramento e Avaliação, objeto de outro projeto da Agenda Regulatória, concomitante a revisão do marco.

Em seu art. 6º, estabelece que é direito do usuário ser transportado com pontualidade, segurança, higiene e conforto, do início ao término da viagem. É complementado pelo art. 7º, que afirma que se o usuário comprometer a segurança, o conforto ou a tranquilidade dos demais passageiros, terá recusado o embarque ou determinado seu desembarque.

Res. 1.383/06

Art. 6º Sem prejuízo do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, são direitos e obrigações do usuário:

VI - ser transportado com pontualidade, segurança, higiene e conforto, do início ao término da viagem;

Art. 7º O usuário dos serviços de que trata esta Resolução terá recusado o embarque ou determinado seu desembarque, quando:

VII - comprometer a segurança, o conforto ou a tranqüilidade dos demais passageiros;

Apesar de direito do usuário, não está estabelecido na norma, de forma direta, que a transportadora deverá realizar o transporte com pontualidade, segurança, higiene e conforto. Entretanto, no art. 4º da mesma norma, a prestação do serviço adequado é a primeira obrigação da transportadora.

Ainda com relação ao conforto de usuários, a Resolução nº 4.130, de 2013, estabelece determinadas características para os sistemas de ventilação e condicionamento de ar nos veículos e para os gabinetes sanitários, que possuem influência sobre o parâmetro “higiene” na prestação do serviço de transporte.

Tal norma regulamenta aspectos que podem favorecer condições de conforto e higiene. Dentre esses aspectos, é estabelecido como deve funcionar o sistema de ventilação dos ônibus e dos aparelhos sanitários. No caso dos aparelhos sanitários, a regulamentação detalha pontos específicos, como ter lavatório provido de torneira e água tratada corrente, produto líquido para higienização das mãos, toalhas descartáveis e papel higiênico, além de recipientes com tampa e pedal ou basculante para lixo sólido.

Res. 4.130/13

Art. 15. Todos os ônibus devem ser dotados de sistema de ventilação que assegure a renovação do volume de ar interno, pelo menos vinte vezes por hora.

§1º Nos ônibus com ar condicionado, esse aparelho deve ser responsável pela renovação do ar.

§2º A renovação do ar deve efetuar-se uniformemente pelo interior do ônibus, mesmo que as portas e janelas estejam fechadas e o ônibus parado.

§3º Nos casos de quebra do ar condicionado, deve ser garantida a renovação do ar no interior do ônibus, seja mediante utilização das entradas de ar localizadas na dianteira e na traseira do ônibus e das escotilhas de teto ou por meio de outros sistemas que igualmente garantam a renovação do ar.

73

Art. 16. Devem ser mantidas as condições de limpeza, manutenção, operação e controle dos dispositivos de ar condicionado na forma da legislação específica.

...

Art. 18. Os gabinetes sanitários devem dispor ainda de:

I – vaso sanitário com dispositivo para manter a

II - Lavatório provido de torneira e água tratada corrente;

III - Produto líquido para higienização das mãos;

IV - Pega mãos

V - Toalhas descartáveis;

VI - Papel higiênico;

VII - Recipientes com tampa e pedal ou tampa e basculante para acondicionamento de resíduos sólidos, revestidos com sacos acondicionadores; e

VIII – porta trava que, somente em casos de emergência, pode ser acionada pelo seu lado exterior.

Art.19. Devem ser mantidas as condições higiênico-sanitárias dos gabinetes sanitários na forma da legislação específica.

Sobre o assunto, foram consideradas duas possibilidades regulatórias. A primeira alternativa seria manutenção do detalhamento como é feito hoje. Essa alternativa tem como vantagem a facilitação, pela equipe de fiscalização, de verificar as condições de higiene dos veículos usados no transporte rodoviário coletivo de passageiros.

No entanto, leva à necessidade de um detalhamento na norma que considera-se desnecessário, considerando o atual momento de livre concorrência, onde as empresas devem buscar entregar o melhor serviço aos usuários.

A segunda alternativa seria retirar da norma todo o detalhamento, deixando de modo genérico que as condições de higiene devem ser mantidas. A vantagem desta alternativa é a simplificação da norma.

Como desvantagem, existe a possibilidade de dúvidas, pela equipe de fiscalização, de quais aspectos observar quando forem executar a vistoria. O que pode ser mitigado usando-se dados de reclamações dos usuários para realização de vistorias pontuais, em empresas que tenham maior número de reclamações.

Optou-se pela segunda alternativa, de modo a seguir a diretriz de redução de exigências regulatórias, especialmente daquelas que tratam da especificação e atendimento de exigências já dispostas – no caso, a prestação do serviço com conforto e higiene.

Outro aspecto relacionado a conforto do veículo, previsto na Resolução 4.130, de 2013, é o tipo de veículo. Esse assunto foi tratado no capítulo de Cadastros da Frota.

3. Quadro resumo

Problema/Oportunidade de melhoria	Solução	Relação com outro tema?
Requisitos para iniciar a viagem	Disponibilização de veículo e motorista, previamente cadastrados, no local indicado para o embarque inicial de passageiros e início da viagem para atendimento à linha previamente cadastrada, com licença de viagem emitida.	Cadastro de veículos e motoristas; Autorização da operação.
Identificação do veículo	Deve ter a identificação da autorizatária, não sendo permitida a identificação de duas empresas no mesmo veículo. Inclusive para veículos associados	
Local de Embarque de passageiros	Deve ocorrer na localidade expressa no bilhete de passagem. Deve haver um agente da autorizatária no local, no horário indicado nos bilhetes de passagem para comparecimento do passageiro.	Bilhete de passagem
Procedimentos de Embarque	Manter as regras atuais: bilhete de passagem e documento de identificação com foto. Beneficiários de gratuidades devem portar também os documentos que lhe garantem o benefício.	Procedimentos de venda; Gratuidades.
Identificação dos passageiros	Mantida as regras. Detalhamento da documentação será mantida atualizada no sítio eletrônico da ANTT.	
Identificação de Crianças e Adolescentes desacompanhados	Remete as orientações do Estatuto da Criança e do Adolescente e demais regramentos vigentes, disponibilizados no sítio eletrônico da ANTT;	
Extravio de documentos	No caso de extravio, furto ou roubo dos documentos de identificação, será aceito Boletim de Ocorrência, desde que a ocorrência tenha ocorrido a menos de 30 dias do embarque, exceto quanto à identificação de crianças e adolescentes, os quais deverão obter autorização judicial em caso de extravio, furto ou roubo do documento de identificação;	

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - VIAGEM

Problema/Oportunidade de melhoria	Solução	Relação com outro tema?
Controle de bagagens	Mantem, porém a forma de controle não é especificada, cabe a autorizatária definir o procedimento.	Bagagens
Atendimento aos usuários durante a viagem	Consolidação das regras de atendimento aos passageiros previstos nas resoluções vigentes.	
Controle de passageiros	Mantem, porém, cabe a autorizatária definir o procedimento. A transmissão dos bilhetes de passageiros embarcados é mantida.	Transmissão de Dados. Monitoramento e controle.
Medidas para quando o serviço disponibilizado diferente do contratado pelo usuário	Redefinição de regras para atendimento ao passageiro.	Monitoramento e Controle.
Medidas para quando a viagem atrasar sua partida em mais de 1 hora.	Redefinição de regras para atendimento ao passageiro.	Monitoramento e Controle.
Medidas para quando a viagem for interrompida por aís de 3 horas.	Redefinição de regras para atendimento ao passageiro. Mantem os direitos de alimentação e hospedagem.	Monitoramento e Controle.
Medidas para casos de acidentes ou assaltos.	Simplificação dos procedimentos de comunicação de ocorrências. Diretrizes para assistência aos passageiros.	Transmissão de Dados. Monitoramento e Controle.
Qualidade do serviço: conforto e higiene	Retirada da especificação das condições de higiene dos gabinete sanitários. Condições de conforto e higiene fazem parte da prestação adequada do serviço.	

CAPÍTULO 12

TRANSMISSÃO DE DADOS E MONITORAMENTO

1. Contextualização

O objetivo dessa Análise de Impacto Regulatório é revisar as exigências regulatórias acerca da transmissão de dados de viagem do Serviço Regular de Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual de Passageiros. Atualmente, a transmissão de dados de viagens é regulamentada pela Resolução nº 4.499, de 2015.

O recebimento dos dados da viagem é importante para acompanhamento e avaliação da prestação do serviço. A abertura do mercado de transporte rodoviário faz com que a ANTT dê ênfase maior a uma regulação por resultados, e para isso é essencial dispor de informações.

Serão apresentadas nesse documento as principais necessidades de informação para dar efetividade à regulação responsável e por resultados, e em seguida ajustes a serem realizados nos registros de dados a serem enviados pelas autorizatárias.

2. Problemas Regulatórios ou Oportunidades de Melhorias

- Identificação das necessidades de informações para a regulação responsável e por resultados
- Regras da estrutura de dados necessária para atendimento aos objetivos
- Regras dos prazos e procedimentos de transmissão
- Regras dos equipamentos de coleta, armazenamento e transmissão de dados
- Regras relativas à forma de monitoramento e avaliação das transmissões de dados
- Regras para o controle das transmissões

2.1. Identificação das necessidades de informações para a regulação responsável e por resultados

Podemos dividir as informações necessárias em dois grupos. O primeiro para monitorar o mercado de transporte rodoviário interestadual de passageiros como um todo. O segundo para monitorar o cumprimento das exigências regulatórias.

No monitoramento do mercado, analisamos como está a oferta, a abrangência do serviço, a estrutura concorrencial dos mercados, a demanda; e como a relação entre oferta/demandas impacta na prestação do serviço, especialmente na qualidade e preço. Para essa análise, são essenciais as informações cadastrais e os dados dos bilhetes.

Para o cumprimento das exigências regulatórias, além das informações cadastrais, dados dos bilhetes devem ser transmitidos para a Agência.

Os dados de transmissão de viagens podem trazer uma série de informações relevantes, tanto relacionadas a informações cadastrais quanto para informações operacionais.

Identificação de transporte por transportadora não autorizada

Espera-se receber registros das empresas que tenham autorização da ANTT. No início da implantação do Monitriip, A ANTT recebeu registros de viagens realizadas por empresas não reguladas pela ANTT. Atualmente, registros de CNPJs não cadastrados são descartados. Esses registros podem ser utilizados para identificar indícios de realização de viagens não autorizadas pela ANTT.

Identificação de viagem realizada por veículo não cadastrado

O cadastro de veículo está vinculado a uma empresa, seja por registro ou por associação. A observância se as empresas estão utilizando os veículos vinculados a sua frota são de grande importância, pois é no momento do cadastro que é verificada a exigência do seguro de responsabilidade civil, e esse é vinculado ao veículo e à empresa.

O uso de veículos não vinculados pode ser indício de realização de viagem não coberta pelo seguro de responsabilidade civil.

Além do vínculo, é importante observar se os veículos utilizados na prestação do serviço estão com cadastro ativo, e, consequentemente,,, cumprindo com todos os requisitos para a operação.

O recebimento de registros de veículos inativos ou não vinculados à transportadora que está prestando serviço pode gerar alertas para fiscalização, individualizados ou por meio de índices, para que possam confirmar a apresentação de irregularidades.

Identificação de viagem realizada por motorista não cadastrado

É importante observar se o motorista está com cadastro ativo para ser utilizado na prestação do serviço, e, consequentemente, cumprindo com todos os requisitos para a operação.

Identificar se as instalações utilizadas são as cadastradas

As localizações das paradas para embarque e desembarque de passageiros devem estar compatíveis com as instalações cadastradas na ANTT e vinculadas à linha em operação. A incompatibilidade dessas informações pode ser indício de prestação de serviço não autorizado, indício de informações falsas quanto ao cadastro de terminais que serão utilizados na prestação de serviço, ou mesmo indício de prestação de serviço intermunicipal não autorizado.

Cumprimento do estabelecido no cadastro das linhas

No cadastro das linhas estão os pontos onde haverá embarque e desembarque de passageiros, pontos de apoio e parada, itinerário e os horários da prestação do serviço. A transmissão dessas informações corretamente reflete o cumprimento ou não da operação programada e a transparência da autorizatária quanto à transmissão de informações à ANTT.

Ainda em relação às linhas, pode ser observado se a operação está vinculada a uma linha ativa ou não.

Cumprimento do Embarque nas Localidades cadastradas

As regras de procedimento de embarque afirmam que o embarque e o desembarque devem ocorrer nos terminais vinculados à linha, e que devem ser compatíveis com o que consta no bilhete de passagem. Também pode ser identificado se há indícios de irregularidade, como, por exemplo, embarque em local não autorizado, quando for observado velocidade nula, sem registro de informação associada.

Compatibilidade de Tipos de Veículo com Serviço Oferecido

No cadastro do veículo é informado qual o tipo de veículo utilizado. No bilhete de passagem transmitido é informada a categoria do serviço adquirido pelo usuário. A partir dos bilhetes recebidos, e do veículo informado que realizará o serviço, é possível identificar indícios de prestação de serviço incompatível com o serviço comercializado.

Atrasos

Os atrasos superiores a 1h exigem da autorizatária algumas providências para atendimento aos usuários. O atraso pode ser observado por meio da comparação do horário programado para o início da viagem, que pode ser observado tanto pelo cadastro da linha, quanto pelo bilhete do usuário, com o horário da chegada do veículo no terminal de embarque.

Essas informações em conjunto com informações de reclamações dos usuários em relação a atrasos, podem ser importantes para monitorar empresas que não possuem o compromisso com a pontualidade e os direitos dos usuários.

Operação

A autorizatária deve organizar sua operação de forma que, em caso de defeito, falha ou outro motivo de sua responsabilidade que interrompa ou atrasse a viagem durante o seu curso, assegure a continuidade da viagem em um período máximo de 3 (três) horas após a interrupção. O cumprimento dessa obrigação pode ser observado pelos dados de monitoramento.

As interrupções de viagens superiores a 3h não devem ocorrer. Para que isso seja evitado, a autorizatária deve prever os pontos de apoio que dão suporte à sua operação.

Também é importante conhecer, sempre que houver paradas não programadas, os motivos, para identificar casos de acidentes ou assaltos.

Jornada de Trabalho do Motorista

A autorizatária deve organizar sua operação de forma que seja observada a legislação de jornada de trabalho e de tempo de direção de motoristas profissionais. Essa obrigação também pode ser monitorada por meio da transmissão de dados.

2.2. Regras da estrutura de dados necessária para atendimento aos objetivos

A partir das necessidades de informações destacadas, far-se-á revisão e simplificação dos registros necessários a serem transmitidos para a ANTT, comparados com o que é exigido atualmente.

A primeira análise é quanto à estrutura dos registros. Hoje, para o serviço regular interestadual, são disponibilizados 5 registros conforme relação abaixo.

- Log de Início e Fim de Viagem
- Log de Jornada de Motorista
- Log de Velocidade, Tempo e Localização
- Log de Paradas
- Log de Leitor de Bilhete

O log de Início e Fim será desmembrado nos registros de Abertura e Fechamento. Informações de motorista, junto com a placa do veículo serão incorporados em todos os registros.

Logs	Registros
Log de Início e Fim de Viagem	Registro de Abertura Registro de Encerramento
Log de Jornada de Motorista	-
Log de Velocidade, Tempo e Localização	Registro de Velocidade, Tempo e Localização
Log de Paradas	Registro de Paradas
Log de Leitor de Bilhete	Registro de Leitor de Bilhete

A estrutura de registros exigida atualmente não permite uma identificação fácil e rápida da viagem, bem como favorece o envio de registros equivocados.

Os registros relacionados a viagem (Registro de Abertura de Viagem, Registro de embarques, Registro de Velocidade Tempo e Localização, Registro de Parada e Registro de Fim de Viagem), seguem um padrão composto por 3 partes:

- Cabeçalho - conjunto de campos que identificam o tipo de registro, a empresa transportadora, o veículo, o motorista, a linha e a viagem;
- Mensagem - conjunto de campos que contém os dados específicos de cada registro;
- Rodapé - conjunto de campos que contém o momento do envio do registro, a localização GPS e a identificação do equipamento que encaminhou as informações.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - TRANSMISSÃO DE DADOS E MONITORAMENTO

Compõe o cabeçalho de todos os registros relacionados a viagem.

	Descrição do campo	Tamanho	Formato	Observações	Obrigatório
1	Identificador de registro	2	X		Sim
2	CNPJ da empresa	14	X		Sim
3	Placa do veículo	8	X		Sim
4	CPF do Motorista	11	X		Sim
5	Identificação da Linha	8	X	Identificação da linha (prefixo) definida pela ANTT	Sim
6	Identificação da Viagem	8	X	Número sequencial iniciado em 1 que identifica as viagens realizadas pela linha e que será replicado nos outros registros.	Sim

Compõe o rodapé de todos os registros relacionados a viagem.

	Descrição do campo	Tamanho	Formato	Observações	Obrigatório
1	Latitude	-	R2	valor em Graus, Minutos e frações de minutos, armazenado como um número real, obedecendo ao formato: ±GGMM.mmmm	Sim
2	Longitude	-	R2	valor em Graus, Minutos e frações de minutos, armazenado como um número real, obedecendo ao formato: ±GGMM.mmmm	Sim
3	PDOP	-	R2	Position Dilution of Precision	Sim
4	Data/Hora do evento	-	DH		Sim
5	IMEI	18	N	número inteiro com no máximo 18 algarismos, correspondente ao IMEI do equipamento de transmissão	Sim

Outra alteração é que haverá a possibilidade de retificação dos registros. Os registros recebidos conforme as especificações de tamanho, formato e obrigatoriedade serão classificados como válidos ou não, em função das informações transmitidas.

Essa validação ocorrerá por comparação aos dados cadastrais da operação, veículos e motoristas. Assim ao transmitir um registro com a placa de um veículo não cadastrado ele ficará inválido.

A ANTT divulgará os registros inválidos que serão passíveis de retificação em um determinado período.

Atualmente a ANTT descarta uma série de logs que são enviados incorretamente. A intenção é que a ANTT tenha todos os dados corretos para que possa monitorar todos os serviços.

Os identificadores dos registros terão a opção do primeiro oficial – durante a viagem - ou de registro retificador.

Registros	Frequência de envio	Valores aceitos para o campo " <i>Identificador de registro</i> "
Registro de Abertura de Viagem	evento	03 (registro de abertura) 13 (retificação do primeiro envio)
Registro de embarques (check-in)	evento	05 (registro do embarque) 15 (retificação de erros)
Registro de Velocidade, Tempo e Localização	180 segundos	06
Registro de Parada	evento	07 (registro da parada) 17 (retificação de erros)
Registro de Encerramento de Viagem	evento	08 (encerramento) 18 (retificação de encerramento)

Abertura da Viagem

O log de início e fim é utilizado para informar o início da viagem, alterações de veículos, transbordos, fim da viagem. O atual indicador de nível de implantação do Monitriip usa esses registros para validar ou não a transmissão de uma viagem. Ao longo dos últimos dois anos, foram observadas uma série de inconsistências relacionadas ao registro de início ao fim de viagem.

Sugere-se que o log de início e fim de viagem seja substituído por dois registros: Registro de Abertura e Registro de Encerramento de Viagem.

No registro de abertura devem ser incorporadas as informações do motorista, eliminando a necessidade de registro específico para esse fim.

O registro de abertura de viagem deverá ser gerado no início da viagem, quando as informações da viagem já estiverem disponíveis. Ele só deve ser enviado uma única vez. Cada viagem terá um registro de abertura quando a viagem inicia.

A estrutura deste registro deve respeitar a ordem apresentada na tabela a seguir:

	Descrição do campo	Tam.	For.	Observações	Obrig.
1	Identificador de registro	2	X	Identificador do registro =03 Registro retificador = 13	Sim
2	CNPJ da empresa	14	X		Sim
3	Placa do veículo	8	X		Sim
4	CPF do Motorista	11	X		Sim
5	Identificação da Linha	8	X		Sim
6	Identificação da Viagem	8	X		Sim
7	Data programada da viagem	8	D		Sim
8	Hora programada da viagem	6	H		Sim
9	Sentido da linha	1	N	1-ida; 2-volta	Sim
10	Latitude	-	R2		Sim
11	Longitude	-	R2		Sim
12	PDOP	-	R2		Sim
13	Data/Hora do evento	-	DH		Sim
14	IMEI	18	N		Sim

Encerramento da Viagem

O registro de encerramento de viagem encerra a transmissão de dados daquela viagem. Todos os dados da viagem foram transmitidos entre o primeiro registro de abertura e o registro de encerramento.

O registro de encerramento da viagem deverá ser informado ao final da viagem. O registro de fim de viagem traz o total de passageiros transportados naquela viagem. Essa informação é importante para validar tanto os registros de check-in, bem como avaliar o controle de passageiros realizados pela autorizatária.

O indicador atual de nível de implantação do Monitriip mostrou, em alguns registros de venda, que apenas um bilhete foi transmitido para cada prefixo ao longo do mês. Observa-se que alguns operadores só transmitem bilhetes de venda na quantidade suficiente para atingir a meta do indicador. Com a inclusão do quantitativo total de passageiros transportados no registro de encerramento de viagem, é possível definir metas com mais propriedade.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - TRANSMISSÃO DE DADOS E MONITORAMENTO

A estrutura deste grupo de logs deve respeitar a estrutura e ordem apresentada na tabela a seguir:

	Descrição do campo	Tam.	For.	Observações	Obrig.
1	Identificador de registro	2	X	Encerramento = 8 Encerramento retificador = 18	Sim
2	CNPJ da empresa	14	X		Sim
3	Placa do veículo	8	X		Sim
4	CPF do Motorista	11	X		Sim
5	Identificação da Linha	8	X		Sim
6	Identificação da Viagem	8	X		Sim
7	Total de passageiros transportados	8	N	Total de passageiros transportados ao longo de toda a viagem, pagantes e beneficiários de gratuidades (descontos de 50% e/ou 100%)	Sim
8	Total de passageiros com desconto de 50 %	8	N	Total de passageiros transportados que tiveram desconto de 50% (idosos e jovens de baixa renda)	Sim
9	Total de passageiros com desconto de 100%	8	N	Total de passageiros transportados que tiveram desconto de 100% (passe livre, idosos, jovens de baixa renda)	Sim
10	Latitude	-	R2		Sim
11	Longitude	-	R2		Sim
12	PDOP	-	R2		Sim
13	Data/Hora do evento	-	DH		Sim
14	IMEI	18	N		Sim

Registros de Velocidade, Tempo e Localização

As alterações nos registros de velocidade, tempo e localização serão apenas para inclusão da identificação da linha e da viagem em substituição ao veículo.

Quanto ao período de transmissão dos registros de velocidade, tempo e localização, foram sugeridas que o prazo fosse ampliado de 60 para 180 segundos, sugestão que foi acatada.

Essa alteração reduz a sobrecarga nos sistemas de envio e recebimento de dados. Não há evidências de que o prazo de 60 segundos é necessário para acompanhamento da operação, nem que traz mais benefícios. Esse aspecto poderá ser reavaliado na próxima revisão regulatória sobre o tema.

A estrutura deste log deve respeitar a ordem apresentada na tabela a seguir:

	Descrição do campo	Tam.	For.	Observações	Obrig.
1	Identificador de Log	2	X	Sempre =08	Sim
2	CNPJ da empresa	14	X		Sim
3	Placa do veículo	8	X		Sim
4	CPF do Motorista	11	X		Sim
5	Identificação da Linha	8	X		Sim
6	Identificação da Viagem	8	X		Sim
7	Velocidade atual	3	N		Sim
8	Latitude	-	R2		Sim
9	Longitude	-	R2		Sim
10	PDOP	-	R2		Sim
11	Data/Hora do evento	-	DH		Sim
12	IMEI	18	N		Sim

Registros de Paradas

O registro de parada deve ser gerado sempre que o veículo parar completamente, a porta for aberta e fechada, e o veículo reiniciar o movimento.

Foi sugerido na Tomada de Subsídios 04/2020 que o registro seja realizado de forma automática. Essa opção é de interesse dos operadores, pois conhecerão suas operações de forma real. Para inclusão dessa exigência regulatória, é importante que a ANTT observe que os envios não estão sendo realizados corretamente, e que essa exigência resolveria o problema.

Os registros de parada devem ser enviados no fim da parada. Por exemplo, quando o veículo realizar uma parada para lanche, o registro da parada deve ser enviado no término da parada, antes do veículo reiniciar o movimento.

Assim, nos casos de parada para embarque, teremos a informação mais próxima da realidade do horário de partida do veículo.

O ponto de embarque inicial, deve ser transmitido como registro de parada. É esse registro que identificará o horário de partida da viagem. O registro de abertura de viagem deverá ocorrer antes do embarque dos passageiros.

A estrutura deste log deve respeitar a ordem apresentada na tabela a seguir:

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - TRANSMISSÃO DE DADOS E MONITORAMENTO

	Descrição do campo	Tam	For.	Observações	Obrig
1	Identificador de Log	2	X	Parada = 07 Parada retificador = 17	Sim
2	CNPJ da empresa	14	X		Sim
3	Placa do veículo	8	X		Sim
4	CPF do Motorista	11	X		Sim
5	Identificação da Linha	8	X		Sim
6	Identificação da Viagem	8	X		Sim
7	Motivo da parada ou evento	2	X	00 - Embarque inicial 01 - Desembarque final 02 - Embarques e desembarques intermediários; 03 - Parada intermediaria programada 04 - Solicitação do passageiro; 05 - Solicitação do motorista; 06 - Solicitação de agente externo; 07 - Acidente na via 08 - Acidente com veículo 09 - Acidente com passageiros 10 - Parada por defeito no veículo; 11 - Registro de assalto no veículo 12 - Registro de incidente no veículo; 13 - Registro de manutenção no veículo; 14 - Registro de atraso; 15 - Troca de motorista; 16 - Troca de veículo; 00 - Outro	Sim
8	Latitude	-	R2		Sim
9	Longitude	-	R2		Sim
10	PDOP	-	R2		Sim
11	Data/Hora do evento	-	DH		Sim
12	IMEI	18	N		Sim

Embarque / Check - in

Avaliou-se a possibilidade de transmissão dos bilhetes embarcados no final da viagem, concomitantemente ao encerramento da viagem.

Na Tomada de Subsídio 04/2020, foi alertado que é importante a transmissão dos bilhetes de embarque no momento do embarque, especialmente para identificação dos passageiros transportados em cada momento da viagem. Essa informação é importante especialmente em casos de acidentes.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - TRANSMISSÃO DE DADOS E MONITORAMENTO

Diante da sugestão recebida, sugere-se que sejam mantidos o registro de embarque de passageiros e as informações transmitidas no momento do embarque.

A estrutura deste log deve respeitar a ordem apresentada na tabela a seguir:

	Descrição do campo	Tam	For.	Observações	Obrig
1	Identificador de registro	2	X	Embarque =06 Embarque retificador = 07	Sim
2	CNPJ da empresa	14	X		Sim
3	Placa do veículo	8	X		Sim
4	CPF do Motorista	11	X		Sim
5	Identificação da Linha	8	X		Sim
6	Identificação da Viagem	8	X		Sim

Envio de registros de bilhetes que embarcaram nessa localidade

Descrição	Tamanho	Formato	Obrigatório
Número do bilhete	9	X	Sim

7	Latitude	-	R2		Sim
8	Longitude	-	R2		Sim
9	PDOP	-	R2		Sim
10	Data/Hora do evento	-	DH		Sim
11	IMEI	18	N		Sim

2.3. Regras dos prazos e procedimentos de transmissão de dados

Os registros de viagem devem ser transmitidos quando forem gerados. Caso não seja possível o envio instantâneo, os dados devem ser armazenados em memória interna do equipamento e transmitidos assim que houver conectividade.

Para que o envio instantâneo dos dados seja possível, o equipamento da transportadora deve suportar tecnologia móvel de transferência de dados, tais como GSM, GPRS, EDGE, UMTS, HSDPA, HSUPA, HSPA+, ou outra tecnologia de transmissão sem fio.

2.4. Regras dos equipamentos de coleta, armazenamento e transmissão de dados

A Resolução nº 4.499, de 2015, não especificou qual equipamento deveria ser utilizado para coleta, armazenar e transmitir dados. O importante é que a transmissão de dados seja realizada corretamente.

Res. 4.499/15

II- Subsistema Embarcado: conjunto de equipamentos instalados nos veículos, destinados a permitir a sua localização e monitoramento ao longo de toda a operação, registrando os dados relacionados à viagem, ao motorista e aos passageiros transportados, possibilitando a coleta, o armazenamento, disponibilização e envio dos dados exigidos pela ANTT;

Art. 13. O subsistema embarcado será constituído por um computador de bordo, que armazenará em memória não volátil os dados gerados, e pelos demais equipamentos necessários para o registro, o armazenamento, a disponibilização e envio dos dados descritos neste capítulo.

Art. 14. Os veículos devem possuir equipamentos que registrem dados de velocidade, tempo, localização do veículo e distância percorrida, com gravação de data e hora do evento.

Foi solicitado, na Tomada de Subsídios 04/2020, que a ANTT especificasse o equipamento para os veículos, inclusive sugerindo a proibição do uso de smartphones como equipamento de transmissão.

Entende-se que a especificação de equipamentos pelo órgão regulador pode atrapalhar o avanço da tecnologia. Novas e mais eficientes alternativas para captação de dados podem surgir, e o setor ficará restrito a tecnologias especificadas.

Quanto aos smartphones, observa-se que as transmissões realizadas até o momento têm se mostradas adequadas ao propósito. A ANTT ainda não avançou nos estudos relacionados aos dados transmitidos a ponto de identificar alterações ou adulterações nos dados transmitidos pelos operadores. Entretanto, entende-se que esse tipo de irregularidade não deve ser tratado como falha regulatória, mas como má-fé de operadores.

2.5. Regras da forma de monitoramento e avaliação das transmissões de dados

As transmissões de dados serão consolidadas em viagens e serão classificadas como válidas ou não válidas.

Para que uma viagem seja considerada válida, seus registros devem ser válidos.

Para que o registro seja válido, deve seguir as regras da estrutura do registro e a estrutura da operação. A estrutura do registro consiste nos dados obrigatórios e no formato adequado. No caso de falha relacionada à estrutura, os registros não serão recebidos pela ANTT. A estrutura de operação está relacionada aos cadastros dos operadores – da autorizatária, linhas, veículos, motoristas, etc.... A falha em algumas das informações operacionais pode implicar o não aceite do registro, outras implicam o registro inválido.

Os registros não recebidos são devolvidos para o equipamento transmissor de dados com a mensagem de erro. Cabe à autorizatária realizar o tratamento dessas informações. Adicionalmente, a ANTT disponibilizará no Portal do Monitriip registros não recebidos por 7 dias para consulta pelos operadores.

Os registros considerados inválidos também serão publicados no Portal do Monitriip pela ANTT. A disponibilização ocorrerá assim que for identificada a invalidade do registro. Os

registros inválidos ficarão disponíveis por 48 horas. Nesse período poderão ser corrigidos, se sua correção for validar uma viagem.

A viagem é considerada válida se:

- Registro de abertura da viagem for válido;
- Registro de encerramento da viagem for válido;
- Registro de parada válido;
- Registro de embarque válido.

A declaração de viagem válida implica que a transmissão da viagem foi aceita. A declaração de viagem válida pela ANTT ocorrerá em até 24h após o recebimento do registro de encerramento da viagem.

ANTT publicará no Portal do Monitriip as viagens válidas.

ANTT publicará no Portal do Monitriip as viagens em andamento e ainda não válidas, com a data de publicação, a partir do recebimento do primeiro registro da viagem. Essas viagens ficarão disponibilizadas por 48 horas após o último registro válido. Durante esse período, caso os registros tenham sido enviados e não foram validados, poderão ser retificados.

A ANTT disporá de indicadores para avaliar o percentual de retificação de registros das empresas. Nesses casos, poderá realizar ações específicas para aprimoramento e correção.

As informações de viagens válidas serão utilizadas para o cálculo de indicadores de desempenho.

- Regras do controle das transmissões de dados

Há previsão na Resolução nº4.499, de 2015, que os equipamentos utilizados possam ser fiscalizados pela ANTT. No anexo da norma, é descrito a forma – porta USB tipo A – pela qual os agentes da ANTT podem ter acesso aos dados.

Res. 4.499/15

Art. 24. Todos os equipamentos definidos nesta Resolução deverão permitir fiscalização em campo.

O Subsistema embarcado deverá ainda possuir porta USB tipo A, de forma a possibilitar o fornecimento dos logs aos agentes credenciados da ANTT.

Entende-se que essa exigência regulatória é importante para comprovação das não conformidades. Entretanto, é necessário que a forma como esse procedimento se dará seja disciplinado em instrução normativa, de forma que ela seja efetiva.

A estrutura de Segurança na disponibilização de dados será mantida como na norma atual. Os procedimentos de segurança na transmissão de dados, como cadastro de fornecedores e homologação, são atualmente definidos no Manual do Usuário do Portal e Documento de Interface de Software.

Ao publicar o novo regulamento, esses documentos serão reavaliados e publicados conjuntamente com a nova resolução.

3. Quadro resumo

Problema/Oportunidade de melhoria	Solução	Relação com outro tema? Qual?
Adequabilidade do log de início e fim de viagem	Substituição do log de início e fim de viagem por dois registros: Registro de Abertura e Registro de Encerramento de Viagem.	Monitoramento e Controle
Indefinição do momento de envio do registro de início de viagem	O registro de abertura da viagem deverá ser gerado no início da viagem, antes do embarque dos passageiros,	Monitoramento e Controle
ANTT não sabe se a quantidade de bilhetes transmitidos é real	O registro de encerramento da viagem, informado ao final da viagem, deverá trazer a quantidade total de passageiros transportados, para permitir a validação dos registros de check-in, bem como para avaliar o controle de passageiros transportados e de bilhetes vendidos realizado pela autorizatária.	Autorização (indicadores indispensáveis) Monitoramento e Controle
Difícil identificação de qual motorista foi alocado a cada viagem	Ao registro de abertura da viagem, devem ser incorporadas as informações sobre os motoristas, dispensando um registro específico para esse fim	Cadastro de Motoristas (controle de jornada) Monitoramento e Controle
Excesso de registros de Viagem Tempo Localização	O período de transmissão dos registros de velocidade, tempo e localização do veículo será ampliado de 60 para 180 segundos, de forma a reduzir a sobrecarga nos sistemas de envio e recebimento de dados.	
Indefinição do momento de envio do registro de paradas	Devem ser enviados no término da parada, antes do veículo reiniciar o movimento, para que se tenha a informação mais próxima possível dos horários de partida do veículo, quando das paradas para embarque.	Cadastro de Motoristas (controle de jornada) Monitoramento e Controle
Registros de embarque (<i>check in</i>) precisam ser enviados em tempo real	O envio no momento do embarque, permite identificar a quantidade de passageiros transportados em cada momento da viagem.	Viagem (controle de embarque) Monitoramento e Controle

Problema/Oportunidade de melhoria	Solução	Relação com outro tema? Qual?
Prazos de transmissão dos registros	Manutenção dos prazos vigentes	
Especificação de Equipamentos	ANTT não especificará.	
Não há análise sistemática dos dados recebidos do Monitriip	As transmissões de dados serão consolidadas em viagens e serão classificadas como válidas ou não válidas;	Monitoramento e Controle
Como saber se o registro foi recebido corretamente	Não tem ação normativa, mas a ANTT poderá divulgar para a autorizatária os registros recebidos corretamente.	Monitoramento e Controle
Falta de transparência na análise das viagens válidas dos indicadores do nível de implantação do Monitriip	A ANTT publicará no Portal do Monitriip as viagens válidas, cujas informações serão utilizadas para o cálculo de indicadores de desempenho.	Monitoramento e Controle

CAPÍTULO 13

RELACIONAMENTO COM USUÁRIOS

1. Contextualização

Este capítulo trata de questões afetas ao relacionamento dos usuários com as transportadoras e com a ANTT. São abordados os direitos, os deveres e as vedações impostas aos usuários dos serviços de transporte regular rodoviário coletivo interestadual de passageiros, os canais a serem utilizados para interação deles com as transportadoras e com a ANTT, bem como os meios a serem utilizados para a disponibilização de informações aos usuários.

2. Problemas Regulatórios ou Oportunidades de Melhorias

- Revisão dos direitos e deveres dos usuários
- Revisão dos instrumentos de atendimento aos usuários
- Procedimentos de disponibilização de Informações aos usuários

2.1. Revisão dos direitos e deveres dos usuários

Os direitos dos usuários estão previstos em várias normas e consolidados no art. 6º da Resolução 1.383, de 2006.

Direitos de receber Serviço Adequado

Em relação ao serviço ao serviço adequado há dois direitos dos usuários estabelecidos na Resolução 1.383, de 2006.

Res. 1383/06

I - Receber serviço adequado

VI - Ser transportado com pontualidade, segurança, higiene e conforto, do início ao término da viagem;

É um dos valores da Lei nº 10.233, de 2001, a prestação adequada do serviço. O serviço adequado vai além da pontualidade, segurança, higiene e conforto, porém esses são os atributos do serviço adequado mais perceptíveis aos usuários, por isso a importância de destacá-los em outro tópico.

Direitos relacionados a escolha do serviço

A Resolução 1.383, de 2006, traz dois direitos dos passageiros relacionados a escolha dos serviços. O primeiro (inciso III) trata da liberdade de escolha, e o segundo sobre as informações acerca dos serviços que a transportadora está comercializando.

Res. 1.383/06

III - obter e utilizar o serviço com liberdade de escolha;

X - Receber da transportadora informações acerca das características dos serviços, tais como horários, tempo de viagem, localidades atendidas, preço de passagem e outras relacionadas com os serviços;

Direitos relacionados ao serviço adquirido

Estão previstos nos incisos VII, XI, XVII, XX alguns direitos dos usuários relacionados ao serviço adquirido. Ao adquirir o serviço de transporte, estão incluídos, além da poltrona para transporte, a franquia de bagagem, a possibilidade de transporte de criança de até 6 anos gratuitamente, e o seguro de responsabilidade civil em casos de acidentes.

Res. 1.383/06

VII - Ter garantida sua poltrona no ônibus, nas condições especificadas no bilhete de passagem;

XI - Transportar, gratuitamente, até trinta quilos de bagagem no bagageiro e cinco quilos de volume no porta-embrulhos, observados os limites de dimensão constantes em resolução específica;

XVII - Transportar, sem pagamento, uma criança de até seis anos incompletos, por responsável, desde que não ocupe poltrona, observadas as disposições legais e regulamentares aplicáveis ao transporte de menores;

XX- Estar garantido pelo Seguro de Responsabilidade Civil contratado pela transportadora, que prevê a cobertura para garantir a liquidação de danos causados aos passageiros, em virtude de acidente quando da realização da viagem em ônibus, discriminados nas respectivas apólices, que operam os serviços, sem prejuízo da cobertura do seguro obrigatório de danos pessoais (DPVAT), a que se refere a Lei nº 6.194, de 19 de dezembro de 1974.

Ainda na Resolução nº 1.383, de 2006, está previsto o direito do usuário quando a autorizatária não cumpre o contrato com o passageiro, oferecendo serviço com características inferiores total ou parcialmente. No caso da norma vigente, o passageiro tem direito a receber a diferença do preço de passagem. Entretanto, com a liberdade tarifária, essa alternativa nem sempre é a melhor opção ao usuário.

Res. 1.383/06

XIV - Receber a diferença do preço da passagem, quando a viagem se faça, total ou parcialmente, em ônibus de características inferiores às daquele contratado;

Na nova proposta de regulamento, quando o serviço oferecido for inferior ao contratado, o passageiro poderá optar entre a realização do serviço em categoria superior, ou serviço por outra transportadora sem custo adicional ou restituição imediata do valor pago (optando por não ser transportado).

Relacionado ao Atendimento da Autorizatária

Na Resolução nº 1.383, de 2006, há dois direitos sobre o atendimento, um mais geral e que inclui também os agentes de fiscalização, e outro específico.

Res. 1.383/06

VIII- Ser atendido com urbanidade pelos prepostos da transportadora e pelos agentes de fiscalização;

IX - ser auxiliado no embarque e desembarque, em se tratando de crianças, pessoas idosas ou com dificuldades de locomoção;

Res. 3.871/06

Art. 3º Os passageiros com deficiência ou com mobilidade reduzida têm direito a receber tratamento prioritário e diferenciado de forma a garantir a eles condição para utilização com segurança e autonomia, total ou assistida, dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

Em relação ao atendimento específico, a Resolução nº 1.383, de 2006, trata de atendimento aos idosos, pessoas com dificuldade de locomoção e crianças. A Resolução nº 3.871, de 2012, também regulamenta a exigência de tratamento diferenciado e prioritário para passageiros com deficiência ou mobilidade reduzida.

Relacionado a intercorrências na prestação do serviço

Res. 1.383/06

XII - Receber os comprovantes das bagagens transportadas no bagageiro;

XIII - Ser indenizado por extravio ou dano da bagagem transportada no bagageiro, devendo a reclamação ser efetuada ao término da viagem, em formulário próprio fornecido pela transportadora;

XV- Receber, às expensas da transportadora, enquanto perdurar a situação, alimentação e pousada, nos casos de venda de mais de um bilhete de passagem para a mesma poltrona, ou interrupção ou retardamento da viagem, por mais de 3 (três) horas, em razão de defeito, falha ou outro motivo de responsabilidade da transportadora;

XVI - Receber da transportadora, em caso de acidente, imediata e adequada assistência;

XVIII - Optar, em caso de atraso da partida do ponto inicial ou de uma das paradas previstas, durante o percurso, por período superior a 1 (uma) hora, ou em caso de preterição de embarque, por:

a) Continuar a viagem em outra empresa que ofereça serviços equivalentes para o mesmo destino, às custas da transportadora;

b) Receber de imediato o valor do bilhete de passagem; ou

c) Continuar a viagem, pela mesma transportadora.

Serão adequados os dispositivos relacionados a atrasos para embarque superiores a 1h, e interrupções durante a viagem de mais de 3h, quanto aos direitos dos usuários.

Foi sugerida na Tomada de Subsídios 04/2020 a alteração de 3 para 4 horas para que ficasse compatível com o transporte aéreo. Entretanto, a regra de continuidade da viagem, referência para que as autorizatárias disponham seus pontos de apoio, é de 3h, conforme art. 4º da Lei nº 11.975, de 2009.

Dessa forma, como há uma expectativa de que não haja descontinuidades superiores a 3 (três) horas, em ocorrendo, os passageiros devem ser indenizados, pelo menos quanto a alimentação e repouso.

Em relação às bagagens, será adequado o texto do direito do usuário de ser indenizado, conforme procedimento de controle estabelecido pela transportadora.

Direitos acerca da Defesa dos Direitos

O usuário tem direito de receber, tanto da ANTT quanto da transportadora, informações para defesa de seus direitos. E também é seu direito informar as irregularidades de que tenha conhecimento.

Res. 1.383/06

II- Receber da Agência Nacional de Transportes Terrestres ANTT e da transportadora informações para defesa de interesses individuais ou coletivos;

IV - Levar ao conhecimento do órgão de fiscalização as irregularidades de que tenha conhecimento, referentes ao serviço delegado.

Sugere-se alteração da redação desses itens para que fique mais claro onde os usuários poderão obter informações para obtenção dos seus direitos, e substituir as comunicações de irregularidades por reclamações, expressão mais usual para os consumidores.

Direitos relacionados ao Contrato - bilhete de passagem

Res. 1.383/06

XIX - - Receber a importância paga no caso de desistência da viagem, observadas as regras de reembolso, facultado à transportadora, conforme o caso, reter até 5% (cinco por cento) a título de comissão de venda e multa compensatória, da importância a ser restituída ao passageiro, desde que o passageiro manifeste-se com antecedência mínima de três horas em relação ao horário de partida constante no bilhete;

XXI - Não ser obrigado a adquirir seguro facultativo complementar de viagem

XXII - Comprar passagem com validade de um ano, a contar da data de sua primeira emissão, independente de estar com data e horário marcados, sendo que os Bilhetes de Passagem adquiridos com antecedência mínima de sete dias da data da viagem poderão não ter horário de embarque definido;

XXIII - Remarcar o bilhete adquirido com data e horário previamente marcados, observado o prazo de validade do bilhete, para utilização na mesma linha, seção e sentido, podendo inclusive optar por serviço em veículo de categoria diversa do originalmente contratado, arcando com as diferenças dos valores de tarifa, no caso de serviço em veículo de categoria superior ou tendo direito à restituição das diferenças de preço, no caso de serviço em veículo de categoria inferior.

XXIV - Transferir o bilhete adquirido, observado o prazo de validade do bilhete.

Todas as regras relacionadas ao contrato de transporte foram revisadas para as condições de liberdade tarifária. Os direitos dos passageiros para reembolso, remarcação e transferência serão mantidos em função das regras consubstanciadas nos seus respectivos bilhetes.

Deveres e Vedações aos Usuários

O artigo 7º da Resolução nº 1.383, de 2006, apresenta as vedações aos usuários. Suas obrigações são disciplinadas junto com os direitos no art. 6º. De modo a dar mais clareza quanto as suas obrigações, sugere-se que os direitos e deveres sejam apontados em artigos diferentes.

Além da obrigação de zelar pela conservação dos bens e equipamentos por meio dos quais lhes são prestados os serviços, prevista no inciso V do art. 6º da Resolução nº 1.383, de 2006, são deveres dos usuários que poderiam estar dispostos no regulamento:

- Observar as regras de reembolso, remarcação e transferência do bilhete de passagem no momento da aquisição do bilhete;
- Comparecer ao terminal de embarque no local e horário estabelecido no bilhete de passagem;
- Apresentar para embarque o bilhete de passagem e documento de identificação no embarque;
- Observar as restrições de bagagem estabelecidas pela ANTT e pela transportadora, inclusive quando aos produtos perigosos;
- Informar à transportadora com antecedência, caso deseje transportar equipamentos ou bagagens que extrapolam as dimensões e pesos especificados, ou que necessitem de cuidados especiais para o transporte;
- Seguir as regras de segurança estabelecidas pela transportadora;
- Manter comportamento adequado durante toda a prestação do serviço;
- Observar as orientações dos motoristas e demais agentes da transportadora durante a viagem.

Quanto às vedações, previstas no art. 7º da Resolução nº 1.383, de 2006, elas são reflexos das obrigações / deveres dos usuários listados acima.

Res. 1.383/06

Art. 7º O usuário dos serviços de que trata esta Resolução terá recusado o embarque ou determinado seu desembarque, quando:

- I - Não se identificar quando exigido;
- II - Em estado de embriaguez;
- III - Portar arma, sem autorização da autoridade competente;
- IV - Transportar ou pretender embarcar produtos considerados perigosos pela legislação específica;
- V - Transportar ou pretender embarcar consigo animais domésticos ou silvestres, sem o devido acondicionamento ou em desacordo com disposições legais ou regulamentares;
- VI - Pretender embarcar objeto de dimensões e acondicionamento incompatíveis com o porta-embrulhos;
- VII - Comprometer a segurança, o conforto ou a tranquilidade dos demais passageiros;
- VIII - Fizer uso de aparelho sonoro, depois de advertido pela tripulação do ônibus;
- IX - Demonstrar incontinência no comportamento;
- X - Recusar-se ao pagamento da tarifa;
- XI - Fizer uso de produtos fumígenos no interior do ônibus, em desacordo com a legislação pertinente.

Dessa forma, sugere-se que seja incluído uma instrução de que, caso os usuários não cumpram os seus deveres, poderão ter seu embarque recusado ou determinado seu desembarque.

2.2. Revisão dos instrumentos de atendimento aos usuários

SAC

A Resolução nº 3.535, de 2010, fixa normas gerais sobre o Serviço de Atendimento ao Consumidor - SAC nos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, de transporte ferroviário de passageiros ao longo do Sistema Nacional de Viação e de exploração da infraestrutura das rodovias concedidas e administradas pela Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT.

A exigência do SAC para as autorizatárias advém da exigência do Decreto nº 6.523, de 2008, que regulamenta a Lei nº 8.078, de 1990.

As exigências previstas na resolução (Resolução nº 3.535, de 2010) são, em sua grande maioria, reprodução do disciplinado no Decreto.

O tempo de espera para atendimento no caso de solicitação de contato direto com o atendente, conforme regulamentação da ANTT, não poderá ultrapassar sessenta segundos.

No caso de período de atendimento, o Decreto estabelece que o SAC deverá estar disponível, ininterruptamente, durante vinte e quatro horas por dia e sete dias por semana, ressalvado o disposto em normas específicas. Na Resolução, as exceções do período de atendimento não alcançam as autorizatárias do serviço regular.

Na Tomada de Subsídios 04/2020, foi recebida contribuição para que o período de atendimento fosse reduzido para 18 (dezoito) horas por dia e sete dias por semana, sob a justificativa de não haver demanda entre meia noite e seis da manhã para manutenção do serviço.

Sugere-se flexibilizar o horário, porém mantendo o serviço ativo para as autorizatárias que tiverem serviços sendo prestados fora dos horários estabelecidos.

A Resolução nº 3.535, de 2010, especifica o modelo de relatório dos seus atendimentos que devem ser enviados à ANTT. Sugere-se que a ANTT defina o modelo a partir das necessidades de informação que podem ser diferentes para cada autorizatária, em função do porte da empresa, do nível de atendimento, das reclamações dos usuários no próprio canal da ANTT, entre outros. Com isso, pode-se excluir o log de registros de ocorrências, estabelecido pela Resolução nº 4.499, de 2014.

Outra contribuição recebida na Tomada de Subsídios 04/2020 foi de possibilitar que o SAC não seja exclusivamente por telefone. Justificou-se que há outras formas mais acessíveis (whatsapp por exemplo) e menos custosas que o telefone, especialmente para empresas cujo modelo de negócio envolva apenas venda digital. Entretanto, não há como eximir uma autorizatária do cumprimento de Leis ou Decretos.

Sabe-se que o decreto do SAC está em revisão e é possível que outras possibilidades para atendimento, além do telefone, sejam contempladas. Entretanto, é necessário o cumprimento do comando legal da forma como está disposto atualmente.

Dentre as possibilidades de consolidação dessa norma ao novo marco regulatório, foram avaliadas três possibilidades.

A primeira de manter as regras vigentes na resolução específica e apenas referenciá-la no marco novo. Essa alternativa vai de encontro a opção de unificar todas as normas do TRIP em um único regulamento. Há quem defende que a resolução do SAC atende a outros setores da ANTT também, e que em um a possível alteração no decreto, haveria necessidade de alterar mais de uma norma interna – uma para cada setor.

A outra possibilidade é de incorporar, da forma que está, os dispositivos da Resolução nº 3.535, de 2010, ao novo marco regulatório. Essa alternativa tem a facilidade de deixar explícito na norma as exigências, ainda que muitas delas sejam exatamente as mesmas estabelecidas em decreto. O ponto desfavorável é a possível alteração do decreto, que demandaria alterações regulatórias.

A terceira possibilidade é que o novo marco regulatório cite as exigências legais estabelecidas no decreto, e regulamente apenas aspectos que entendemos necessários e que não estão dispostos na norma superior, que é o caso das penalidades e o período de atendimento.

Com vistas à simplificação da norma, dada a iminente mudança do Decreto nº 6.523, de 2008, sugere-se incorporar em regulamentação interna apenas dispositivos não estabelecidos no Decreto. Sugere-se que os dispositivos do Decreto sejam disponibilizados no site da ANTT.

Como oportunidade de melhoria, uma vez, que se trata de informação obrigatória, sugere-se que a inclusão do SAC ocorra no momento de habilitação da transportadora.

Consumidor.GOV

O canal Consumidor.Gov é a plataforma oficial da Administração Pública Federal, estabelecido pelo Decreto nº 10.197, de 2020, para a autocomposição nas controvérsias em relações de consumo.

Exige-se que as prestadoras de serviço público tenham acesso a plataforma, de forma a responder diretamente ao usuário qualquer reclamação. A plataforma permite ao usuário avaliar o atendimento prestado.

Logo, cabe à ANTT regulamentar essa exigência. Inclusive consta na Agenda Regulatória da ANTT – Temas Gerais, cuja intenção é regulamentar a obrigatoriedade de adesão das empresas de transporte rodoviário regular de passageiros, bem como das concessionárias de rodovias federais e das empresas de transporte ferroviário de cargas no âmbito da ANTT.

Para o TRIP, optou-se por incluir essa exigência no momento da solicitação da autorização. Dessa forma, evita-se controles posteriores. Há necessidade de regulamentar apenas penalidades caso a autorizatária se descadastre do canal.

Outro ponto importante a regulamentar é a necessidade de que as autorizatárias divulguem esse canal, em conjunto com seu próprio SAC e o da ANTT.

Canal de Atendimento da ANTT

A Resolução nº 3.795, de 2012, determina às autorizatárias de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros a fixação de cartaz informando aos usuários o número de comunicação com a ANTT.

A ampla divulgação ao canal de atendimento da ANTT fez com que esse fosse o principal canal de comunicação disponível ao usuário, que muitas vezes utiliza do canal da ANTT em substituição ao SAC das empresas.

Os locais onde devem ser divulgados os canais de atendimento da ANTT previstos na Resolução nº 3.795, de 2012, são os pontos de venda e nos veículos.

Res. 3.795/12

Art. 1º Determinar, com o objetivo de informar aos usuários o novo número de comunicação com a ANTT por meio de atendimento 166 ou internet, a fixação de cartaz, em local visível:

I - Nos guichês de vendas de passagens e em todos os veículos, para permissionárias e autorizatárias especiais de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, concessionárias de serviços de transporte ferroviário regular de passageiros e autorizatárias de serviços de transporte ferroviário não regular de passageiros; e

II - Em todos os veículos para autorizatárias de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

Serão mantidos os locais onde devem ser divulgados os canais de atendimento da ANTT: em todos os pontos de venda e nos veículos. Junto com o canal da ANTT, também deverão ser divulgados o SAC da empresa e o canal consumidor.gov.

Essas informações fazem parte do rol de informações a serem disponibilizadas aos usuários no Guia de orientação ao Passageiro.

Entretanto, a Resolução nº 3.795, de 2012, vai além. Ela especifica a forma como deve ser divulgado o canal da agência, estabelecendo padrão específico. Isso foi importante na época da regulamentação, para dar publicidade ao então novo número de atendimento da ANTT.

Uma das contribuições recebidas na Tomada de Subsídios 01/2020 foi para flexibilizar as disposições da Resolução nº 3.795, de 2012, permitindo que a informação aos usuários do número da ANTT seja simplificada.

Com a intenção de dar mais publicidade ao SAC da autorizatária do que ao atendimento pela ANTT, sugere-se que a ANTT deixe de regulamentar a forma como seu número de atendimento seja disponibilizado. Assim, cada autorizatária poderia definir qual a melhor forma de disponibilizar essas e outras informações.

2.3. Procedimentos de disponibilização de Informações aos usuários

Atualmente existe uma série de informações que devem ser disponibilizados aos usuários previamente à aquisição do serviço, conforme detalhado no capítulo de Procedimentos de Venda.

Essas informações fazem parte do rol de informações disciplinadas no art. 11, do Decreto nº 9.094, de 2017, que trata da carta de Serviços ao Usuário.

Para maior clareza e compreensão das informações necessárias aos usuários optou-se por dividi-las em três grupos:

- Informações sobre o serviço oferecido
- Informações sobre os direitos dos usuários.
- Informações sobre a forma de disponibilização das informações

Informações sobre o serviço oferecido

O primeiro grupo de informações diz respeito aos serviços oferecidos pela autorizatária, com seu respectivo preço e a descrição do serviço. Seria como um menu de serviços oferecidos, denominado de Carta de Serviços.

O usuário deve conhecer as opções de serviço disponíveis, de forma que as informações não o levem a adquirir serviço incorreto.

São informações sobre as linhas, horários, opções de classe disponíveis, preços de cada classe, se haverá ou não paradas intermediárias, valor a ser pago para bagagens excedentes, valor de serviços acessórios, entre outros.

A divulgação da Carta de Serviços deverá ocorrer em todos os pontos de venda da autorizatária.

Poderão ser disponibilizadas cartas de serviços diferentes para cada ponto de venda, tanto em relação a preço, quanto em relação aos serviços oferecidos, especialmente quando se

tratar de venda física. Nos casos de serviços idênticos com preços diferentes em pontos de venda diferentes, é importante que a autorizatária deixe claro para o usuário.

Por exemplo, se a autorizatária quiser oferecer uma passagem por R\$100,00 para os 10 primeiros usuários, e a partir do 11º o valor será diferente, deverá avisar. Outro exemplo, é quando é preço específico para venda em determinado dia em determinado ponto “Trecho Cidade A – Cidade B por R\$50,00 só hoje comprando pelo Instagram”.

As regras de disponibilização dos serviços ficam a critério da autorizatária, porém devem estar descritas no seu Plano de Comunicação.

Informações sobre os direitos dos usuários

O segundo grupo de informações refere-se aos direitos e deveres dos usuários. Existe uma série de exigências regulatórias com o foco no usuário que devem ser compartilhadas com eles. Devem estar disponíveis nesse documento:

- Regras relacionados a compra de passagens;
- Regras para aquisição de bilhetes gratuitos e outros benefícios previstos em lei;
- Regras relacionadas a desistência de viagem;
- Regras relacionadas ao embarque;
- Informações sobre documentação para embarque;
- Regras relacionadas a Bagagens;
- Regras relacionadas a Serviços Acessórios, se for oferecido;
- Regras relacionadas a acessibilidade;
- Regras de identificação da categoria da poltrona e do serviço;
- Regras relacionadas à segurança da viagem
- Regras relacionadas a assistência aos passageiros;
- formas de atendimento ao usuário, incluindo o SAC da empresa, canal de atendimento da ANTT e consumidor.gov.

Essas informações devem estar consolidadas no Guia de Orientação aos Passageiros, que devem estar disponíveis em todos os pontos de venda, em todos os canais de comunicação oficiais da autorizatária e nos veículos.

A ANTT entende que não é necessário regulamentar a forma como a Carta de Serviços ou o Guia de orientação aos Passageiros deverá ser disponibilizada, pois entende que isso pode ser um diferencial competitivo entre as autorizatárias.

Entretanto, cabe à ANTT avaliar e monitorar se os usuários e passageiros estão sendo prejudicados pela falta de informação adequada. Assim, sugere-se que a forma como cada autorizatária disponibilizará seus documentos deve estar descrita em seu Plano de Comunicação.

O Plano de Comunicação, assim como o Plano de Manutenção, não é um instrumento de análise prévia pela ANTT, mas um instrumento utilizado para atuação responsável. Poderá ser solicitado e avaliado a qualquer tempo, especialmente quando houver indícios de inconformidades na prestação do serviço.

Informações sobre a forma de disponibilização das informações

O plano de Comunicação é, então, o terceiro instrumento de transparência. Ao contrário dos outros dois, o público alvo não é usuário, mas sim o órgão regulador.

Deverão estar contidos no plano de comunicação da Autorizatária:

- Canais onde serão disponibilizadas as informações sobre os pontos de venda de passagens, horários de funcionamento e condições de acessibilidade;
- Formas pelas quais serão disponibilizadas a(s) Carta(s) de Serviço(s) aos usuários;
- Formas pelas quais serão disponibilizados o(s) Guia(s) de Orientação aos Passageiros;

Além dos três instrumentos de comunicação para os usuários, é importante que a ANTT divulgue em seus canais de comunicação informações acerca dos serviços efetivamente autorizados.

Em boa parte dos serviços não autorizados, os próprios usuários não têm conhecimento dessa informação.

3. Quadro resumo

Problema/Oportunidade de melhoria	Solução	Relação com outro tema? Qual?
Adequação dos direitos e deveres dos usuários	Revisão e atualização dos direitos e deveres dos usuários. Vedações aos usuários incorporadas aos deveres.	Venda; Viagem; Monitoramento e Controle
Comunicação com usuários dispersas em várias normas	Consolidação das informações necessárias aos usuários. Proposição de Guia de Orientação aos usuários com todas as informações necessárias para o transporte. Proposição da Carta de Serviços com informações necessárias para o usuário adquirir o serviço.	Procedimentos de Venda; Viagem; Monitoramento e Controle
Controle das informações disponibilizadas ao usuário	Proposição de Plano de Comunicação onde a autorizatária informará locais e formas de disponibilização das informações para os usuários.	Monitoramento e Controle
Sac como primeiro canal de atendimento ao usuário	Simplificação do regulamento, remetendo às exigências do Decreto; Protagonismo do SAC para cancelamento de viagem, e comunicação de extravios e dados de bagagens; SAC – requisito para solicitação de autorização.	Autorização. Venda; Veículo, Viagem; Monitoramento e Controle
Consumidor.GOV	Incluído como requisito para a solicitação de autorização Divulgado em todos os canais de comunicação da autorizatária.	Autorização. Venda; Viagem; Monitoramento e Controle
Canal de Atendimento da ANTT	Alteração nas regras de divulgação, para dar protagonismo ao SAC da empresa; Divulgado em todos os canais de comunicação da autorizatária	Venda; Veículo, Viagem; Monitoramento e Controle

CAPÍTULO 14

ORDEM ECONOMICA

1. Contextualização

A Lei nº 10.233, de 2001, estabelece que a ANTT pode intervir no mercado de TRIP com o objetivo de cessar abuso de direito ou infração contra a ordem econômica.

Lei nº 10.233/2001.

Art. 47-C. A ANTT poderá intervir no mercado de serviços regulares de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, com o objetivo de cessar abuso de direito ou infração contra a ordem econômica, inclusive com o estabelecimento de obrigações específicas para a autorização, sem prejuízo do disposto no art. 31.

A Resolução nº 4.770, de 2015, reproduziu tal disposição em seu art. 63, adicionado o enquadramento para a situação de abuso de direito no art. 64 e as hipóteses de infração contra a ordem econômica no art. 65.

Res. 4.770/15

Art. 63. A ANTT poderá intervir no mercado de serviços regulares, com o objetivo de cessar abuso de direito ou infração contra a ordem econômica, inclusive com a estipulação de obrigações específicas para a autorização, sem prejuízo do disposto no art. 31 da Lei nº 10.233/2001.

Art. 64. Comete abuso de direito a autorizatária que, no exercício de sua atividade, exceder manifestamente os limites impostos pela boa fé, pelos bons costumes ou pelo seu fim social ou econômico.

Art. 65. Constituem infração contra a ordem econômica, independentemente de culpa, ainda que não sejam alcançadas, as condutas manifestadas, sob qualquer forma, que tenham por objeto ou possam produzir os efeitos dispostos no art. 36 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, tais como:

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

II - dominar mercado relevante de serviços;

III - aumentar arbitrariamente os lucros; ou

IV - exercer de forma abusiva posição dominante.

Parágrafo único. Nos casos de infração contra a ordem econômica, a ANTT promoverá a sua comunicação aos órgãos de defesa da concorrência.

Ainda relacionado à ordem econômica, o art. 52 da Resolução nº 4.770, de 2015, estabelece a obrigação de prévia anuênciam para todas as operações de transferência de controle societário de autorizatárias de serviços de TRIP.

Res. 4.770/15

Art. 52. Mediante prévia anuênciam da ANTT, poderá a transportadora promover a cessão de seu controle societário, a fusão, a cisão ou a incorporação, em observância à legislação própria e mediante registro dos atos na respectiva Junta Comercial.

Deve ser discutido agora se tais disposições ainda se fazem necessárias frente à nova configuração do mercado, com minimização de barreiras de entrada e incentivo à livre concorrência.

Também serão analisadas as contribuições recebidas na Tomada de Subsídios 04/2020 – processo 50500.053817/2020-70 – acerca do tema.

2. Problemas Regulatórios ou Oportunidades de Melhorias

- Revisão das disposições sobre abuso de direito
- Revisão das disposições sobre ordem econômica

2.1. Revisão das disposições sobre abuso de direito

Conforme já apresentado, a Resolução nº 4.770, de 2015, repete a disposição legal a cerca da possibilidade de intervenção desta Agência Reguladora com o objetivo de cessar abuso de direito, acrescentando a interpretação do que configuraria tal abuso.

Res. 4.770/15

Art. 64. Comete abuso de direito a autorizatária que, no exercício de sua atividade, exceder manifestamente os limites impostos pela boa fé, pelos bons costumes ou pelo seu fim social ou econômico.

A disposição específica nunca foi objeto de maior discussão na Agência, tendo sido replicada na minuta de regulamentação apresentada pelo Projeto Abertura de Mercado, e suprimida, sem justificativa, da regulamentação proposta pelo Grupo de Trabalho.

O assunto, no entanto, foi alvo de questionamento na Tomada de Subsídios 04/2020 realizada. Foi solicitada a sua exclusão, tendo em vista o grau de subjetivismo contido no artigo. Segundo a contribuição, seria necessário um detalhamento do que poderia violar os “*limites impostos pela boa-fé, pelos bons costumes ou pelo seu fim social ou econômico*”:

Ou seja, para existir infração administrativa é preciso que o comportamento (ou o resultado do comportamento) esmiuçado normativamente se concretize mediante *violação substancial* do tipo objetivo. Isto é, que a conduta (ou o seu resultado) se realize concretamente no tipo normativo-administrativo, de modo a evitar a discussão acerca da (im)possibilidade de a lei – ou no caso aqui, regulamento – adotar conceitos jurídicos indeterminados para estipulação da moldura normativa tipificante (e.g., presteza e urbanidade – incisos V e XI do art. 116 da Lei 8.112/1990). Entende-se não haver problemas nisso, desde que o destinatário da norma possa – por qualquer meio prévio – segura e objetivamente compreender em que consiste a obrigação-proibição, e que não se admita haver *discricionariedade* administrativa (entendida como liberdade, ainda que nos limites da lei) na conclusão de alguém ter incidido, ou não, no comportamento reprovável.

É exatamente esse o problema do art. 153, cujo elevado grau de subjetivismo causa espécie e atenta contra a boa construção da norma sancionadora administrativa.

De fato, a disposição contém alta dose de subjetivismo, dando margem para múltiplas interpretações a diversas situações possíveis no mercado de TRIP. A mera possibilidade de intervenção para atos que extrapolam limites de boa fé, bons costumes ou de finalidade social ou econômica expõe os investidores do setor a grande discricionariedade, o que pode gerar uma insegurança jurídica no mercado de TRIP.

A primeira alternativa, portanto, seria excluir a disposição na nova proposta de regulamentação.

Entretanto, a disposição permaneceria na Lei nº 10.233, de 2001, ainda de forma mais subjetiva, uma vez que estabelece que a ANTT pode intervir em mercados com a finalidade de cessar abuso de direito, sem definir o que seria um abuso de direito.

Em verdade, a definição de abuso de direito contida na Resolução nº 4.770, de 2015, é replicada na nova proposta, advém do art. 187 do Código Civil, o qual traz a seguinte disposição sobre atos ilícitos:

Lei nº 10.406, de 2002.

Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

A equiparação entre ato ilícito e abuso de direito não é pacífica na doutrina. Tal discussão, no entanto, foge ao escopo deste trabalho, cabendo aqui apenas afirmar que tal enquadramento encontra amparo legal, ainda que seja discutida sua subjetividade.

De tal forma, o que se pretende mostrar é que a exclusão do enquadramento na regulamentação não soluciona o problema da subjetividade, vez que a disposição ainda restaria na Lei.

Assim, sugere-se a manutenção da disposição, vez que se encontra em conformidade com a Lei nº 10.233, de 2001, e com o Código Civil.

2.2. Revisão das disposições sobre ordem econômica

São tratados nesse tópico:

- Intervenção
- Transferência de Controle Societário
- Acompanhamento de Composição Societária

Possibilidade de Intervenção

Da mesma forma que o art. 64, o art. 65 da Resolução nº 4.770, de 2015, regulamenta a disposição legal que trata da possibilidade de intervenção nos mercados de TRIP com o objetivo de cessar infração à ordem econômica (art. 47-B, reproduzido anteriormente).

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - ORDEM ECONOMICA

Enfatiza-se que a Lei nº 10.233, de 2001, estabelece, como diretriz geral do gerenciamento da infraestrutura e da operação do transporte terrestre, a repressão de fatos e ações que configurem ou possam configurar competição imperfeita ou infração da ordem econômica.

Lei nº 10.233/01

Art. 12. Constituem diretrizes gerais do gerenciamento da infra-estrutura e da operação dos transportes aquaviário e terrestre:

[...]

VII – reprimir fatos e ações que configurem ou possam configurar competição imperfeita ou infrações da ordem econômica.

Estabelece ainda a Lei, como objetivo desta Agência Reguladora, a harmonização dos objetivos dos usuários e das autorizadas, arbitrando conflitos de interesses e impedindo situações que configurem competição imperfeita ou infração contra a ordem econômica.

Lei nº 10.233/01

Art. 20. São objetivos das Agências Nacionais de Regulação dos Transportes Terrestre e Aquaviário:

[...]

II – regular ou supervisionar, em suas respectivas esferas e atribuições, as atividades de prestação de serviços e de exploração da infra-estrutura de transportes, exercidas por terceiros, com vistas a:

[...]

b) harmonizar, preservado o interesse público, os objetivos dos usuários, das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, arbitrando conflitos de interesses e impedindo situações que configurem competição imperfeita ou infração da ordem econômica.

Fica explícita, portanto, a preocupação do legislador com a ordem econômica nos mercados regulados por esta ANTT e também pela ANTAQ.

Ressalte-se que o art. 47-C, ora em discussão, trata exclusivamente de intervenção nos mercados para cessar infração à ordem econômica, e não em instrução de processo administrativo para apuração de infração à ordem econômica.

Ainda que a Lei faça referência à possibilidade de aplicação de penalidade de multa por infração (parágrafo 2º do art. 78-F), a recente Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, explicita, em seu art. 26, que cabe aos órgãos de defesa da concorrência a análise de atos de concentração e a instrução de processos para apuração de infrações, afastando tais competências das Agências Reguladoras:

Lei nº 13.848/19

Art. 26. No exercício de suas atribuições, incumbe às agências reguladoras monitorar e acompanhar as práticas de mercado dos agentes dos setores regulados, de forma a auxiliar os órgãos de defesa da concorrência na observância do cumprimento da legislação de defesa da concorrência, nos

termos da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011 (Lei de Defesa da Concorrência).

§ 1º Os órgãos de defesa da concorrência são responsáveis pela aplicação da legislação de defesa da concorrência nos setores regulados, incumbindo-lhes a análise de atos de concentração, bem como a instauração e a instrução de processos administrativos para apuração de infrações contra a ordem econômica.

[...]

Art. 27. Quando a agência reguladora, no exercício de suas atribuições, tomar conhecimento de fato que possa configurar infração à ordem econômica, deverá comunicá-lo imediatamente aos órgãos de defesa da concorrência para que esses adotem as providências cabíveis.

Não há que se falar, portanto, em apuração de infração à ordem econômica por esta Agência Reguladora, mas somente da possibilidade de intervenção a fim de cessar tais práticas. Em linha com a Lei nº 13.848, de 2019, tal intervenção somente poderia ocorrer depois de configurada a prática de infração à ordem econômica, competência que cabe ao Cade.

Quatro então são as possibilidades para a regulamentação da matéria. A primeira consiste na manutenção da redação atual constante na Resolução nº 4.770, de 2015:

Res. 4.770/15

Art. 63. A ANTT poderá intervir no mercado de serviços regulares, com o objetivo de cessar abuso de direito ou infração contra a ordem econômica, inclusive com a estipulação de obrigações específicas para a autorização, sem prejuízo do disposto no art. 31 da Lei nº 10.233/2001.

[...]

Art. 65. Constituem infração contra a ordem econômica, independentemente de culpa, ainda que não sejam alcançadas, as condutas manifestadas, sob qualquer forma, que tenham por objeto ou possam produzir os efeitos dispostos no art. 36 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, tais como:

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

II - dominar mercado relevante de serviços;

III - aumentar arbitrariamente os lucros; ou

IV - exercer de forma abusiva posição dominante.

Parágrafo único. Nos casos de infração contra a ordem econômica, a ANTT promoverá a sua comunicação aos órgãos de defesa da concorrência.

Em suma, o art. 63 repete o comando legal, o art. 65 traz a definição, à luz da Lei nº 12.529, de 2011, de infração à ordem econômica e seu parágrafo único estabelece a obrigação de submeter tais casos ao conhecimento do Cade.

Ocorre que o art. 65 traz uma incorreção em seu texto, uma vez que traz o rol de efeitos de uma conduta de infração à ordem econômica como exemplificativo – “tais como”. Em

verdade, o rol é taxativo, todos os efeitos, ainda que apenas potencialmente, devem ser observados para a configuração da infração.

Além disso, apesar do parágrafo único estabelecer a obrigação de comunicação ao Cade, entende-se que seria importante deixar clara a distinção de competências entre a Agência Reguladora e o Órgão de Defesa da Concorrência para tais análises.

A segunda alternativa, adotada pelo Grupo de Trabaho, consiste em reproduzir tão somente o texto legal, estabelecendo a possibilidade de intervenção com o objetivo de cessar a infração à ordem econômica.

Ocorre que o tema de Defesa da Concorrência é muito caro para o TRIP, principalmente no atual momento de efetiva abertura do mercado à livre competição, sendo a motivação da transição da outorga por permissão para a autorização. Conforme manifestação do Senado Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.549, a alteração na modalidade de outorga seria uma “*forma de implementar a competição no mercado, possibilitando a entrada de novos prestadores*”.

A livre concorrência foi, inclusive, elencada como princípio da Política Federal de Estímulo ao Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual e Internacional de Passageiros, conforme o Decreto nº 10.157, de 2019:

Decreto nº 10.157/19

Art. 2º São princípios da Política Federal de Estímulo ao Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual e Internacional de Passageiros:

I - livre concorrência;

Seria importante, portanto, trazer o tema, de forma mais detalhada, para dentro da Resolução, na tentativa de explicitar os propósitos da nova regulamentação a respeito da questão concorrencial.

A terceira alternativa, adotada no Projeto Abertura de Mercado, reproduz o comando legal e também a obrigação de submeter ao Cade as condutas de seu conhecimento. Novamente, apenas tais disposições não expressam ao setor regulado a importância da Defesa da Concorrência no novo e efetivo modelo de livre competição.

A quarta alternativa se propõe, assim, a trazer um texto mais moderno para o corpo da Resolução, enfatizando a importância do assunto no novo marco regulatório. A proposição repete os comandos da Lei nº 10.233, de 2001, e os concilia com a Lei nº 12.529, de 2014, e a Lei nº 13.848, de 2019.

Enfatiza-se, dessa forma, a necessidade de monitorar e acompanhar as práticas de mercado dos agentes do mercado de TRIP e, em conjunção de esforços com o Cade, apurar infrações à ordem econômica. Com a redução significativa das barreiras à entrada, espera-se, no curto e médio prazo, uma significativa entrada de novos *players* no mercado. O efetivo monitoramento e acompanhamento, portanto, terá como objetivo evitar que as empresas incumbentes limitem ou até impeçam o acesso daquelas empresas, criando dificuldades ao seu funcionamento ou desenvolvimento.

Esta ANTT e o Cade deverão, portanto, olvidar esforços no rastreamento de potenciais condutas colusivas ou exclusionárias, em prol do bom funcionamento dos mercados.

Reforça-se que o objetivo da Defesa da Concorrência, principalmente nesse momento do mercado de TRIP, é proteger o processo concorrencial, e não os concorrentes, ainda que esses sejam pioneiros no atendimento dos mercados. É esse processo concorrencial que possibilita aos usuários os ganhos advindos de preços mais baixos e melhor qualidade na prestação dos serviços.

Transferência de controle societário

A Resolução nº 4.770, de 2015, exige prévia anuênciada ANTT para todas as operações de transferência de controle societário que envolvem empresas que operam serviços de TRIP.

Res. 4.770/15

Art. 52. Mediante prévia anuênciada ANTT, poderá a transportadora promover a cessão de seu controle societário, a fusão, a cisão ou a incorporação, em observância à legislação própria e mediante registro dos atos na respectiva Junta Comercial.

O controle prévio de tais atos de concentração tem por objetivo, conforme o Guia para Análise de Atos de Concentração Horizontal, evitar uma exclusão significativa de concorrência nos mercados relevantes afetados e também a criação ou reforço de uma posição dominante. O intuito da análise, portanto, é defender a manutenção do processo concorrencial e, consequentemente, zelar pelos usuários dos serviços.

Até recentemente, esta ANTT realizava também, em tais operações societárias, a análise de idoneidade financeira e regularidade jurídico e fiscal dos pretendentes, ou seja, das pessoas físicas ou jurídicas que pretendiam assumir o controle da transportadora. Ocorre que, tanto na Resolução nº 4.770, de 2015, quanto na atual proposta de regulamentação, apenas é exigível, para a obtenção do Termo de Autorização, a regularidade jurídica, financeira, fiscal e trabalhista da empresa transportadora. Não é verificada, em nenhum momento, a regularidade dos controladores da transportadora.

A única exceção ocorre quando o sócio exerce também alguma função de direção ou administração da transportadora. Nesse caso, a atual Resolução nº 4.770, de 2015, exige a apresentação dos seguintes documentos:

II - comprovante de identidade do(s) diretores ou sócios gerentes da pessoa jurídica, conforme atos constitutivos da empresa, em vigor.

III - certidão das Justiças Federal e Estadual dos diretores ou sócios-gerentes, emitida no estado em que está localizada a sede da transportadora, que comprove não terem sido condenados os diretores ou sócios-gerentes, por decisão transitada em julgado, pela prática de crime de peculato, concussão, prevaricação, contrabando e descaminho, bem como contra a economia popular e a fé pública;

Tais exigências, no entanto, decorrem do exercício de atividade de administração da empresa, não especificamente da situação de sócio. Os sócios de uma empresa podem também assumir tais funções, se enquadrando na exigência. Mas os cargos de administração de uma empresa não são necessariamente exercidos por sócios. Logo, a vinculação de tais obrigações aos sócios da empresa é errônea.

Certamente, se, em decorrência da operação de transferência de controle societário, houver a alteração dos administradores da transportadora, então, por força de outros dispositivos

regulamentares, a documentação desses novos administradores deverá ser apresentada. No entanto, a transferência de controle societário não implica necessariamente na alteração da administração da sociedade.

De tal forma, não faz sentido exigir, nas operações de transferência de controle societário, a comprovação de idoneidade financeira e de regularidade jurídico-fiscal dos pretendentes controladores.

Retornando à questão concorrencial, em manifestação recente desta ANTT (SEI nº 2444966), defendeu-se que tal análise também restou desnecessária a partir do fim do período de transição estabelecido na Resolução nº 4.770, de 2015, e com a edição da Deliberação ANTT nº 955, de 22 de outubro de 2019, a qual determinou que esta Supas, independentemente dos estudos de inviabilidade operacional, analisasse todos os pedidos de solicitação de mercados pendentes de decisão por parte da ANTT. Conforme aquela Nota Técnica, teria sido retirada a principal barreira à entrada existente no mercado de TRIP, a regulatória.

De tal maneira, concluiu a Nota Técnica que:

2.35 No novo cenário, eventuais concentrações de mercado decorrentes de operações de transferência de controle societário não geram preocupações concorrentiais, uma vez que as empresas não mais conseguiriam, de maneira unilateral, exercer poder de mercado. Conforme amplamente discutido na NOTA TÉCNICA SEI Nº 654/2019/GECON/SUREG/DIR, o eventual exercício de poder de mercado atrai novos entrantes para o mercado, barrando os efeitos anticompetitivos da concentração. A mera potencialidade de entrada de mercado, ou seja, a sua contestabilidade, já inibe o exercício de poder de mercado. Ressaltando, em um ambiente de livre concorrência e de extinção das barreiras à entrada aos mercados, é quebrada a causalidade entre a concentração econômica e o exercício de poder de mercado.

2.36 Dessa maneira, entende esta SUREG que, com o fim do período de transição estabelecido na Resolução ANTT nº 4.770/2015, passou a ser prescindível a análise dos efeitos concorrentiais nas operações de transferência de controle societário.

2.37 Nesse novo paradigma, a atuação desta Agência Reguladora, no que diz respeito à Defesa da Concorrência no mercado de TRIIP, deixa de ser basear no controle preventivo – que cuida de evitar concentrações de mercado – e passa a se concentrar na atuação repressiva a infrações da ordem econômica, sempre sustentada nos termos da Lei nº 10.233[.]

De fato, a efetiva retirada das barreiras à entrada no mercado de TRIP minimiza os problemas decorrentes de atos de concentração que geram substancial poder de mercado. E, em consonância com o já exposto, a ANTT deveria focar esforços no monitoramento e no acompanhamento das práticas do mercado, no intuito de identificar infrações à ordem econômica.

Nesse sentido, tanto a Nota Técnica comentada, quanto as pretéritas propostas de novo marco regulatório para o setor, propunham a exclusão de tal controle preventivo, retirando a exigência de prévia anuênciam do Poder Concedente para as operações de transferência de controle societário de transportadoras.

Evidencia-se, assim, a primeira opção de regulamentação para esta Análise de Impacto Regulatório: não exigir prévia anuênciam para as operações de transferência de controle societário das empresas que operam serviços de TRIP.

Ressalte-se que alguns desses atos de concentração ainda deverão ser submetidos ao controle prévio do Cade, conforme o art. 88 da Lei nº 12.529, de 2011:

Lei nº 12.529/11

Art. 88. Serão submetidos ao Cade pelas partes envolvidas na operação os atos de concentração econômica em que, cumulativamente:

I - pelo menos um dos grupos envolvidos na operação tenha registrado, no último balanço, faturamento bruto anual ou volume de negócios total no País, no ano anterior à operação, equivalente ou superior a R\$ 400.000.000,00 (quatrocentos milhões de reais); e

II - pelo menos um outro grupo envolvido na operação tenha registrado, no último balanço, faturamento bruto anual ou volume de negócios total no País, no ano anterior à operação, equivalente ou superior a R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais).

[...]

§ 2º O controle dos atos de concentração de que trata o caput deste artigo será prévio e realizado em, no máximo, 240 (duzentos e quarenta) dias, a contar do protocolo de petição ou de sua emenda.

§ 3º Os atos que se subsumirem ao disposto no caput deste artigo não podem ser consumados antes de apreciados, nos termos deste artigo e do procedimento previsto no Capítulo II do Título VI desta Lei, sob pena de nulidade, sendo ainda imposta multa pecuniária, de valor não inferior a R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) nem superior a R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais), a ser aplicada nos termos da regulamentação, sem prejuízo da abertura de processo administrativo, nos termos do art. 69 desta Lei.

[...]

§ 5º Serão proibidos os atos de concentração que impliquem eliminação da concorrência em parte substancial de mercado relevante, que possam criar ou reforçar uma posição dominante ou que possam resultar na dominação de mercado relevante de bens ou serviços, ressalvado o disposto no § 6º deste artigo.

[...]

§ 7º É facultado ao Cade, no prazo de 1 (um) ano a contar da respectiva data de consumação, requerer a submissão dos atos de concentração que não se enquadrem no disposto neste artigo.

A opção regulatória, portanto, reduz o fardo regulatório desta ANTT, mantendo o controle preventivo de alguns atos de concentração pelo Cade, desde que atendam aos requisitos de faturamento mínimo evidenciados acima.

A segunda opção regulatória consiste na manutenção do controle preventivo de atos de concentração também pela ANTT, em linha com a regulamentação atual.

Apesar da proposta de significativa redução de barreiras à entrada, o que eliminaria as preocupações com os atos de concentração que implicam em exclusão significativa de concorrência nos mercados relevantes ou criação de posição dominante, é preciso rememorar que o mercado de TRIP apenas recentemente foi aberto à concorrência. Até então, o mercado nunca havia sido submetido ao processo competitivo, sendo dominado por poucos e poderosos grupos econômicos.

Apenas considerando a quantidade de empresas atuantes em cada mercado, sem adentrar na composição societária das empresas com a finalidade de identificar os grupos econômicos, mais de 90% dos mercados são operados no Brasil por monopólios ou duopólios. Em outras palavras, em menos de 10% dos mercados há mais de 2 empresas operando. Esses números podem ser ainda piores se forem considerados os grupos econômicos.

Ainda, a entrada de novos *players* nos mercados, de forma a contestar eventuais abusos de poder econômico, não se mostra, por ora, suficientemente célere, uma vez que há ainda grande quantidade de pedidos represados nesta Agência Reguladora, os quais são analisados em ordem cronológica. Ademais, a maioria dos pedidos de operação de mercados são indeferidos devido a inconformidades das empresas.

De tal forma, a alternativa de continuar controlando previamente os atos de concentração entre as empresas que operam serviços de TRIP pode se mostrar, ainda que temporariamente, necessária. O intuito dessas análises seria evitar, por ora, a formação de grande posição dominante por parte das empresas incumbentes, facilitando-lhes a prática de condutas potencialmente exclusionárias, o que impediria o acesso de novas empresas ao mercado.

É preciso lembrar que nem todos os atos de concentração dessas empresas devem ser submetidos ao Cade, devido aos filtros de faturamento anteriormente expostos. Muitas vezes, o faturamento das empresas de TRIP não atingem os patamares mínimos para a análise do Conselho.

Portanto, opta-se pela segunda alternativa regulatória, mantendo, pelo menos temporariamente, o controle prévio dos atos de concentração que envolvem empresas que operam serviços de TRIP. Tal obrigação pode ser revista no futuro, possibilitando a revogação da obrigação caso se entenda não ser mais necessária.

Propõe-se, no entanto, adequação da atual redação, de forma a explicitar os casos enquadrados e os objetivos perquiridos.

Observa-se que não serão aceitas, inclusive, operações de concentração econômica que aumentem produtividade, melhorem a qualidade dos serviços ou propiciem eficiências, nos termos da Lei nº 12.529, de 2011, por se entender que, no atual momento, deve ser estritamente evitada a formação de grandes grupos empresariais.

Por fim, deve ser destacada a importância do controle dos atos de concentração envolvendo autorizatária que opera em terminal coordenado. Tais terminais, conforme discussão já

apresentada sobre inviabilidade operacional, possuem contestabilidade limitada, possibilitando o exercício de poder de mercado em prejuízo aos usuários.

No caso, ainda, de preenchimento de vagas de *slots* em terminais coordenados por processo seletivo, eventuais atos de concentração posteriores poderiam implicar burla ao processo de seleção. Nesse sentido, deveria ser evitada, por exemplo, a aquisição de uma empresa entrante no terminal por uma incumbente, já que o processo seletivo poderia ter como objetivo justamente incrementar a concorrência.

Os atos de concentração nesses mercados, portanto, deverão permanecer sempre sobre controle prévio, e não apenas temporariamente, como os demais casos.

Acompanhamento de composição societária

Em linha com as posições já aqui manifestadas, entende-se que, pelo menos no médio prazo, é importante acompanhar as movimentações societária das empresas que operam serviços de TRIP, a fim de monitorar adequadamente o nível de concorrência nos mercados. Tal acompanhamento se daria independentemente das análises prévias de atos de concentração, uma vez que abrangeeria a completude das informações societárias das empresas.

As informações necessárias para tanto abrangeiam também a indicação de participação dos sócios em outras empresas atuantes no setor, bem como seus parentes até 3º grau civil. Há no setor de TRIP diversos grupos de empresas familiares, o que justifica a identificação de parentes para a configuração dos grupos econômicos.

Tal necessidade foi observada também pelo Projeto de Abertura de Mercado, o qual apresentou a seguinte proposta de regulamentação:

Art. 144. A ANTT poderá, a qualquer tempo, requerer que as transportadoras habilitadas e as autorizatárias apresentem declaração assinada, contendo:

I - composição societária aberta até o nível de pessoa física;

II - participação societária de todas as pessoas jurídicas e físicas relacionadas no inciso I em outras empresas de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, indicando o percentual de participação;

III - participação societária de parentes em linha reta ou colateral, até o terceiro grau civil, de todas as pessoas indicadas no inciso I em outras empresas de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, indicando o percentual de participação; e

IV - indicação de exercício de cargo de direção, gerencia ou administração de todas as pessoas físicas indicadas no inciso I em outras empresas de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

Art.145. As informações requeridas de que trata o art. 144 se prestarão, sem prejuízo de outros fins, à verificação da atuação de

grupos econômicos na prestação de serviço regular de transporte rodoviário de passageiros interestadual.

Parágrafo único. Compõem o grupo econômico, dentre outros:

I - a autorizatária;

II - seus controladores, diretos e indiretos, até o nível de pessoa física;

III - as empresas que estejam sob controle comum, direta ou indiretamente;

IV - as empresas nas quais qualquer das pessoas físicas ou jurídicas referidas nos incisos I, II e III seja titular, direta ou indiretamente, de pelo menos 20% (vinte por cento) do capital social votante; e

V - as empresas nas quais parentes até terceiro grau civil dos controladores da autorizatária sejam titulares, direta ou indiretamente, de pelo menos 20% (vinte por cento) do capital social votante.

Tal proposta já atende aos anseios apresentados, permitindo o adequado monitoramento dos mercados.

Cumpre apenas adicionar disposição conferindo publicidade a tais informações. Deve ser garantido aos usuários conhecer as empresas que prestam os serviços, conferindo transparência ao setor e ajudando no monitoramento dos aspectos societários envolvidos do mercado.

Ressalte-se que tal transparência já existe nas concessões rodoviárias e ferroviárias reguladas por esta Agência. Como todas essas empresas possuem capital aberto, suas informações societárias são divulgadas em detalhes pelo Conselho de Valores Mobiliários – CVM. No caso das empresas de TRIP, algumas informações societárias já são também divulgadas pela Receita Federal, sem, no entanto, todo o detalhamento das informações divulgadas pela CVM.

3. Quadro resumo

Problema/Oportunidade de melhoria	Solução	Relação com outro tema? Qual?
Abuso de Direito	Manutenção das disposições atualmente constantes na Resolução nº 4.770, de 2015.	-
Intervenção para cessar infração à ordem econômica	Atualização das disposições, em linha com a Lei nº 12.529, de 2014, e a Lei nº 13.848, de 2019.	-
Transferência de controle societário	Manutenção da exigência de controle prévio, com adequação de texto.	Inviabilidade Operacional
Acompanhamento societário	Obrigação de prestar informações societárias à ANTT, as quais serão classificadas como públicas.	-

CAPÍTULO 15

DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS e FINAIS

1. Proposição do período de transição entre o regulamento atual e o proposto

As disposições transitórias serão divididas em duas partes, a primeira de adequação dos instrumentos de outorga, ou seja, como transformar as TARs e LOPs vigentes nos novos instrumentos propostos.

A segunda trata de um período de adaptação entre os dispositivos da norma atual e o novo regulamento.

Prevê-se que o período de adequação deva ocorrer em 3 meses, e o período de adaptação deva durar 1 ano após o término do período de adequação.

2. Período de adequação.

Está sendo previsto um período de 3 meses para a conversão das TAR em habilitação, e das LOPs em TAR e LV (Licenças de Viagem). Ao término do período, os instrumentos emitidos na forma da Resolução nº 4.770, de 25 de junho de 2015, deverão ser revogados.

Nesse capítulo, para facilitar a identificação, consideraremos o TAR da Resolução nº 4.770, de 2015, como TAR_4770, e o TAR do novo marco regulatório como TAR_MR.

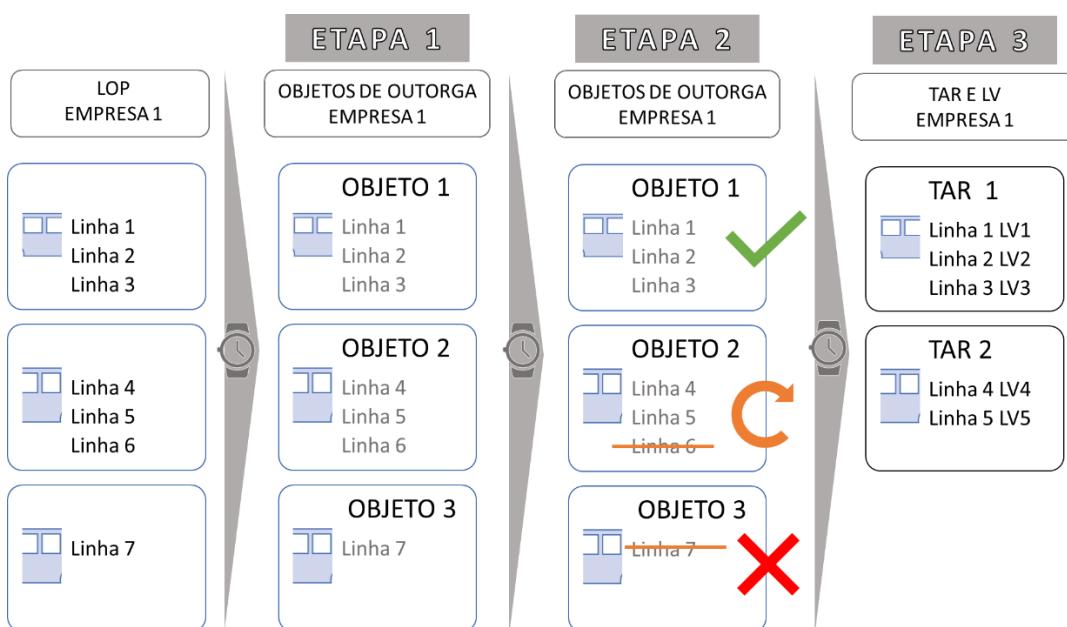
2.1. Conversão da TAR em habilitação.

Todas as transportadoras com TAR_4770 serão consideradas transportadoras habilitadas. A data para reapresentação da documentação – a cada 3(três) anos - será mantida, ou seja, se a transportadora deveria reapresentar a documentação no ano seguinte, deverá fazê-lo, com o novo regulamento.

Os TAR_4770 das empresas que não possuem LOP poderão ser extintos no momento da conversão. Os demais, serão extintos no final do período de adequação.

2.2. Conversão da LOP em TAR e LV.

A conversão da LOP em TAR e LV ocorrerá em 3 (três) etapas.



ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS e FINAIS

A primeira etapa consiste na divulgação pela ANTT dos objetos de outorga compatíveis com as linhas que as empresas operam atualmente.

Para cada linha, ou conjunto de linhas, é sugerido um objeto de outorga.

Essa divulgação ocorrerá em até 30 dias da data de publicação da resolução, e considerará as linhas ativas das empresas nessa data. A divulgação se dará no site da ANTT e as empresas serão notificadas.

A segunda etapa, ocorrerá nos 30 dias seguintes, após a divulgação pela ANTT dos objetos de outorga. Durante esse período as empresas poderão confirmar a operação atual. Nesse momento não é possível fazer alterações, apenas exclusão de alguma linha.

Para confirmar a operação, a autorizatária deverá ter inscrição estadual nas Unidade da Federação em que tem ponto de seção, e estar cadastrada no consumidor.gov. Dois requisitos para autorização que não estavam previstos na Resolução nº 4.770, de 2015.

Casos as empresas inativem alguma linha, ou não confirmem a adequação, a operação será inativada na data de término do período de adequação, junto com a extinção dos instrumentos de outorga anteriores TAR_4770 e as LOPS.

A terceira etapa é a análise pela ANTT do cumprimento dos novos requisitos, e a preparação da documentação, para publicação dos novos Termos de Autorização (TAR_MR), em conjunto com a extinção dos antigos.

Os pedidos que forem realizados no modelo antigo e não tiverem sido decididos até a data da publicação da resolução, também serão analisados e convertidos para o novo modelo de outorga.

Pedidos que chegarem após a data de publicação deverão seguir o novo regulamento.

Durante o período de adequação, os pedidos de novas outorgas não serão analisados. Mas não há impedimento para solicitação.

3. Período de adaptação.

O período de adaptação é proposto por quatro motivos.

Sistemas de Informação

Inicialmente, a resolução proposta é baseada em sistemas de informação que suportam os procedimentos detalhados. E esses sistemas, da forma como está posto, ainda não foram desenvolvidos. Haverá um período para adequação dos sistemas existentes e desenvolvimento de novos módulos, quando for o caso.

Até a implantação do sistema de informação, os prazos e as formas de solicitação serão diferenciados.

Modelo de Regulação por Resultados

Além do período para desenvolvimento de sistemas, o período de adaptação também servirá para calibração do modelo de regulação por resultados e avaliação de algumas escolhas regulatórias.

O modelo de regulação por resultados pressupõe que os operadores serão avaliados pelos resultados que apresentarão na prestação do serviço. Com isso, algumas barreiras de entrada puderam ser retiradas como o Capital Social mínimo que era de R\$2.000.000, passando para R\$200.000,00, e o período mínimo de atendimento, de 12 meses para 3 meses.

Essas flexibilizações têm como objetivo ampliar a concorrência, fomentando a entrada de novos operadores. Para mitigar o risco de operadores descompromissados com a prestação adequada do serviço, a nova norma – com foco em regulação por resultados – apresenta regras de exclusão de operadores com baixo desempenho.

Durante esse período de adaptação, especialmente devido ao novo modelo de regulação por resultados, sugere-se que essas flexibilizações nos requisitos de entrada ocorram de forma gradual.

Assim, pode-se avaliar, com mais cautela, o novo modelo regulatório proposto para o setor. Sugere-se que ANTT realize análise de resultado regulatório ao longo do período de adaptação para ajuste da norma se for o caso.

Durante o período de adaptação, o Capital Social mínimo será de R\$600.000,00 e o período mínimo de atendimento de 6 (seis) meses.

Transmissão de Dados

Outro ponto que demanda atenção especial na transição é a transmissão de dados. Foram propostas algumas mudanças no modelo de transmissão de dados para facilitar o acompanhamento do setor.

Essa alteração demanda tempo para adaptação tanto pela ANTT, para recebimento dos dados, quanto para empresas.

Os dados do modelo antigo (Monitriip) poderão ser recebidos até o penúltimo mês do ano de publicação da norma. Três meses antes, a ANTT abrirá uma janela para que as empresas que estiverem preparadas para envio no modelo novo o façam. Em dezembro, todos os operadores já deverão estar transmitindo os registros conforme nova resolução.

A transmissão de dados impacta na forma de avaliação dos Termos de Autorização, incluindo a avaliação inicial e nos requisitos para solicitação de autorização.

Indicadores do Termo de Autorização

Os indicadores são a principal ferramenta da regulação por resultados. Até que os indicadores propostos sejam operacionalizados, sugere-se que os Termos de Autorização sejam avaliados pela adaptação do indicador do Monitrip previsto na Deliberação nº134, de 2018.

Sugere-se a inclusão nas disposições transitórias do Índice de Transmissão de Dados (ITD), calculados pela razão da quantidade de viagens válidas, pelas viagens programadas.

As viagens válidas desse indicador se assemelham as viagens válidas do modelo Monitriip, onde considera válida aquela viagem com registro de início e registro de fim de viagem válido.

$$ITD = \frac{n_{vv}}{n_{vp}}$$

em que,

ITD – índice de transmissão de dados;

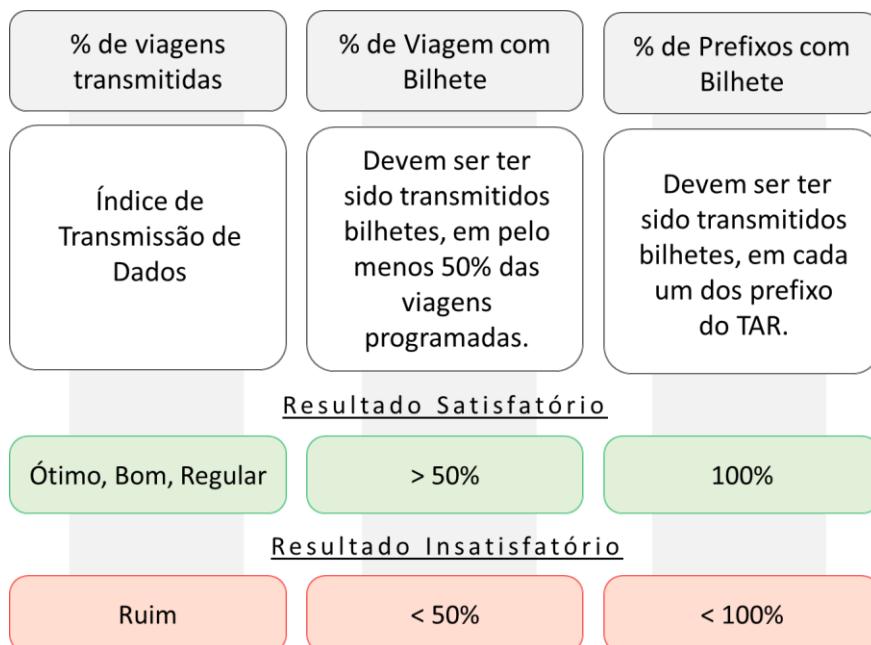
n_{vv} – número de viagens transmitidas e consideradas válidas; e

n_{vp} – número de viagens programadas no período;

Seguindo a linha dos indicadores dos Termos de Autorização, sugere-se enquadrar os resultados desse indicador em quatro níveis em função do desempenho.

Nível	Resultado do Índice de Transmissão de Dados
Ótimo	Superior a 95%
Bom	Igual ou superior 70% e inferior a 95%
Regular	Igual ou superior a 50% e inferior a 70%
Ruim	Inferior a 50% ou igual a 0 (zero) ou indefinido.

Além do percentual de viagens válidas, também devem ser avaliados se a autorizatária transmitiu corretamente bilhetes de todos os prefixos do Termo de Autorização. E se transmitiu bilhetes para pelo menos 50% das viagens programadas no período.



Então, a avaliação inicial do Termo de Autorização será composta pelos três índices: Índice de Transmissão de Dados, Percentual de viagens com bilhetes transmitidos, e % de prefixos com bilhetes transmitidos.

Para solicitar autorização, a autorizatária não poderá ter nenhum resultado insatisfatório, em nenhum de seus Termos de Autorização, nos últimos 3 (três) meses.

Também não será analisado pedidos de autorizatárias com desempenho regular no ITD nos últimos 3 (três) meses.

Essa escolha regulatória minimiza riscos de autorizatárias que não estão atendendo de forma adequada as regras de transmissão, consigam expandir a sua operação.

Limitação de Autorizações

Enquanto não estiver disponibilizado sistema para autorização, as análises serão realizadas por servidores da ANTT. Assim, os prazos de análise previstos na norma podem não ser cumpridos.

As autorizações serão analisadas por ordem cronológica e, para dar oportunidades iguais para todos as transportadoras interessadas em operar o TRIP, será limitada a quantidade de solicitações de autorizações por empresa.

A capacidade atual da Supas de análise semanal são 100 modificações operacionais, 20 implantações de linhas, e 40 análises de solicitações. Considerando que a análise de solicitação no modelo novo, inclui a implantação da linha, a capacidade fica restrita a 20 solicitações semanais, ou seja, 80 pedidos mensais.

A quantidade média de pedidos que chegam na ANTT para serem analisados mensalmente é 70 pedidos. Entretanto, há um período de espera para análise de cerca de 8 meses.

Caso a Supas consiga colocar esses pedidos em dia até a publicação dessa resolução, se a quantidade de solicitações não aumentar, os pedidos devem ser atendidos em até 30 dias. Entretanto, é natural e esperado que a demanda de operadores aumente.

Para evitar que os pedidos fiquem sem análise sugere-se limitar em cinco pedidos mensais por transportadora.

Taxa de Fiscalização

Com a alteração dos vencimentos das taxas de fiscalização proposto na norma, é necessário adequação aos pagamentos.

Pagamentos referentes a veículos que estiveram registrados em 2020

A resolução nº 4.936/15 estabelece prazos para pagamento em 2021 em função do último número da raiz do CNPJ da empresa.

O vencimento da taxa de fiscalização referente ao registro de 2020 será 60 dias após a data da publicação, salvo se na ocasião, a taxa já tiver vencida.

Pagamentos referentes a veículos que estejam registrados em 2021 no momento da publicação da resolução.

O vencimento da taxa de fiscalização será 180 dias após a publicação da norma e os vencimentos referentes aos anos de 2022 e posteriores será no dia e mês da data de publicação da resolução no ano correspondente.

Comunicação de Acidentes

A informação de acidentes é de extrema importância para avaliação da proposta de regulamentação. Dessa forma, durante o período de adaptação, em complemento a outras formas já definidas na norma acerca, é conveniente o recebimento de informações detalhadas dos acidentes.

Essas informações poderão ser utilizadas para fiscalização das empresas envolvidas no acidente, de modo a identificar relações entre as condições da autorizatária com acidentes relacionado. Essas correlações são importantes para avaliação do resultado regulatório dessa norma.

4. Disposições Finais

Resolução	Alteração	Dispositivos a revogar
19/2002	Aplica-se ao Serviço Semiurbano e Fretamento	Título II
643/2004	Aplica-se ao Serviço Semiurbano e Fretamento	
839/2006	Aplica-se ao Serviço Semiurbano	
1.159/2005	Revogar	
1.383/2006	Aplica-se ao Serviço Semiurbano	art. 3º
1.430/2006	Revogar	
1.432/2006	Revogar	
1.692/2006	Revogar	
1.971/2007	Aplica-se ao Serviço Semiurbano e Fretamento	
2.484/2007	Aplica-se ao Serviço Semiurbano e Fretamento	
2.760/2008	Revogar	
3.524/2010	Aplica-se ao Serviço Semiurbano	
3.535/2010	Aplica-se ao Serviço Semiurbano e Fretamento	
3.795/2012	Aplica-se ao Serviço Semiurbano e Fretamento	
3.871/2012	Aplica-se ao Serviço Semiurbano e Fretamento	arts. 5,7,8,9,10,12 e 13.
4.130/2013	Aplica-se ao Serviço Semiurbano	arts. 5, 6, 11, 12, 17, 18, 20, 20-A, 21, 22, e os Anexos III, IV, V, VII e VIII
4.282/2014	Aplica-se ao Serviço de Transporte Ferroviário e Serviço Semiurbano	§ 1º do art. 4º; § 4º e 5º do art. 6º; § 1º do art. 13, arts. 21 e 22.
4.308/2014	Aplica-se ao Serviço de Transporte Ferroviário	
4.499/2014	Aplica-se ao Serviço Semiurbano e Fretamento	arts. 7, 8 e 17
4.770/2015	Revogar	
4.936/2015	Aplica-se ao Serviço Semiurbano e Fretamento	
4.998/2016	Revogar	
5.063/2016	Aplica-se ao Serviço de Transporte Ferroviário	
5.072/2016	Revogar	
5.285/2017	Revogar	
5.396/2017	Aplica-se ao Serviço de Transporte Ferroviário e Serviço Semiurbano	§§ 5º, 6º, 7º, 8º, e seus incisos, do art. 1º
5.838/2018	Aplica-se ao Serviço Semiurbano	

EQUIPE TÉCNICA:

BRUNO RIBEIRO ALVARENGA

FELIPE RICARDO DA COSTA FREITAS

HEITOR PEREIRA DO NASCIMENTO

LUIS WANDERLEY DE SOUZA

MICHELL BERNARDO DOS SANTOS

RODRIGO MORETTI BRANCHINI

ROZANGELA GASPARINI FREIRE

SERGIO STANCIOLI COSTA COUTO

SYLVIA COTIAS VASCONCELLOS

PROCESSO: PROCESSO: 50500.099251/2020-22

Versão 1.0, de 8 de outubro de 2020