



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade
Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade
Subsecretaria de Advocacia da Concorrência
Coordenação-Geral de Análise Setorial e Advocacia da Concorrência

PARECER SEI Nº 12410/2020/ME

Assunto: Tomada de Subsídios ANTT nº 004/2020, da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), com o objetivo de obter contribuições para o Projeto de Revisão do Marco Regulatório do TRIP, com a consolidação das normas da ANTT referentes a prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros, sob o regime de Autorização, conforme orientação do Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019.

Acesso: Público.

Brasília, 29 de julho de 2020

Processo SEI nº 10099.100503/2020-48

1. Introdução

1. A Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade do Ministério da Economia (Seae/ME) apresenta, por meio deste parecer, considerações sobre a matéria disposta na Tomada de Subsídios ANTT nº 004/2020, da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), visando a contribuir para o aprimoramento da proposta de consolidação da regulamentação do Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros (Trip) não associado à exploração da infraestrutura, nos termos de suas atribuições, estabelecidas pela Lei nº 12.529, de 11 de novembro de 2019 e no Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019, alterado pelo Decreto nº 10.072, de 18 de outubro de 2019.
2. A mencionada Tomada de Subsídios tem o objetivo de permitir a apresentação, pelos interessados, de contribuições de aprimoramento da proposta de adequação e consolidação da regulamentação do Trip ao modelo de outorga por autorização, livre mercado e liberdade de preços, de acordo com as diretrizes da Lei nº 12.996, 18 de junho de 2014 e do Decreto nº 10.157, de 4 de dezembro de 2019.
3. Cabe salientar que as considerações contidas neste parecer visam à contribuição para o aprimoramento da proposta de aperfeiçoamento da regulamentação, sob as óticas regulatória e concorrencial, destacando-se que a agência reguladora tem, dentro dos limites legais, autonomia institucional para disciplinar os serviços prestados no setor de transportes terrestres.

2 - Da Análise

2.1 - Da Fundamentação Legal

4. A Lei nº 12.996, de 18 de junho de 2014, trouxe, entre outras, alterações na Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, no sentido de alterar o formato das outorgas para a prestação do serviço de Transporte Rodoviário de Passageiros Interestadual e Internacional de Passageiros (Triip), transformando-o, do formato de outorga de permissão, para o formato de autorização, no regime de livre competição, sem limites para o número de autorizações, excetuados nas hipóteses de inviabilidade operacional e liberdade de preços. In verbis.

Art. 3º A Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 13.

.....
IV - permissão, quando se tratar de:

a) prestação regular de serviços de transporte terrestre coletivo interestadual semiurbano de passageiros desvinculados da exploração da infraestrutura;

b) prestação regular de serviços de transporte ferroviário de passageiros desvinculados da exploração de infraestrutura;

V - autorização, quando se tratar de:

.....
e) prestação regular de serviços de transporte terrestre coletivo interestadual e internacional de passageiros desvinculados da exploração da infraestrutura.

.....” (NR) (grifou-se)

5. O Decreto nº 10.157, de 4 de dezembro de 2020, por sua vez, instituiu a Política Federal de Estímulo ao Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual e Internacional de Passageiros, estabelecendo as diretrizes aplicáveis ao Triip, destacando o conceito de livre concorrência e liberdade de preços. In verbis.

Art. 1º Fica instituída a Política Federal de Estímulo ao Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual e Internacional de Passageiros.

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.

.....

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

I - inexistência de limite para o número de autorizações para o serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, exceto na hipótese de inviabilidade operacional;

.....

§ 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.

§ 2º Para a realização de processo seletivo, quando necessário, não será adotado critério capaz de configurar vantagem competitiva a operadores em razão de sua atuação prévia nos serviços de transporte interestadual ou internacional de passageiros.

6. Nesse contexto, com vistas a permitir a adequação da regulamentação vigente às diretrizes normativas estabelecidas, a ANTT, submete à Tomada de Subsídios uma proposta de revisão do marco regulatório setorial, que inclui a consolidação normativa das resoluções que disciplinam o setor de serviços regulares de transporte rodoviário interestadual de passageiros.

2.2 - Da Proposta de Regulamentação

7. A proposta de regulamentação submetida pela ANTT à Tomada de Subsídios contém a consolidação das alterações do marco regulatório do transporte rodoviário regular interestadual de passageiros (Trip), que, de acordo com aquela agência reguladora, refletem o entendimento atual dos estudos realizados pela área técnica.
8. A ANTT esclarece que a proposta de ajuste da regulamentação adota as premissas de redução de fardo regulatório, a desburocratização e a simplificação administrativa, a consolidação normativa e o reposicionamento do papel do Estado como agente normativo e fiscalizador da prestação de serviço público de Trip em um ambiente de livre e aberta competição.
9. Merece destaque o fato de que a proposta de regulamentação sob análise limita-se ao setor de transporte interestadual, tendo em vista que, de acordo com informações apresentadas pela ANTT^[1], as especificidades inerentes ao transporte rodoviário internacional de passageiros, com destaque para os acordos internacionais requeridos, ensejaram a decisão de elaboração de marco normativo específico, a ser proposto em breve, de forma a também incorporar as diretrizes da Lei nº 12.996/2014 e do Decreto nº 10.157/2019.
10. A seguir, apresentam-se, de forma sucinta, as principais alterações contidas na proposta de regulamentação sob análise:

- Alteração do escopo do objeto da autorização, contendo um objeto de autorização específico, nos termos do art. 44 da Lei nº 10.233/2001;

- Alteração do objeto de autorização, que passa a ser o conjunto de regiões de Unidades da Federação diferentes^[2], em substituição ao par de municípios de unidades da federação;

- Alteração do conceito de habilitação, que passa a ser uma condição para solicitação de autorização, com exigências simplificadas, nos termos do art. 29 da Lei nº 10.233/2001;

- Inexistência de restrições ou limites para solicitação de autorização, salvo nos casos de inviabilidade operacional, nos termos do art. 47-B da Lei nº 10.233/2001;

- Conceituação objetiva de inviabilidade operacional, relacionada exclusivamente à hipótese de restrição de infraestrutura, em sintonia com o art. 47-B da Lei nº 10.233/2001 e do § 1º do art. 3º do Decreto nº 10.157/2019;

- Possibilidade de inclusão de condições específicas a uma determinada outorga de autorização, nos termos do art. 47-A da Lei nº 10.233/2001;

- Definição das condições indispensáveis ao cumprimento do objeto da autorização, nos termos do art. 48 da Lei nº 10.233/2001;

- Alteração nos prazos de tempo de atendimento mínimo do objeto de autorização, de 12 para 3 meses;

- Redefinição do conceito de Serviço Convencional, nos quais há a obrigatoriedade de oferta dos benefícios tarifários (incluindo as gratuidades), bem como o estabelecimento do percentual mínimo de viagens nesse serviço - arts. 71 e 89 da proposta de minuta de Resolução;

- Flexibilização nos procedimentos de vendas;

- Exigência de Plano de Comunicação da autorizatória;
 - Revisão das regras de transmissão de dados para a ANTT;
 - Estabelecimento de indicadores de desempenho por objeto de autorização e metas;
 - Revisão das infrações;
 - Disciplinamento dos procedimentos para cassação do Termo de Autorização.
11. A proposta de minuta submetida à Tomada de Subsídios encontra-se estruturada em 159 artigos[3], subdivididos em 8 Títulos e um Anexo, que contém a definição dos registros da operação dos Serviços de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros a serem transmitidos para a ANTT. A seguir enumeram-se os Títulos que compõem a estrutura da Resolução.
- Título I: Disposições Iniciais, contendo o objetivo da norma e definições;
 - Título II: Habilitação, contendo os requisitos que devem ser atendidos pelas entidades para obter a autorização.
 - Título III: Da Autorização, contendo a conceituação da autorização, condições, procedimentos de solicitação e extinção;
 - Título IV: Cadastros, contendo as regras para cadastro de veículos, motoristas, linhas e instalações;
 - Título V: Execução dos Serviços, contendo os aspectos relacionados à prestação do serviço;
 - Título VI: Acompanhamento e Controle da Autorização, contendo os instrumentos para garantir a adequada prestação dos serviços;
 - Título VII: Das Disposições Transitórias, que devem conter as regras de transição entre o modelo vigente e a nova proposta;
 - Título VIII: Das Disposições Finais, que devem conter as normas a serem alteradas e revogadas e outras considerações.
12. Merece menção o fato de que os artigos correspondentes aos Títulos VII e VIII não constam da minuta submetida à Tomada de Subsídios, razão pela qual não foram objeto de análise deste Parecer.
13. A seguir avaliam-se os aspectos de natureza concorrencial e regulatória, objeto das competências normativas da Seae.
14. Cabe salientar que em 23 de julho de 2020, realizou-se reunião remota entre as equipes técnicas da Seae e ANTT, ocasião em que foram discutidos aspectos concorrenciais e regulatórios e esclarecidas algumas dúvidas da Seae em relação à proposta submetida à Tomada de Subsídios ANTT nº 004/2020.

2.3 - Da Análise dos Aspectos Concorrenciais

15. Para a avaliação dos potenciais efeitos de aspectos concorrenciais de propostas normativas, utiliza-se a metodologia desenvolvida pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)[4], que consiste em um conjunto de questões a serem verificadas na análise do impacto de políticas públicas sobre a concorrência. Nesse contexto, o potencial impacto nas questões concorrenciais leva em consideração os seguintes efeitos: i) limitação no número ou variedade de fornecedores; ii) limitação na concorrência entre empresas; iii) diminuição do incentivo das empresas a competir; e iv)

limitação da escolha do consumidor e a informação disponível.

16. A proposta de normatização sob análise contém aspectos bastante sensíveis, de natureza concorrencial, relacionados ao número de potenciais prestadores de serviço, aumento da concorrência entre empresas prestadoras de serviço, aumento das opções de escolha dos usuários e, finalmente uma normatização das informações disponíveis aos usuários.
17. A proposta de regulamentação, com base nas informações e documentos disponibilizados na Tomada de Subsídios, encontra-se alinhada aos pressupostos de livre concorrência e de liberdade de preços estabelecidos pela legislação vigente, em sintonia com as boas práticas concorrenciais, constituindo-se em indutores de aumento da oferta, do número de prestadores de serviço, possibilitando um maior leque de escolhas pelo usuário, com possíveis reflexos favoráveis nos níveis de preços ao consumidor, a exemplo da desregulamentação observada em outros setores, tal como o setor de aviação civil.
18. Relativamente ao requisito de Linha Estruturante^[5] Ativa, de que trata o art. 22 da minuta proposta, a ANTT esclareceu, por ocasião da mencionada reunião técnica realizada em 23/07/2020, que cabe ao requerente a escolha de quaisquer duas ou mais microrregiões nas quais deseje operar, considerando-se ativa a Linha Estruturante aquela que ligar ao menos um dos municípios de cada microrregião, à sua livre escolha. Nesse formato, entende-se que a formatação proposta é flexível, de forma a reduzir as restrições à entrada de novas empresas. No entanto, no intuito de aperfeiçoar a redação da minuta de Resolução, propõe-se à ANTT avaliar a conveniência e oportunidade de se explicitar no art. 22 que se considera atendida a ligação das microrregiões sempre que houver o atendimento de pelo menos um dos municípios de cada microrregião, à escolha do autorizatário. (CONTRIBUIÇÃO 01)
19. Merece destaque a questão relacionada à inviabilidade operacional, de que trata o art. 47-B da Lei nº 10.233/2001, vez que pode se constituir em fator limitante ao pressuposto de inexistência de limite para o número de autorizações para a prestação do serviço. Nesse contexto, considerando serem os denominados terminais estruturas físicas potencialmente limitadoras de capacidade e delimitadoras da hipótese de inviabilidade operacional, com o objetivo de aperfeiçoar a proposta normativa, recomenda-se à ANTT incluir ajustes no Inciso XLII do art. 2º (definições), arts. 64, 65, 66 e 67, além de outros que se julgarem necessários, com o objetivo de promover o alinhamento do conceito de terminal rodoviário aos pressupostos universais de que trata o § 1º do art. 3º do Decreto nº 10.157/2014, que caracteriza terminal rodoviário como quaisquer espaços públicos ou de instalações destinadas à operação dos serviços de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, resguardadas as condições de adequabilidade (segurança, higiene e conforto) e desde que compatíveis com as diretrizes e normas das autoridades municipais. (CONTRIBUIÇÃO 02)
20. Destaque-se que, por ocasião da análise da proposta de regulamentação contida na Audiência Pública ANTT nº 009/2019, que se propunha a regulamentar o conceito de inviabilidade operacional e altera a Resolução nº 4.770, de 25 de junho de 2015, a Seae já havia se manifestado nesse mesmo sentido, por meio do Item 62 do Parecer SEI nº 60/2019/COGTS/SAC/SEAE/SEPEC-ME. In verbis.

62. Dessa forma, recomenda-se à ANTT avaliar a conveniência e oportunidade de incluir na regulamentação a realização de operações de embarque e desembarque em terminais rodoviários não convencionais, em consonância com as diretrizes estabelecidas pelas autoridades municipais, de forma a prover a destinação adequadas dos espaços urbanos e minimizar a geração de externalidades negativas.

2.4 - Da Análise dos Aspectos Regulatórios

21. A minuta de Resolução apresentada pela ANTT tem como objetivo proceder à revisão do marco regulatório setorial, incluindo a consolidação normativa das resoluções que disciplinam o setor de serviços regulares de transporte rodoviário interestadual de passageiros. Nesse sentido, além dos aspectos concorrenciais analisados no Item precedente, observa-se que, com base na documentação disponibilizada na Tomada de

Subsídios, a norma proposta está alinhada às boas práticas regulatórias, na medida em que promove a consolidação e simplificação de normas e procedimentos regulatórios, reduz o universo de restrições e estabelece parâmetros objetivos de controle da qualidade do serviço.

22. Inobstante, a evolução regulatória observada, não se verificou, dentre os documentos apresentados, a fundamentação do percentual de 10% de frequência mínima exigível ao Serviço Convencional, em relação à frequência semanal da linha, de que trata o Inciso IV do art. 71. Nesse contexto, considerando-se ser este um fator sensível, vez que, nos termos do art. 72, todos os benefícios tarifários (previstos no art. 89) são aplicáveis a este tipo de categoria de serviço, recomenda-se à ANTT apresentar a fundamentação utilizada para o estabelecimento do percentual mínimo de 10% de frequência fixado para o Serviço Convencional. (CONTRIBUIÇÃO 03)
23. Finalmente, recomenda-se à ANTT ajustar erro de grafia na numeração do Título VI - ACOMPANHAMENTO E CONTROLE DA AUTORIZAÇÃO (fl. 30), que consta indevidamente com o número IV. (CONTRIBUIÇÃO 04)

3. Considerações Finais

24. Este parecer apresentou considerações sobre a Tomada de Subsídios ANTT nº 004/2020, com o objetivo de obter contribuições para o Projeto de Revisão do Marco Regulatório do TRIP, com a consolidação das normas referentes a prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros desvinculados da exploração da infraestrutura, sob o regime de Autorização, conforme orientação do Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019.
25. Com base na documentação disponibilizada pela ANTT, a análise da Seae, com foco nos aspectos concorrenciais e regulatórios, permite concluir que a minuta de regulamentação proposta representa uma evolução para o setor de transporte rodoviário interestadual de passageiros, na medida em que se constitui em indutora do aumento da oferta e do número de prestadores de serviço, possibilitando um maior leque de escolhas pelo usuário, com possíveis reflexos favoráveis nos níveis de preços ao consumidor, a exemplo da desregulamentação observada em outros setores.
26. Ainda assim, com o objetivo de contribuir para o aperfeiçoamento da proposta normativa, a Seae apresenta as seguintes contribuições, contendo propostas de ajustes/esclarecimentos:
 - i) Avaliação da conveniência e oportunidade de se explicitar no art. 22 da minuta proposta que se considera atendida a ligação das microrregiões sempre que houver o atendimento de pelo menos um dos municípios de cada microrregião, à escolha autorizatório, nos termos do Item 18 deste Parecer;
 - ii) Inclusão de ajustes no Inciso XLII do art. 2º (definições), arts. 64, 65, 66 e 67, além de outros que se julgarem necessários, com o objetivo de promover o alinhamento do conceito de terminal rodoviário aos pressupostos universais de que trata o § 1º do art. 3º do Decreto nº 10.157/2014, que caracteriza terminal rodoviário como quaisquer espaços públicos ou de instalações destinadas à operação dos serviços de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, resguardadas as condições de adequabilidade (segurança, higiene e conforto) e desde que compatíveis com as diretrizes e normas das autoridades municipais, nos termos do Item 19 deste Parecer;
 - iii) Apresentação da fundamentação utilizada para o estabelecimento do percentual mínimo de 10% fixado para o Serviço Convencional, de que trata o Inciso IV do art. 71 da minuta proposta, nos termos do Item 22 deste Parecer;
 - iv) Ajuste de erro de grafia na numeração do Título VI - ACOMPANHAMENTO E CONTROLE DA AUTORIZAÇÃO (fl. 30) da minuta, que consta indevidamente com o número IV, nos termos do Item 23 deste Parecer.
27. Finalmente, a Seae se reserva ao direito de complementar a análise do assunto, podendo

vir a expedir considerações adicionais, em razão da disponibilização de novos documentos pela ANTT, por ocasião da realização de Audiência Pública obrigatória, nos termos da legislação vigente.

À consideração superior

Documento assinado eletronicamente

FÁBIO COELHO BARBOSA

Coordenador

Documento assinado eletronicamente

ADRIANO DE CARVALHO PARANAÍBA

Subsecretário de Competitividade e Melhorias Regulatórias - SUREG

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

GEANLUCA LORENZON

Secretário de Advocacia da Concorrência e Competitividade

[1] Informações apresentadas pela ANTT em reunião remota realizada no dia 23/07/2020, entre técnicos da Seae e da ANTT, com o objetivo de discutir aspectos relacionados à proposta de regulamentação submetida à Tomada de Subsídios.

[2] Observar que as competências da ANTT limitam-se ao transporte interestadual e internacional. As linhas de ônibus ligando municípios dentro de um mesmo Estado da Federação encontram-se sob a alçada dos Estados, no âmbito de suas respectivas agências reguladoras e não se encontram abrangidas pela proposta de regulamentação sob análise.

[3] Na minuta de Resolução apresentada, ainda não constam os artigos correspondentes aos Títulos VII e VIII, Das Disposições Transitórias e Das Disposições Finais, respectivamente.

[4] Referência: OCDE (2017). Guia de Avaliação da Concorrência. Versão 3.0. Disponível em: <http://www.oecd.org/daf/competition/49418818.pdf>. Acesso em 11 de abril de 2020.

[5] O § 2º do art. 22 estabelece que as linhas estruturantes são linhas regulares que atendem a todas as microrregiões integrantes do objeto da autorização.



Documento assinado eletronicamente por **Geanluca Lorenzon**, **Secretário(a) de Advocacia da Concorrência e Competitividade**, em 30/07/2020, às 11:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Adriano de Carvalho Paranaíba**,



Subsecretário(a) de Competitividade e Melhorias Regulatórias, em 30/07/2020, às 11:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Fábio Coelho Barbosa, Coordenador(a)**, em 30/07/2020, às 11:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **9530105** e o código CRC **745FCA6A**.
