

FRENTE INTENSIVA DE AVALIAÇÃO REGULATÓRIA E CONCORRENCIAL

FIARC

Buser Brasil Tecnologia Ltda *vs* Decreto nº 2.521/98, *et al.*

SEAE *2021*

AVISO LEGAL

O presente parecer é uma MANIFESTAÇÃO TÉCNICA exarado conforme competência específica disposta no inciso VIII do art. 19 da Lei do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, em procedimento regulamentado pela Instrução Normativa SEAE nº 97 de 2020. As conclusões e manifestações aqui expostas NÃO autorizam nem sugerem o descumprimento de qualquer normativo legal juridicamente válido por qualquer agente público ou privado. A manifestação desta SEAE é de caráter estritamente TÉCNICO e MERITÓRIO, e não versa – sob nenhuma hipótese – acerca da juridicidade de atos normativos, incluindo validade, legalidade, constitucionalidade, e demais aspectos de cunho legal ou constitucional. As conclusões e manifestações aqui expostas são resultado de análises das equipes técnicas da SEAE, ato complexo do Direito Administrativo, e NÃO representam a opinião específica de nenhuma autoridade. As conclusões e manifestações aqui expostas NÃO representam a análise técnica, meritório, finalística, ou qualquer outra, dos demais órgãos e entidades do Ministério da Economia ou do governo federal. As conclusões e manifestações aqui expostas NÃO representam um apoio a qualquer proposta específica de alteração, revisão ou revogação de qualquer ato normativo, política pública, programa ou projeto, salvo se assim explicitamente mencionado.

ÍNDICE

SOBRE O FIARC ... 004

SOBRE A SEAE ... 007

CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO ... 010

SUMÁRIO EXECUTIVO ... 021

HISTÓRICO DAS NORMAS ANALISADAS ... 025

DA TRAMITAÇÃO ... 027

DA ANÁLISE 46

NORMATIZAÇÃO DO TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERESTADUAL E INTERNACIONAL DE PASSAGEIROS ... 046

DEFINIÇÃO E ASPECTOS CONCORRENCIAIS ... 056

EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE DE ÔNIBUS DE LONGA DISTÂNCIA ... 063

INOVAÇÕES DISRUPTIVAS E NOVOS MODELOS DE NEGÓCIOS NO TRANSPORTE DE LONGA DISTÂNCIA ... 094

DEFINIÇÃO E DELIMITAÇÃO DO MERCADO RELEVANTE ... 105

AVALIAÇÃO DA CONCORRÊNCIA ... 112

ESTIMATIVA SIMPLIFICADA DO CUSTO REGULATÓRIO ... 116

AVALIAÇÃO DA ONEROSIDADE REGULATÓRIA ... 120

RECOMENDAÇÕES DE APRIMORAMENTO REGULATÓRIO ... 125

INDICAÇÕES ... 159

CONCLUSÕES ... 163

DESPACHO DE ENCAMINHAMENTO ... 167

1 Sobre o Programa Frente Intensiva de Análise Regulatória e Concorrencial – FIARC

1. Com vistas a institucionalizar e tornar mais transparente a atividade de advocacia da concorrência e o processo de proposição de revisão regulatória, já previstos em lei, em 2 de outubro de 2020, foi editada pela SEAE a Instrução Normativa nº 97/2020, estabelecendo o programa FIARC, seus procedimentos e demais aspectos orientadores.

2. O FIARC tem como objetivo aprimorar o conjunto de normas infralegais que disciplinam questões de natureza regulatória e concorrencial no Brasil, a partir da identificação e avaliação pela SEAE dos atos normativos elaborados por agências, autarquias e órgãos públicos que possam causar distorção concorrencial ou que tenham caráter anticompetitivo. O Programa está em linha com a Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019), com especial destaque para o art. 4º, que apresenta situações específicas em que a regulação poderá promover distorções de cunho concorrencial com elevados danos à sociedade e aos mercados. Além de contribuir para o desenvolvimento do arcabouço regulatório brasileiro – aproximando-o das melhores práticas internacionais – espera-se que o programa também crie incentivos para a adoção de um novo modelo de formulação, implementação e avaliação da regulação no Brasil.

3. O procedimento de investigação no âmbito do FIARC pode ser instaurado de ofício pela própria SEAE - como resultante de Requerimento de Informação encaminhado pelo Congresso Nacional - ou a partir de requerimento submetido por pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas. Após ouvir o órgão ou entidade da Administração Pública federal,

estadual, municipal ou do Distrito Federal responsável pela edição do ato normativo, a SEAE admitirá o requerimento submetido, caso sejam demonstrados os seguintes critérios:

a. relevância e interesse público do requerimento;
b. potencial impacto relevante concorrencial aferido com base nas documentações enviadas;
c. conveniência e oportunidade;
d. capacidade administrativa da Secretaria de dar seguimento ao trâmite no momento da avaliação; e
e. outros critérios relevantes, observado os princípios da impessoalidade e simplicidade da Administração Pública.

4. Uma das principais diretrizes do programa é o compromisso com a transparência. Os pareceres elaborados no âmbito do FIARC resultam de análise investigativa fundamentada em processos de coleta de informações e participações públicas – que incluem tomadas de subsídios e audiências – com ampla participação dos agentes econômicos interessados, bem como dos órgãos responsáveis pela edição das normas em análise, além da possibilidade de instituições de pesquisa participarem com estudos na condição de "*amicus curie*". Quaisquer associações e entidades podem se manifestar perante a SEAE para subsidiar a análise, desde que demonstrem sua representatividade nacional no setor econômico impactado. Tais procedimentos buscam obter ampla participação social e reunir um conjunto de informações abrangente, de modo a contextualizar de forma robusta o cenário concorrencial na qual o ato normativo se insere.

5. Com base nesse conjunto de informações, a SEAE emitirá parecer, cujas conclusões serão gradativas pelo sistema de bandeiras, na forma de:

1. Bandeira vermelha: ato normativo com caráter anticompetitivo, caso verificados fortes indícios de presença de abuso regulatório que acarretem distorção concorrencial. Nesse caso, a SEAE encaminhará ao órgão competente representação

formal, com proposição de alteração, na forma do inciso VIII do caput do art. 19 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011;

2. Bandeira amarela: ato normativo com pontos suscetíveis a aperfeiçoamentos. Nesse caso, a SEAE proporá, aos órgãos e entidades competentes, medidas para a melhoria regulatória e do ambiente de negócios, na forma do inciso III do caput do art. 119 do Anexo I do Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019; ou
3. Bandeira verde: ato normativo sem pontos de melhoramento. Nesse caso, a SEAE encerrará a análise investigativa.

6. Caso sejam verificados potenciais pontos de explícita contradição entre o ato normativo e o rol do art. 4º da Lei de Liberdade Econômica, a SEAE, além de oficiar os órgãos competentes e suas respectivas procuradorias jurídicas, encaminhará o parecer à Advocacia-Geral da União (AGU), a fim de que prossigam com análises de legalidade e juridicidade consoante suas competências. Além disso, quando cabível, o parecer recomendará critérios identificados que possam auxiliar a análise, pelo regulador, dos custos e benefícios da regulação.

2 Sobre a Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade – SEAE

7. A Lei 12.529, de 30 de novembro de 2011, estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – SBDC, formado pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE e pela Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade (*antiga Secretaria de Acompanhamento Econômico*) do Ministério da Economia – SEAE. O CADE exerce duas funções: repressiva e preventiva. A função repressiva (art. 36 da Lei 12.529/2011) visa coibir condutas anticoncorrenciais, ao passo que a função preventiva (art. 88 da Lei 12.529/2011), visa avaliar possíveis efeitos decorrentes dos processos de fusões e aquisições de empresas sobre a estrutura dos mercados. Por sua vez, a SEAE exerce a atividade de advocacia da concorrência, conforme as seguintes atribuições previstas nos incisos do artigo 19, da Lei n° 12.529/2011:

> I - opinar, nos aspectos referentes à promoção da concorrência, sobre propostas de alterações de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, de consumidores ou usuários dos serviços prestados submetidos a consulta pública pelas agências reguladoras e, quando entender pertinente, sobre os pedidos de revisão de tarifas e as minutas;
>
> II - opinar, quando considerar pertinente, sobre minutas de atos normativos elaborados por qualquer entidade pública ou privada submetidos à consulta pública, nos aspectos referentes à promoção da concorrência;
>
> III - opinar, quando considerar pertinente, sobre proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional, nos aspectos referentes à promoção da concorrência;

> IV - elaborar estudos avaliando a situação concorrencial de setores específicos da atividade econômica nacional, de ofício ou quando solicitada pelo Cade, pela Câmara de Comércio Exterior ou pelo Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor do Ministério da Justiça ou órgão que vier a sucedê-lo;
>
> V - elaborar estudos setoriais que sirvam de insumo para a participação do Ministério da Fazenda na formulação de políticas públicas setoriais nos fóruns em que este Ministério tem assento;
>
> VI - propor a revisão de leis, regulamentos e outros atos normativos da administração pública federal, estadual, municipal e do Distrito Federal que afetem ou possam afetar a concorrência nos diversos setores econômicos do País;
>
> VII - manifestar-se, de ofício ou quando solicitada, a respeito do impacto concorrencial de medidas em discussão no âmbito de fóruns negociadores relativos às atividades de alteração tarifária, ao acesso a mercados e à defesa comercial, ressalvadas as competências dos órgãos envolvidos;
>
> **VIII - encaminhar ao órgão competente representação para que este, a seu critério, adote as medidas legais cabíveis, sempre que for identificado ato normativo que tenha caráter anticompetitivo.**

8. FIARC é a exata procedimentalização do inciso VIII das respectivas competências da Secretaria.

9. Assim sendo, está entre as atribuições da SEAE a advocacia da concorrência (ou promoção da concorrência), que tem por foco incorporar preocupações com a concorrência na formulação das políticas públicas do Governo federal, nas normas elaboradas pelas agências reguladoras e pela administração pública de todos os níveis da federação, bem como nas avaliações das propostas legislativas em tramitação no Congresso Nacional. Portanto, a SEAE busca persuadir os agentes públicos para que adotem políticas públicas e arcabouço normativo favoráveis à concorrência, por meio da demonstração dos seus

benefícios sociais e econômicos - preços menores e qualidade superior de bens, produtos e serviços aos usuários/consumidores, além de maior incentivo à inovação tecnológica.

10. Por se tratar de atividade não-coercitiva (*soft power*), a advocacia da concorrência procura dissuadir a autoridade governamental a não implementar ou rever normas regulatórias que afetem negativamente o interesse púbico. Portanto, embora não atue como instância deliberativa, sendo as análises da SEAE de caráter opinativo, sua influência muitas vezes provoca alterações normativas ou regulatórias a favor de um ambiente mais competitivo e eficiente, aumentando a produtividade e beneficiando consumidores.

3 Critérios para a avaliação das restrições concorrenciais impostas por normas regulatórias

11. Conforme exposto no quadro abaixo, a Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 (Lei de Liberdade Econômica) apresentou nove eixos orientadores focados no instituto legal de abuso do poder regulatório, nos termos do art. 4º:

Tipos de Abuso do Poder Regulatório

Reserva de Mercado	Criar reserva de mercado ao favorecer, na regulação, grupo econômico ou profissional, em prejuízo dos demais concorrentes.
Enunciado Anticoncorrencial	Redigir enunciados que impeçam a entrada de novos competidores nacionais ou estrangeiros no mercado.
Especificação técnica não necessária ao fim almejado	Exigir especificação técnica que não seja necessária para atingir o fim desejado, prejudicando o ambiente de concorrência, inclusive potencialmente.
Enunciado anti-inovação	Redigir enunciados que impeçam ou retardem a inovação e a adoção de novas tecnologias, processos ou modelos de negócios, ressalvadas as situações consideradas em regulamento como de alto risco.
Custos de transação sem de benefícios	Aumentar os custos de transação sem demonstração de benefícios, prejudicando o ambiente de concorrência, inclusive potencialmente
Demanda artificial	Criar demanda artificial ou compulsória de produto, serviço ou atividade profissional.
Limites à livre formação de sociedades ou atividades econômicas	Introduzir limites à livre formação de sociedades empresariais ou de atividades econômicas
Restrição de publicidade	Restringir o uso e o exercício da publicidade e propaganda sobre um setor econômico, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei federal.
Mitigação dos efeitos da dispensa de ato público de liberação	Exigir, sob o pretexto de inscrição tributária, requerimentos de outra natureza de maneira a prejudicar o direito de se desenvolver atividade econômica de baixo risco sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica.

Fonte: Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019

12. A partir[1] desse rol exemplificativo de atos anticoncorrenciais listados nos incisos do caput do art. 4º da Lei nº 13.874/2019, foram detalhados nos artigos 4º a 12 da Instrução Normativa nº 97/2020 os seguintes critérios de aferição para a avaliação, proposição e promoção do estímulo de melhoramento regulatório e concorrencial:

Critérios para a Aferição do Abuso de Poder Regulatório – IN SEAE nº 97/2020

Conduta	***Critérios***
Reserva de Mercado (art. 4º)	I - impuser a adoção de padrão, técnica, forma, método, modo, equipamento, máquina, indicador, profissional, entre outros: a) que devam ser adquiridos, consumidos, observados ou prestados onerosamente pelo regulado; b) que tenham produção ou disponibilidade limitada ou regulada no mercado; e c) em detrimento de outras modalidades, inclusive espontâneas, capazes de produzir os mesmos resultados. II - conceder direitos exclusivos a um grupo, arranjo ou setor de agentes econômicos, ou profissionais, para ofertar bens ou serviços em determinado mercado; III - impedir a oferta de bens, serviços, produtos, direitos e quaisquer outros ativos à negociação, em mais de um ambiente de negócios, físico ou virtual, ou por mais de um sistema; IV - determinar ou der preferência a contratação de classe profissional específica na ausência de expressa vedação legal à atuação de outros profissionais; V - exigir do agente econômico a adoção de processos, insumos, restrições geográficas ou localização de estabelecimentos específicos, em detrimento do desenvolvimento regular das atividades por parte ou totalidade dos concorrentes em um mercado; ou VI - provocar, ainda que indiretamente, situações que elevem as barreiras de entrada de maneira a limitar o acesso ao mercado de consumidores para parte restrita de agentes econômicos.
Enunciados anti-concorrenciais (art. 5º)	I - diferenciar produtos, serviços, profissionais, empresas ou outros agentes de mercados entre nacionais ou estrangeiros, salvo se expressamente amparado em lei; II - limitar, de forma injustificada, a área geográfica de concorrência para produção, fornecimento ou oferta de um produto ou serviço;

[1] Note-se, conforme o aviso legal no início deste parecer, de que as manifestações exaradas com base no presente programa não versam sobre a juridicidade de qualquer normativo perante outros, inclusive em relação a eventual (i)legalidade de normas infralegais como decorrência da sanção da Lei de Liberdade Econômica.

	III - impuser limitações que não tenham natureza exclusivamente técnica à capacidade de prestação de bens ou serviços por parte de determinadas empresas ou profissionais; IV - obrigar a contratação de seguro, determinar capital social mínimo ou exigir autorização prévia para atividade que não apresente características sistêmicas ou potencial de geração de externalidades negativas; V - proibir o registro ou a comercialização de material, equipamento ou técnica larga e regularmente comercializados em outros países, especialmente naqueles que integram a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico - OCDE, ressalvados os motivos de particularidade local, regional ou nacional; VI - conceder facilidades concorrenciais ou subsídios, na forma do § 6º do art. 165 da Constituição de forma discriminatória, inclusive: a) quando os critérios ou condições de acesso não sejam objetivos; ou b) na qual a concessão não seja de deferimento objetivo na presença dos requisitos legais. VII - permitir, autorizar ou regular conduta já considerada, pelo Plenário do Conselho Administrativo de Defesa Econômica em processo administrativo, como infração à ordem econômica; ou VIII - aplicar ou impuser variáveis regulatórias próprias da regulação dos serviços públicos a atividades econômicas privadas, sem prejuízo de medidas de ordenação de bens públicos ou do exercício do poder de polícia.
Especificação técnica não necessária ao fim almejado (art. 6º)	I - não possuir correlação necessária entre o resultado regulatório esperado e a especificação exigida; II - impedir o uso de padrão, técnica, forma, método, modo, equipamento, máquina, indicador, e relacionados amplamente permitido em outros mercados, com considerável prejuízo para o mercado ou a competitividade brasileira; III - fixar padrões de qualidade que excedam o nível que seria escolhido por consumidores ou usuários sob situação de ausência de assimetria de informação; IV - estabelecer especificação para exercícios de atividade econômica em que o risco, de qualquer tipo, oferecido em sua ausência é inexistente, irrelevante ou impossível; ou V - exigir a contratação de terceiros para análises técnicas que podem ser realizadas pelo próprio regulado.
Enunciados anti-inovação e anti-adoção de novas tecnologias, processos ou modelos de negócio (art. 7º)	I - inverter o princípio de presunção de boa-fé e legalidade da atividade econômica de forma a só permitir o exercício que for expressamente amparado em normativo;

	II - proibir ou inviabilizar economicamente tecnologia, processo ou modelo de negócio, sem se referir a situação considerada como de alto risco; III - assegurar de forma direta ou indireta a proteção de entidades ou grupos específicos estabelecidos, tais como integrantes de setor econômico tradicional ou consolidado; IV - interferir em situação concreta e específica de um ou poucos agentes econômicos na ausência de elementos concretos de riscos sistêmicos ou relacionados; V - vedar a oferta ou distribuição a grupo econômico ou setor essencial ao contínuo desenvolvimento tecnológico e inovativo; VI - aumentar de forma significativa e injustificada os custos de produção de novos entrantes em relação aos custos das empresas incumbentes; VII - limitar a capacidade das empresas de definirem os preços de bens ou serviços; VIII - facilitar, de forma injustificada, a adoção de condutas que caracterizem infração da ordem econômica, conforme art. 36 da Lei n° 12.529, de 30 de novembro de 2011; ou IX - gerar, ainda que indiretamente, outras situações que impeçam o avanço técnico ou tecnológico, que dificultem o desenvolvimento ou a adoção de novos procedimentos produtivos e/ou tecnologias ou que onerem sem justa causa a implantação de novos modelos de negócios; ou X - impedir ou dificultar a implementação de "sandbox" regulatório, consistente na suspensão ou criação de regulação, em caráter excepcional, para a apuração dos efeitos empíricos de novos modelos de negócio.
Aumento dos custos de transação sem demonstração de benefícios (art. 8º)	I - aumentar de forma injustificada os custos para obtenção de informação por parte do consumidor ou adquirente a respeito de bens ou serviços em determinado mercado; II - aumentar de forma injustificada os custos para celebração de acordo ou contrato entre agentes econômicos de todo tipo; III - aumentar de forma injustificada os custos exigidos para garantir o cumprimento efetivo do acordo ou contrato por qualquer uma das partes, ou para adoção das providências necessárias em caso de ruptura de acordo ou contrato; IV - aumentar de forma injustificada os custos explícitos e implícitos suportados pelo consumidor ou adquirente que deseje substituir um fornecedor por outro; V - desconsiderar a garantia de cumprimento e execução dos contratos entre os agentes econômicos privados, relativamente à matéria nele tratada; VI - limitar formas e meios de pagamento devidamente autorizadas pelas autoridades do Sistema Financeiro Brasileiro; VII - permitir, autorizar ou regular conduta que o Plenário do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, em processo administrativo, já averiguou que aumenta dos custos de

	transação de concorrentes sem demonstração de benefícios; ou VIII - aumentar de forma injustificada os custos explícitos e implícitos suportados por atividades reguladas para a conformidade com as normas regulatórias.
Criação de demanda artificial ou compulsória de produto, serviço ou atividade profissional, inclusive de uso de cartórios, registros ou cadastros (art. 9º)	I - estabelecer a exigibilidade de atos públicos de liberação na ausência de risco inerente à atividade regulada, inclusive empreendimento com baixo risco, conforme art. 3º, inciso I da Lei de Liberdade Econômica; II - exigir dados e informações já disponíveis publicamente, ou já prestadas à Administração pública sobre as quais o órgão ou entidade goze, ou possa estabelecer, acesso; III - exigir comprovação tais como certidões, traslados, autenticações ou qualquer outro ato, de informações que o particular pode prestar por meio de: a) autodeclaração; ou b) documentos que possam ser fornecidos por cópia simples ou digitalizada; IV - obrigar a contratação ou impedir a dispensa de qualquer profissional, excetuadas as atividades com exercício regulado definidas em lei; V - proibir ou limitar a pactuação de preços de bens ou serviços entre particulares, inclusive por meio de limitação de descontos, tabelamento de preços, limitação de reajustes ou qualquer outra forma, sem expresso embasamento legal; VI - limitar de forma injustificada a capacidade dos consumidores ou adquirentes de optar por fornecedores ou prestadores de todo tipo; VII - estabelecer a exigibilidade de renovação de atos públicos de liberação de atividades econômicas, relativos à sua operação contínua, sem que haja necessidade ou quando existirem outras formas possíveis de mecanismos de autocontrole; ou VIII - condicionar o ato de liberação de atividade econômica a autorizações e licenças específicas de outros entes públicos.
Introdução de limites à livre formação de sociedades empresariais ou de atividades econômicas (art. 10)	I - criar obrigação, requerimento ou condicionante de qualquer tipo em relação à constituição, modificação ou extinção de sociedades empresariais; II - obrigar, proibir ou inviabilizar exercício de faculdade, direito ou disposição contratual, associativa, estatutária, ou de qualquer outra natureza; ou III - restringir, sob qualquer hipótese, a mera sociedade entre pessoas físicas que não detenham os requisitos profissionais para exercício da atividade fim da sociedade empresarial quando essas não tenham envolvimento, direto ou indireto, com a operação, exercício ou prestação relacionada aos fins técnicos ou profissionais da atividade exercida.
Restrição ao uso e o exercício da publicidade e propaganda sobre um setor econômico (art. 11)	I - impedir a publicidade sob alegação geral e incomprovada de vulnerabilidade ou falta de capacidade de decisão de seu

	destinatário, sem considerar as circunstâncias concretas de forma e conteúdo; II - impedir formas e conteúdos de publicidade sob a alegação de efeitos atribuídos aos produtos ou serviços objeto da propaganda na ausência de assimetria de informação pelo consumidor ou adquirente; III - conceder interpretação extensiva às hipóteses de proibição ou limitação de publicidade previstas em lei; ou IV - limitar, de forma injustificada, a liberdade das empresas na realização de publicidade e propaganda de bens ou serviços.
Exigência de requerimentos que mitiguem os efeitos da dispensa de ato público de liberação em atividades econômicas de baixo risco	I - exigir taxas ou emolumentos, inclusive por meio de obrigações acessórias, para impor requisito estranho à natureza tributária; ou II - estabelecer procedimento prévio de inspeção, análise de documentos, ou outra intervenção ex ante para verificação do atendimento aos requisitos para atividade sob dispensa de ato público de liberação.

Fonte: IN SEAE nº 97/2020

13. Em complemento, vale destacar a Instrução Normativa SEAE nº 111, de 05 de novembro de 2020, que estabelece os quesitos de referência para análises referentes a melhoria regulatória relacionada à diminuição dos custos de negócios. Os critérios elencados nesse normativo para avaliação da onerosidade regulatória, estão distribuídos em cinco categorias:

I - Obrigações Regulatórias;

II - Requerimentos Técnicos;

III - Restrições e Proibições;

IV - Licenciamento; e

V - Complexidade Normativa, conforme quadro abaixo:

Parâmetros de referência para análise da onerosidade regulatória sobre os custos de negócios – IN SEAE nº 111/2020

Onerosidade	***Definição***	***Padrão Pró-Concorrência***
Obrigações Regulatórias	Exigibilidade de cumprimentos procedimentais ou relacionados, compulsórios e dispostos em ato normativo infralegal editado pelo regulador, incluindo quanto a fornecimento de dados e informações, pagamento de taxas e emolumentos e relacionados ou deveres genéricos referentes a comunicações, formulários, disponibilizações, entregas, transferências, entre outros	Obrigação não deve provocar distorção concorrencial entre agentes econômicos; onerosidade da obrigação não deve representar barreira econômica ou prejudicar agentes econômicos de menor porte ou potenciais entrantes; deve haver acessibilidade e isonomia aos meios de cumprimento da obrigação.
Requerimentos Técnicos	Exigibilidade de padrões de identidade técnica, padrão de forma, método, modo, equipamento, máquina, indicador, profissional, nacionalidade, entre outros, para fins qualitativos ou não, a ser observada no exercício de atividade dos agentes econômicos regulados.	A exigência de requerimento técnico não deve onerar mercado a ponto de limitar a concorrência; o requerimento técnico não deve inviabilizar produto ou serviço de oferta ampla e global; o requerimento técnico não deve submeter os produtores brasileiros a ambiente mais oneroso que concorrentes que produzam em solo estrangeiro; e o requerimento técnico não deve inviabilizar o desenvolvimento de tecnologias ou modelos disruptivos que possam potencialmente ocorrer na margem da regulação.
Restrições e Proibições	Vedação, disposta em ato normativo infralegal editado pelo regulador, que iniba, restrinja ou proíba, direta ou indiretamente, prática, oferta, método, disponibilização, produção, desenvolvimento, uso, funcionamento, entre outros, de produto ou serviço no setor regulado.	A regulação não deve limitar o uso de técnicas, meios ou resultados úteis ao mercado que não apresentem comprovado risco a terceiros ou caráter sistêmico; a regulação não deve inviabilizar o livre desenvolvimento tecnológico de diferentes alternativas concorrentes; a regulação não deve inviabilizar a oferta de produtos ou serviços de livre e amplo acesso em mercados desenvolvidos.

Licenciamento	Exigibilidade de ato público de liberação, na forma do § 6º do art. 1º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019	A regulação deve garantir isonomia, transparência e previsibilidade entre agentes econômicos estabelecidos e potenciais entrantes, inclusive para o desenvolvimento de modelos econômicos disruptivos; onerosidade do cumprimento do licenciamento, incluindo custos diretos e indiretos, não deve representar barreira de entrada ou distorção concorrencial; Licenciamento não deve sujeitar o produtor brasileiro a ambiente menos competitivo que seus concorrentes estrangeiros.
Complexidade Normativa	Onerosidade associada às barreiras de acesso à informação regulatória, inclusive quanto a quantidade e qualidade normativa, harmonização terminológica, isonomia e previsibilidade da aplicabilidade de dispositivos, acessibilidade a diferentes agentes inclusive estrangeiros, população em geral, profissionais da área, fiscais entre outros	A regulação deve ser clara, objetiva, previsível e isonômica, a fim de garantir simetria de informação regulatória entre os agentes econômicos do setor; a regulação deve ser consolidada, harmonizada e íntegra, a fim de garantir ampla acessibilidade a potenciais novos entrantes, incluindo de origem estrangeira.

Fonte: IN SEAE nº 111/2020

14. Além de corroborar a importância do instituto do abuso do poder regulatório como referência importante para o aprimoramento do ambiente concorrencial, o FIARC busca correlacionar a tipologia apresentada na Lei de Liberdade Econômica com as recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE contidas no *Toolkit OCDE de Advocacia da Concorrência*[2].

15. Para a análise concorrencial das restrições impostas pelos governos, a OCDE desenvolveu uma metodologia baseada em um *checklist* a ser observado na análise do

[2] Ver https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-e-manuais/guiaadvocaciaconcorrencia_ascom.pdf

impacto dos efeitos da medida. Esses efeitos podem ser agrupados em quatro tipos, conforme quadro abaixo.

Checklist de restrições Potenciais a serem verificadas - OCDE

(A) Limitar o número ou variedade de fornecedores	A1) conceder direitos exclusivos a um único fornecedor de bens ou de serviços. (A2) estabelecer regimes de licenças, permissões ou autorizações como requisitos de funcionamento. (A3) limitar a capacidade de certas empresas para a prestação de bens ou serviços. (A4) aumentar significativamente os custos de entrada ou saída no mercado. (A5) criar uma barreira geográfica que impeça as empresas de fornecer bens, serviços, trabalho ou capital
(B) Limitar a capacidade das empresas de competirem entre si	(B1) limitar a capacidade dos vendedores definirem preços de bens ou serviços. (B2) limitar a liberdade dos fornecedores de realizarem publicidade ou *marketing* dos seus bens ou serviços. (B3) fixar padrões de qualidade do produto que beneficiem apenas alguns fornecedores ou que excedam o nível escolhido por determinados consumidores bem informados. (B4) aumentar significativamente o custo de produção para apenas alguns fornecedores, particularmente dando tratamento diferente às empresas já estabelecidas (incumbentes) em relação a novos entrantes.
(C) Diminuir o incentivo para empresas competirem	(C1) estabelecer um regime autorregularão ou corregulação. (C2) exigir ou encorajar a publicação de dados sobre níveis de produção, preços, vendas ou custos das empresas.

	(C3) isentar um determinado setor industrial ou grupo de fornecedores da aplicação da legislação geral da concorrência.
(D) Limitar a escolha do consumidor e a informação disponível	(D1) limitar a capacidade dos consumidores de escolherem a empresa fornecedora do bem ou serviço. (D2) reduzir a mobilidade dos clientes entre empresas de bens ou serviços por meio de aumento dos custos explícitos ou implícitos da substituição do fornecedor atual por um concorrente (*switching costs*). (D3) alterar substancialmente a informação necessária para que os consumidores possam adquirir bens e serviços de forma eficaz

Fonte: OCDE

16. Como apontado pela OCDE, as consequências destas intervenções podem gerar impactos significativos nos setores afetados, reduzindo a produtividade e prejudicando consumidores, ainda que existam fundamentos econômicos válidos que justifiquem tais intervenções, como a prevenção de falhas de mercado[3]. Portanto, sendo justificada a intervenção governamental, todas as alternativas possíveis devem ser avaliadas no sentido de se encontrar uma solução *value for money*, isto é, a opção com melhor relação custo/benefício que atenda aos objetivos da ação do governo.

[3] Organização Para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE. *Guia de Avaliação da Concorrência*, versão 3.0, 2017. Disponível em: http://www.oecd.org/daf/competition/49418818.pdf, pag. 9

FRENTE INTENSIVA DE AVALIAÇÃO REGULATÓRIA E CONCORRENCIAL



BUSER BRASIL TECNOLOGIA LTDA

VS

DECRETO Nº 2.521/98, *ET AL.*

4 SUMÁRIO EXECUTIVO

16. A Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade do Ministério da Economia (SEAE) apresenta, por meio deste Parecer, suas conclusões acerca do requerimento submetido pela empresa **Buser Tecnologia Ltda**, doravante denominada Requerente, no âmbito do programa Frente Intensiva de Avaliação Regulatória e Concorrencial (FIARC), nos termos do inciso I do art. 1º da Instrução Normativa (IN) SEAE nº 97/2020, de 2 de outubro de 2020, *in verbis*:

> *I - propor a revisão de leis, regulamentos e outros atos normativos da administração pública federal, estadual, municipal e do Distrito Federal que afetem ou possam afetar a concorrência nos diversos setores econômicos do País, na forma do inciso VI do art. 19 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011;*

17. De acordo com a Requerente, a regra de circuito fechado[4] no transporte rodoviário de passageiros sob o regime de fretamento, prevista no Decreto nº 2.521, de 1998, e na Resolução ANTT nº 4777, de 2015, restringe a forma pelo qual o agente privado deve prestar sua atividade e a liberdade de escolha e de contratação por parte do usuário do serviço, além de gerar ociosidade da frota e da mão de obra, o que gera ineficiência.

18. Ainda, segundo a Requerente, a regra em comento também criaria reserva de mercado artificial para o segmento regular de transporte rodoviário de passageiros, bem

[4] A regra de circuito fechado determina que a empresa de fretamento deve obrigatoriamente prestar o serviço de transporte a grupo de pessoas definido, devendo transportar os mesmos passageiros nos trajetos de origem e destino (ida e volta), na mesma hora e data da viagem, conforme programação apresentada à Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT.

como seria incompatível com as plataformas digitais que ofertam serviços de transporte de passageiros na modalidade de fretamento colaborativo, e que reduzem os custos de transação.

19. Com base nas informações e os documentos acostados aos autos do Processo SEI nº 10099.100859/2020-81, o presente caso classifica-se como sendo de **BANDEIRA VERMELHA** os normativos que tratam da regra de circuito fechado no segmento de transporte rodoviário de passageiros sob fretamento - Decreto nº 2.521/1998 e Resolução ANTT nº 4777/2015 –, uma vez haver indícios significativos de presença de distorção concorrencial, nos termos do art. 18 da IN SEAE nº 97/2020, com efeitos potencialmente negativos sobre o bem-estar do consumidor.

20. Além dos normativos citados neste Requerimento, o presente Parecer analisou normas que tratam dos serviços de transporte rodoviário de passageiros no regime regular. Para esse mercado, nos termos do art. 18 da IN SEAE nº 97/2020, o Decreto nº 10.157/2019 foi classificado como **BANDEIRA AMARELA**, pois foram verificados pontos suscetíveis a aperfeiçoamentos regulatórios para medidas para melhoria do ambiente de negócios e respectivas condições de competição do serviço de TRIIP.

21. Para o mesmo mercado de serviços de transporte rodoviário de passageiros no regime regular, a Resolução ANTT nº 4770/2015 foi classificada como **BANDEIRA VERMELHA**, dada a presença de fortes indícios de distorção concorrencial, com respectivos efeitos esperados prejudiciais ao bem-estar do consumidor.

22. Por fim, o Parecer em comento propõe a revisão da regulamentação do transporte rodoviário de passageiros sob fretamento, bem como a previsão da categoria chamada de fretamento colaborativo, ofertado via aplicativos ou plataformas digitais, além da harmonização de algumas obrigações entre o segmento regular de transporte de passageiros

e o fretamento colaborativo, em vista da concorrência potencial existente entre esses segmentos de transporte rodoviário de passageiros.

DECISÃO DO CASO

RESUMO

Buser Brasil Tecnologia Ltda vs Decreto nº 2.521/98, et al.

A regra de circuito fechado **provoca distorções concorrenciais com efeitos potencialmente negativos sobre o bem-estar do consumidor no mercado de transporte de passageiros**. Isso porque ocasiona:

i. **restrição da forma** pelo qual o agente privado deve prestar sua atividade;
ii. **restrição da liberdade de escolha** e de contratação por parte do usuário do serviço;
iii. **geração de ociosidade da frota e da mão de obra**, com efeitos negativos sobre a eficiência;

ATOS NORMATIVOS COM CARÁTER ANTICOMPETITIVO

- Decreto nº 2.521/1998
- Resolução ANTT nº 4.770/2015
- Resolução ANTT nº 4.777/2015

ATO NORMATIVO SUSCETÍVEL DE APERFEIÇOAMENTO

- Decreto nº 10.157/2019

- Proposição de revisão da regulamentação do transporte rodoviário de passageiros sob fretamento, com a previsão da categoria chamada de fretamento colaborativo, ofertado via aplicativos ou plataformas digitais
- Proposição de harmonização de algumas obrigações entre o segmento regular de transporte de passageiros e o fretamento colaborativo, de forma a reduzir assimetria concorrencial potencial existente entre estes segmentos

5 HISTÓRICO DAS NORMAS ANALISADAS

23. A regra de circuito fechado no transporte rodoviário de passageiros sob o regime de fretamento foi instituída pelo Decreto nº 2.521, de 1998 e na Resolução ANTT nº 4.777, de 6 de julho de 2005.

24. Em síntese, o referido Decreto estabelece a regra do denominado "circuito fechado" para o transporte de passageiros por fretamento, que consiste na obrigatoriedade de que o transporte por fretamento seja restrito a uma lista fixa de passageiros, nos dois sentidos da viagem (ida e retorno), **sendo vedado o transporte de passageiros que não constem da relação apresentada à ANTT por ocasião da solicitação de autorização de fretamento**.

Regra do circuito fechado: o transporte contratado ("por fretamento") de passageiros deve ser restrito a uma **lista fixa de pessoas**, na ida e no retorno

25. A Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 (Lei de Liberdade Econômica) e o Decreto de estímulo ao Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros (TRIIP) (Decreto nº 10.157, de 4 de dezembro de 2019), bem como as demais iniciativas do governo federal, estão alinhadas com a abertura do mercado e a livre concorrência no setor, ações essas instituídas pela Lei nº 12.996, de 18 de junho de 2014, que também alterou o regime de outorga de permissão para autorização.

26. Destaque-se que a Lei nº 14.298, de 5 de janeiro de 2022, alterou a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, para estabelecer critérios de outorga mediante autorização para o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e outras providências. Em síntese, a referida Lei estabeleceu novos critérios para a concessão de outorgas de serviço de transporte rodoviário de passageiros.

27. Cabe, ainda, salientar que a ANTT submeteu à discussão pública, em 2020, a proposta de regulamentação da abertura de mercado do serviço de transporte rodoviário interestadual de passageiros, instituída pela Lei nº 12.996/2014, por meio da Audiência Pública ANTT nº 004/2020. A proposta de regulamentação, ainda que votada ao transporte regular, tem reflexos indiretos sobre o transporte por fretamento. Na ocasião, a SEAE apresentou as considerações de natureza concorrencial e regulatória cabíveis, por meio de Parecer de manifestação. Destaque-se que, de acordo de informações apresentadas pela ANTT, haverá a abertura de nova Audiência Pública para a discussão do assunto, à luz das alterações e ou ajustes trazidos pela Lei 14.298/2022.

28. Nesse contexto, o presente Parecer identifica aspectos a serem equacionados na normatização vigente, de forma a suprimir as potenciais assimetrias concorrenciais existentes e os efeitos negativos para os consumidores dos serviços de transporte rodoviário de passageiros.

29. Apresentam-se, no Anexo deste Parecer, a relação de normativos utilizados nesta análise, acompanhados dos respectivos endereços eletrônicos para consulta.

6 Da Tramitação do FIARC

6.1 DESCRIÇÃO DO REQUERIMENTO

30. Trata-se de Requerimento ao FIARC, trazido pela empresa Buser Brasil Tecnologia Ltda, referente à distorção regulatória e respectivos aspectos anticoncorrenciais, e ao custo inerente do setor de transporte coletivo rodoviário de passageiros, sob regime de fretamento, atividade de transporte de natureza privada e regulada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

31. O Requerimento, ora em análise no programa FIARC, diz respeito à regra do denominado "circuito fechado", prevista no Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998. Segundo a requerente, a regra restringe a forma pela qual o agente privado deve prestar sua atividade e a liberdade de escolha e de contratação por parte do usuário com relação a uma atividade lícita, regular e disponível no mercado, conforme disposto no inciso XI do mencionado Decreto. *In verbis*:

> *Art. 3º Para os fins deste Decreto, considera-se:*
> *(.....)*
>
> *XI - fretamento eventual ou turístico: é o serviço prestado à pessoa ou a um grupo de pessoas, **em circuito fechado**, com emissão de nota fiscal **e lista de pessoas transportadas, por viagem, com prévia autorização ou licença da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT**;*
>
> *(.....)*

32. A regra de circuito fechado também foi conceituada pela Resolução ANTT nº 4.777, de 2015, como aquela pela qual **a empresa privada deve obrigatoriamente oferecer seus serviços a grupo de pessoas e o transportá-lo ao destino e conduzi-lo de volta ao ponto de origem, todos juntos, na mesma hora, data, condutor e meio de transporte**, o que em tese tenderia a gerar ociosidade de frota e de mão de obra, além de perda pela alocação ineficiente dos veículos disponíveis para a prestação dos serviços.

33. A Requerente alega que a regra de circuito fechado não tem previsão legal ou constitucional, ferindo-se os princípios da legalidade e da livre iniciativa. Ademais, a referida regra seria incompatível com o uso das plataformas de tecnologia, que reduzem os custos de transação entre as partes contratantes e contratadas, por meio do sistema de "fretamento colaborativo", que contribui para a redução dos custos do transporte, melhoria na qualidade dos serviços, geração de renda e empregos e alavancagem do setor privado envolvido.

34. Segundo o Requerimento, a manutenção da regra de circuito fechado só se justifica para manter a proteção de mercado existente quanto ao transporte coletivo rodoviário de passageiros no regime regular, que é explorado historicamente pelas mesmas empresas ou grupos econômicos, com baixo nível de concorrência intrasetorial.

35. Destaca-se, ainda, que a mencionada Lei de Liberdade Econômica e o Decreto de estímulo ao Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros (TRIIP) (Decreto nº 10.157[5], de 4 de dezembro de 2019), bem como demais iniciativas do governo federal, estão alinhadas com a abertura do mercado e a livre concorrência no setor, visto a Lei nº 12.996, de 18 de junho de 2014, que também alterou o regime de outorga de permissão para mera autorização.

[5] Institui a Política Federal de Estímulo ao Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual e Internacional de Passageiros.

36. No entanto, de acordo com a Requerente, mesmo com a alteração do regime de outorga para a prestação dos serviços de transporte rodoviário de passageiros em regime regular, pouco se avançou em direção à abertura do setor. A Requerente menciona que, atualmente, o processo de autorização para o transporte regular e a licença de operação demoram mais de 1 ano para serem analisados, haja vista a morosidade da análise, bem como a ineficiência que as exigências trazem aos pedidos de novos entrantes. Nota-se, caso verídico, a presença de eventual violação ao Decreto nº 10.178, de 2019, o qual – contudo – não é o objeto deste parecer.

O requerente argumenta que a regra do circuito fechado limita a **liberdade de os agentes econômicos melhor alocarem seus recursos.**

37. Dessa forma, segundo o Requerimento apresentado, a regra de circuito fechado criaria barreira de mercado artificialmente, por meio de atos normativos infralegais, que geram reserva de mercado ao segmento de transporte rodoviário de passageiros no regime regular.

38. A regra limitaria a liberdade do agente privado quanto à prestação de suas atividades, obrigando-o a absorver os custos da ociosidade da frota e da mão-de-obra e impedindo-o de gerir de maneira mais eficiente seus recursos. Além disso, a regra também limitaria o uso de novas tecnologias disponíveis no mercado, aumentando os custos de transação entre todos os envolvidos.

39. Considerando os critérios anticoncorrenciais definidos para embasar a atuação do FIARC, o Requerimento é no sentido de que a regra de circuito fechado seja sinalizada como de **CARÁTER ANTICOMPETITIVO** – conforme previsto no inciso VIII do art. 19 da Lei do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, observada nos termos da Instrução Normativa nº 97, de 2020 (arts. 4º, incisos I, "c", II a IV, 7º, incisos I a IV, IX e X e 8º, incisos II, IV e VIII).

40. Por fim, o Requerimento destaca que busca a sinalização do FIARC como regra onerosa e anticoncorrencial classificada como bandeira vermelha, a ser objeto de revisão por parte da ANTT ou o governo federal. Com a análise do FIARC, busca-se avaliar as justificativas apresentadas que, caso consideradas pertinentes, ensejarão a proposta de revogação do Decreto nº 2.521, de 1998, e a revisão da Resolução ANTT nº 4.777, de 2015.

6.2 DA INSTRUÇÃO REALIZADA PELA SEAE

41. Em 25 de novembro de 2020 foi submetido o Requerimento da empresa Buser Tecnologia Ltda para fins de análise do Decreto nº 2.521, de 20 março de 1998, e da Resolução ANTT nº 4777, de 6 de julho de 2015.

42. Na mesma data, foi expedido o OFÍCIO SEI Nº 299286/2020/ME e enviado à Agência Nacional de Transportes Terrestres informando da submissão do Requerimento e convidando a agência a manifestar preliminarmente sobre o requerimento até o dia 04 de dezembro de 2020, para o endereço: gabinete.seae@economia.gov.br.

43. Em 4 de dezembro de 2020, a ANTT enviou e-mail solicitando prazo adicional para manifestação por parte daquela agência. A manifestação preliminar da ANTT foi recebida por meio do OFÍCIO SEI Nº 23102/2020/DG/DIR-ANTT, de 11 de novembro de 2020, que enviou a Nota Técnica SEI Nº 5875/2020/GEEST/SUPAS/DIR, de 06 de dezembro de 2020.

44. Em 9 de fevereiro de 2021, foi realizada reunião para análise do Requerimento da Buser Brasil Tecnologia Ltda, concluindo que foi demonstrada a relevância e interesse público, porém não foi suficientemente demonstrado o potencial impacto concorrencial relevante. Decidiu-se, neste caso, pela não-aprovação do requerimento nesta I Reunião e pela solicitação à Buser Brasil Tecnologia Ltda. que complemente as informações apresentadas a fim de que seja novamente analisado o referido Requerimento.

45. Em 11 de fevereiro de 2021, foi expedido o OFÍCIO SEI Nº 35749/2021/ME, informando ao Requerente da não-aprovação do Requerimento na I Reunião e solicitando a complementação de informações.

46. Em 01 de março de 2021, a Requerente enviou à esta SEAE três pareceres econômicos de autoria do Prof. Dr. Paulo Furquim, LCA Consultores e Prof. Dra. Ana Frazão, que examinam o setor de transporte regular e fretamento em âmbito econômico, como forma de complementar as informações solicitadas.

47. No dia 3 de março de 2021, foi realizada a II Reunião de admissibilidade da empesa Buser Tecnologia Ltda, concluindo-se pela aprovação do Requerimento no juízo de admissibilidade, e encaminhamento dele para a Coordenação-Geral de Desregulamentação e Competitividade - CODEC, para início do processo de análise investigativa, conforme o artigo 15, parágrafo 3º, da IN SEAE nº 97, de 2020.

48. Em 5 de março de 2021, foi publicado no Diário Oficial da União (DOU) o Aviso de Instauração de Análise Investigativa no âmbito do FIARC.

49. Em 10 de março de 2021, foram expedidos os seguintes ofícios:

> - OFÍCIO SEI Nº 59772/2021/ME, que comunica à ANTT sobre a abertura da análise investigativa acerca da Resolução ANTT nº 4777, de 6 de julho de 2015, estabelecendo prazo de 60 (sessenta) dias para manifestação e submeter informações para subsidiar a análise do referido caso;
> - OFÍCIO SEI Nº 59874/2021/ME, que comunica ao Requerente sobre a abertura da análise investigativa e convida a apresentar manifestação e submeter informações e documentos para subsidiar a análise no prazo de 30 (trinta) dias;
> - OFÍCIO SEI Nº 59904/2021/ME, que comunica à Secretaria de Desenvolvimento da Indústria, Comércio, Serviços e Inovação do Ministério da Economia para que esta, a seu juízo, comunique às associações e entidades representantes dos setores produtivos envolvidos a abertura da análise investigativa mencionada e solicite a apresentação de manifestação e a submissão de informações e documentos para subsidiar a referida análise em até 30 (trinta) dias a partir da data de recebimento deste ofício.

50. Em 17 de março de 2021, por meio de Despacho do Subsecretário de Advocacia da Concorrência, enviou o processo à Coordenação-Geral de Desregulamentação e

Competitividade (CODEC), estabelecendo prazo de 10 (dez) dias para a publicação de cronograma público para desenvolvimento do procedimento de análise investigativa.

51. Em 25 de março de 2021, por meio de Despacho do Subsecretário de Competitividade e Melhorias Regulatórias, foi estabelecido o cronograma público para o presente caso FIARC.

52. Além dos atos relacionados nos parágrafos anteriores, a SEAE promoveu três processos públicos de participação social visando colher subsídios e contribuições para análise do presente caso FIARC, conforme destacados no tópico a seguir.

6.2.1 - CONTRIBUIÇÕES COLHIDAS PELOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

51. Em vista de assegurar ampla participação social e colher subsídios para o presente caso FIARC, a SEAE realizou os seguintes processos públicos:

(I) AUDIÊNCIA PÚBLICA SEAE Nº 2/2021

a. Data Publicação no DOU: 24 de abril de 2021

b. Link Participa + Brasil:

c. Data e hora de realização: 08 de julho de 2021, no horário de 15 às 17 horas

d. Quantidade de participantes externos: 57 (cinquenta e sete) inscritos

e. Principais destaques da Audiência Pública:

52. A audiência pública virtual contou com a participação de representantes de diferentes segmentos do setor de transporte rodoviário de passageiros de longa distância e do governo federal. Dentre as contribuições recebidas, foram apresentados argumentos tanto a favor como contrários à fundamentação do pleito do requerente – Buser Tecnologia Ltda, apresentados por seus represente legais, e representantes de empresas de transporte rodoviário de longa distância dos segmentos de transporte regular e de transporte sob fretamento e do setor de turismo. As contribuições refletiram diferentes pontos de vista sobre o tema sob análise do FIARC.

53. Na audiência, a representante da requerente Buser reconheceu a diferenciação dos serviços de transporte de passageiros, mas alegou que o circuito fechado configura restrição à liberdade econômica. Ademais, segundo a representante, no âmbito dos Estados, existem 14 (quatorze) deles cujo transporte rodoviário sob fretamento possuem circuito aberto. A Buser esclareceu ainda o papel da empresa como intermediadora entre os fretadores e os que desejam viagem sob fretamento, cujo serviço de intermediação tem recolhimento tributário (ISS). Também outra representante da Buser reiterou na audiência a existência de barreiras à entrada no mercado do serviço de transporte rodoviário regular de passageiros.

54. O representante da ANTT reconheceu a inconveniência da norma vigente sobre o fretamento, mas alegou a necessidade de cumprimento das restrições impostas pelo Decreto. Além disso, o representante da ANTT sinalizou que a agência promove estudos para revisão dos normativos referentes ao transporte rodoviário sob fretamento, e ressaltou a concorrência do serviço expresso do fretamento com o setor aéreo.

55. O representante da Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros (ABRATI) insistiu na diferenciação de fretamento colaborativo e serviço regular de transportes de passageiros, como regularidade, regime tributário, entre outros. Em função dessa diferenciação, o representante da ABRATI opinou favoravelmente à manutenção da regra de circuito fechado, sob o argumento de que uma abertura ou supressão da regra poderia desestruturar o segmento regular do transporte rodoviário de passageiros. A ABRATI defendeu ainda a barreira à entrada como diferenciação dos serviços. Na mesma linha, o Secretário-Executivo da Associação Nacional dos Transportadores de Turismo e Fretamento (ANTTUR) defendeu a manutenção do circuito fechado e a estabilidade na prestação do serviço, acompanhada de liberdade concorrencial.

56. Já o representante do Instituto Liberal de São Paulo questionou a dificuldade de alteração da Resolução ANTT nº 4.777, de 2015, alegada pela agência reguladora. Já o representante da Associação Brasileira de Mobilidade e Tecnologia (AMOBITEC) ressaltou a diferenciação dos serviços (regular e de fretamento), alegando que o circuito fechado restringe a atividade econômica, destacando que tal restrição não se encontra prevista em lei. Este também reiterou a concorrência do serviço rodoviário com o setor de aviação civil, e ressaltou a importância da Lei de Liberdade Econômica.

57. O representante dos Fretadores Pela Liberdade defendeu o circuito aberto para o transporte rodoviário sob fretamento, e enumerou alguns exemplos cuja regra do circuito fechado dificulta o desenvolvimento do setor do turismo. Ademais, o representante dos fretadores abordou sobre a carga tributária dos fretistas, bem como a necessidade de abertura do mercado. Destacou ainda a segurança dos serviços prestados pelo modelo de fretamento.

58. Por fim, o representante do Sinfretiba (PR) criticou o risco de monopolização pela Buser e a baixa qualidade dos serviços. Defendeu a utilização do circuito aberto para o setor turístico, mas defendeu a manutenção da restrição regulatória para os serviços padrão "Buser", que, na opinião dele, seria serviço regular "mimetizado".

(II) TOMADA DE SUBSÍDIOS SEAE Nº 3/2021

a. Data Publicação no DOU: 16 de abril de 2021

b. Link Participa + Brasil: https://www.gov.br/participamaisbrasil/tomada-de-subsidios-seae-sepec-me-n-2021-transporterodoviario-interestadual-de-passageiros-sob-fretamento.

c. Período de envio das contribuições: 16 de abril até o dia 31 de maio de 2021

d. Quantidade de Participantes/Contribuições: 28 (vinte e oito) contribuições (19 de pessoa física; 06 da iniciativa privada; e 03 do setor público)

e. Resultados da Tomada de Subsídios

i. aplicativos dos serviços de transporte rodoviário por fretamento (para um único trecho) criam nova demanda por passageiros no serviço de transporte rodoviário?

18 participantes opinaram que os aplicativos de transporte criam nova demanda e outros 10 participantes opinaram que não. Se há criação de nova demanda, significa que os aplicativos de transporte não retiram demanda dos serviços tradicionais, como o TRIIP; se não há criação de nova demanda, a melhor interpretação é que atendem à demanda existente, ou seja, de passageiros que utilizam os serviços de transporte rodoviário independentemente da existência dos aplicativos. Dessa maneira, as respostas apresentam posições antagônicas. Uma posição intermediária seria aquela a qual os aplicativos tanto criariam nova demanda com passageiros que não utilizariam os serviços tradicionais do TRIIP e do fretamento, como também podem captar parcela da demanda de passageiros existente.

ii. Os aplicativos dos serviços de transporte rodoviário por fretamento (para um único trecho), no formato atualmente existente, concorrem diretamente com os serviços de transporte rodoviário regular de passageiros?

Quando os participantes são questionados se os aplicativos de transporte concorrem com os serviços TRIIP, existe um equilíbrio entre aqueles que opinam que existe essa concorrência direta (50%) e aqueles que opinam que não existe essa concorrência entre eles (os demais 50%), sendo recebidas 28 contribuições ao todo. Esse resultado significa que parte dos participantes que opinaram que os

aplicativos criam nova demanda (4 participantes) também consideram que existe essa concorrência entre os aplicativos de transporte e os serviços TRIIP.

iii. Independentemente da resposta (i) e (ii), na sua opinião os aplicativos de serviços de transporte rodoviário por fretamento (para um único trecho) beneficiam o consumidor?

A maioria dos participantes da tomada de subsídios (18 dos 28 participantes) opina que os aplicativos de transporte beneficiam o consumidor. Infere-se, nesse caso, que os participantes que opinaram no sentido de que os aplicativos não criam nova demanda também, possivelmente, não vislumbram benefício para os consumidores em razão da introdução dos aplicativos de transporte rodoviário.

iv. As restrições aplicáveis aos serviços de transporte rodoviário por fretamento devem ser?

1.REVOGADAS completamente, permitindo o circuito aberto no serviço de transporte rodoviário por fretamento;

2. ALTERADAS [6] ***, conforme opções indicadas na questão seguinte.***

3. MANTIDAS integralmente.

15 dos 28 participantes opinaram que as restrições devem ser revogadas, permitindo-se o circuito aberto no serviço de transporte rodoviário por fretamento; outros 6 participantes opinaram que as regras atuais devem ser alteradas; e, por fim, 7 participantes opinaram que as restrições ao fretamento devem ser mantidas integralmente. Infere-se, portanto, que parcela majoritária dos participantes na tomada de subsídios são favoráveis à alteração do "status quo", as

[6] A ANTT já expediu Resoluções visando à regulamentação da prestação do serviço de TRIIP mediante autorização e encontra-se em fase de consolidação de proposta de alteração no marco normativo setorial, tendo sido o assunto objeto da Tomada de Subsídios ANTT nº 004/2020.

regulamentações existentes que tratam dos serviços de transporte rodoviário de passageiros.

v. Existe o risco de que parcela da população que atualmente é atendida pelo serviço regular ficar sem atendimento em caso de revogação da regra de circuito fechado, permitindo-se o circuito aberto no serviço por fretamento?

1. SIM

2. NÃO

15 participantes opinaram não reconhecer a existência desse risco, enquanto outros 13 opinaram pela sua existência. Ou seja, parte substancial (aproximadamente 46,4%) dos participantes acreditam que pode causar prejuízo para parte da população atendida pelos serviços TRIPP caso houvesse a revogação da regra de circuito fechado sem que outra medida fosse adotada.

vi. Caso SIM, é necessário adotar as opções de alteração regulatória apontadas anteriormente?

Trata-se das opções elencadas na questão que ficou prejudicada, conforme já mencionado. No caso do questionamento em tela, a maioria dos participantes opinaram contrariamente à adoção das medidas sugeridas na Tomada de Subsídios: 21 participantes não concordaram com as opções elencadas e apenas 7 participantes mostraram-se favoráveis. Esse resultado é indicativo de que as opções elencadas para reduzir as assimetrias regulatórias foram reprovadas pelos participantes desta tomada de subsídios.

Caso SIM (é necessário adotar alteração regulatória), selecione uma ou mais das opções indicadas abaixo seriam necessárias

1. Flexibilização das exigências regulatórias mínimas para o serviço regular.

2. Subsídio fiscal para o custeio direto das exigências regulatórias mínima.

3. Incorporação de exigências mínimas para o serviço de fretamento (exceto a regularidade) para evitar o problema de assimetria regulatória.

4. Outros

Novamente, quando os participantes são instados a escolherem uma das opções elencadas de alteração regulatória, a opção "Outros" foi a mais escolhida (21 participantes), indicando novamente rejeição da maior parte dos participantes às opções sugeridas na tomada de subsídios para reduzir as assimetrias regulatórias entre os segmentos de transporte rodoviário regular e de fretamento. A segunda opção mais escolhida refere-se à incorporação de algumas exigências mínimas do serviço regular (gratuidades e descontos, por exemplo) no serviço de transporte rodoviário sob fretamento.

(III) EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO SEAE Nº 2/2021

a. Data Publicação no DOU: 13 de abril de 2021

b. Link: **https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/edital-de-chamamento-publico-n-2/2021-313573574**

c. Prazo Para Entrega de Parecer Amicus Curiae: 12 de julho de 2021.

d. Quantos pareceres foram recebidos: 01

e. Se cumpriram as exigências: SIM

f. Resultados do Chamamento Público

59. O Edital de Chamamento Público convidou interessados a apresentarem ***PARECER DE AMICUS CURIE*** no requerimento aprovado no âmbito do FIARC. Dessa forma, o

Chamamento Público teve por objetivo convidar grupos de pesquisadores para desenvolver parecer econômico que complemente a análise investigativa do FIARC Circuito Fechado.

60. A SEAE considera fundamental que a análise de caso do FIARC seja complementada por pareceres econômicos capazes de aprofundarem a investigação sobre o impacto regulatório das normas questionadas, especificamente no que se refere aos aspectos econômicos de tal impacto, principalmente relativos à concorrência e o bem-estar do consumidor. Busca-se, desse modo, a construção de um entendimento mais completo do contexto em que tais normas se inserem, bem como uma análise mais detalhada sobre os referidos efeitos, alcançando os custos e benefícios decorrentes das restrições impostas pela regulação.

61. Como contribuição na condição de Amicus Curie, a SEAE recebeu o trabalho intitulado "Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual de Passageiros (TRIP): adequação regulatória e riscos jurídicos e econômico-concorrenciais', de autoria do grupo de pesquisadores[7] José Del Chiaro, Julia Haddad Niemeyer, Luiz Felipe Rosa Ramos, Marcos Lima e Mário André Machado Cabral.

62. Em linhas gerais, o trabalho de pesquisa buscou demonstrar a essencialidade do serviço de transporte de passageiros do segmento regular (TRIIP), destacando que a regulação mais atualizada incrementou a competitividade, mediante regime de autorização, mas preservando relevantes salvaguardas regulatórias. Ademais, segundo o estudo, o marco regulatório revela que todos os requisitos previstos para outorga de Termo de Concessão do Serviço Regular (TAR) e posterior expedição da Licença Operacional (LOP), previstos na Resolução ANTT nº 4.770, de 2015, são essenciais a tais garantias e estariam em linha com os princípios da prestação de serviços públicos.

[7] Disponível em: http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=432416&tip=UN. Acessado em 25/01/2021.

63. O estudo concluiu que a norma do "circuito fechado" não produz quaisquer efeitos previstos nos artigos 4º a 12 da IN SEAE nº 97/2020, não representando norma anticompetitiva ou abuso regulatório por parte da ANTT. Ainda segundo o estudo, tal norma seria essencial à diferenciação dos serviços de TRIIP Regular e de fretamento, que possuem naturezas e características distintas. Ademais, o estudo aponta que a prestação do serviço de TRIP regular está ameaçado por agentes que vêm deturpando o regime de fretamento. Tal situação geraria um cenário de (i) ameaça ao exercício do direito constitucional ao transporte, (ii) distorções econômico-concorrenciais e (iii) assimetrias regulatórias. Por isso, de acordo com o estudo, a manutenção do quadro regulatório atual seria essencial à viabilidade econômico-operacional e função social do setor de TRIP Regular no Brasil.

64. Em síntese, o estudo defende a manutenção do "*status quo*", ou seja, manter a regra do circuito fechado para o transporte rodoviário de passageiros sob fretamento. Ademais, o estudo não aponta qualquer necessidade de alteração regulatória no segmento regular.

6.2.2 - REUNIÕES ENTRE SEAE E INTERESSADOS NO PROCESSO

65. Concluídos os processos de participação social, a SEAE realizou algumas reuniões virtuais interessados e intervenientes com vistas a esclarecer determinados pontos e aprofundar melhor alguns temas relacionados ao processo**. Reitera-se que a SEAE entende que os conteúdos das reuniões não representam as opiniões dos órgãos e entidades da Administração pública, e meramente constituem a possibilidade de uma discussão aberta sobre o cenário e as possibilidades derivadas de eventuais modificações**.

I. **Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT**

66. Em reunião virtual com técnicos da ANTT no dia 12 de julho de 2021, foi tratada a questão relacionada às assimetrias regulatórias entre os dois segmentos de transporte

rodoviário, principalmente em relação às gratuidades e descontos legais, no contexto de mudança regulatória no segmento de fretamento para promover a supressão da regra de circuito fechado, em vista do eventual impacto negativo à concorrência e onerosidade regulatória.

67. Na ocasião, mencionou-se que essa questão está sendo discutida na ANTT, tendo em vista que a regulamentação sobre o transporte sob fretamento deverá ser objeto de revisão regulatória. Foram assinaladas as alternativas regulatórias, a possibilidade de promover ajustes na regulamentação visando a exclusão da regra de circuito fechado para todo o segmento de transporte sob fretamento e, concomitantemente, a introdução de obrigações do segmento regular relacionadas a gratuidades e descontos legais, bem como assistência material, para o segmento de fretamento na modalidade de fretamento colaborativo[8].

II. **Associação Brasileira de Mobilidade e Tecnologia – AMOBITEC**

68. Em outra reunião virtual realizada no dia 13 de julho de 2021 com representantes da Associação Brasileira de Mobilidade e Tecnologia (Amobitec) para tratar sobre o circuito fechado no segmento de transporte sob fretamento, a questão das diferenças entre os dois segmentos foi bastante ressaltada, como acesso à rodoviário, regularidade, entre outros, especialmente pelo fato de que o circuito fechado não ser a única nem a característica principal que diferencia os segmentos de transporte regular e de transporte sob fretamento.

69. Especificamente sobre a questão envolvendo gratuidades e descontos legais, a Amobitec teceu algumas considerações sobre o modelo, assim como foi destacado que estes benefícios não justificam a manutenção da regra de circuito fechado. Por outro lado, a Amobitec não se mostrou contrária à inclusão das gratuidades e descontos legais no

[8] Ou seja, essas obrigações somente seriam exigidas do fretamento colaborativo e não para as demais formas ou modalidades de fretamento.

fretamento colaborativo, fazendo-se a ressalva de que o modelo atual de financiamento pelos usuários pagantes causa distorções.

III. Buser Tecnologia Ltda

70. No dia 14 de julho de 2021 foi realizada reunião com representantes da Buser, em que enfatizaram o modelo de negócios da empresa, baseado na intermediação entre empresas de fretamento e pessoas que têm interesses em comum quanto ao desejo de se deslocarem para determinada localidade. Também abordaram sobre as características do modelo de fretamento colaborativo, especialmente quanto as diferenças entre o fretamento e o transporte regular. Ademais, os representantes destacaram questões relacionadas à tributação da intermediação da Buser, bem como das empresas de fretamento e do regular.

71. Em relação à eventual assimetria regulatória entre os segmentos de transporte regular e fretamento colaborativo, os representantes da Buser mostraram-se favoráveis a alterações na regulamentação do transporte sob fretamento, não apenas para suprimir a onerosa regra de circuito fechado, como também da inclusão dos benefícios de gratuidades e descontos legais na modalidade de fretamento colaborativo.

IV. Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros – ABRATI

72. No dia 15 de julho de 2021 foi realizada reunião com representantes da ABRATI, que mantiveram o posicionamento da Audiência Pública contrários à exclusão ou a qualquer flexibilização da regra de circuito fechado para o transporte sob fretamento. Ademais, segundo os representantes da ABRATI, o circuito fechado é a principal regra que diferencia o serviço regular do serviço fretado, e sua extinção causaria uma desestruturação do serviço TRIIP, com impactos negativos para o setor de transporte rodoviário.

73. Os representantes da ABRATI enfatizaram as obrigações do segmento regular em relação ao transporte sob fretamento, tais como a necessidade de ônibus reserva a cada 400 quilômetros. Também defenderam que o transporte rodoviário deve manter a exigência relacionada ao capital social, impedindo que empresas sem condições de ofertar um serviço adequado aos passageiros possam entrar nesse mercado.

V. **Ministério da Infraestrutura**

74. No dia 15 de julho de 2015 foi realizada reunião com técnicos do Ministério da Infraestrutura (Minfra) para tratar do tema de circuito fechado. Os representantes do Minfra da mencionaram que o ministério setorial trabalha primeiro com a consolidação da regulamentação do transporte regular de passageiros. Em seguida, o transporte rodoviário sob fretamento poderá passar por uma revisão regulatória.

75. Os representantes do Minfra mostraram-se conscientes da discussão envolvendo a supressão do circuito fechado do fretamento, bem como alguma harmonização de regras do segmento regular com o segmento de fretamento colaborativo, principalmente no tocante às gratuidades e descontos legais. Técnicos presentes argumentaram que nova regulamentação do transporte rodoviário sob fretamento poderia trazer uma nova categoria que não encontra respaldo nos normativos atuais, que seria o fretamento colaborativo, realizado sob demanda. Ressalte-se, nesse caso, que apenas o fretamento colaborativo seria passível de harmonização de algumas obrigações, como as gratuidades, com o segmento de transporte regular, uma vez que as demais categorias de fretamento não têm potencial de concorrência com o segmento regular.

6.2.3 - OUTRAS CONTRIBUIÇÕES ENVIADAS À SEAE

76. Como contribuição adicional para a análise do presente caso FIARC, a ABRATI enviou o trabalho intitulado "**CONTRIBUIÇÕES PARA O NOVO MARCO REGULATÓRIO DO TRIIP**

SOB AS RECENTES POLÍTICAS PÚBLICAS ESTABELECIDAS PELO GOVERNO FEDERAL", de julho de 2020.

77. De forma sintética, a ABRATI destaca que as contribuições contidas no documento podem ser resumidas em três pilares:

- Manutenção dos princípios constitucionais a serem considerados na normatização do transporte interestadual de passageiros. Como um serviço público essencial, de natureza social, a normatização deve garantir o atendimento aos princípios de universalidade, eficiência, continuidade, regularidade, atualidade, generalidade, cortesia e modicidade;
- Observância às características setoriais necessárias para garantir o funcionamento ordenado do setor, em defesa dos interesses dos passageiros, nominalmente: estabilidade, previsibilidade, governabilidade e sustentabilidade; e
- Capacitação da Agência Reguladora para o cumprimento de suas funções normativas, fiscalizatórias e regulatórias, essenciais em um modelo de liberdade de oferta, preços, entrada e saída de mercados, evitando-se assimetrias de obrigações e concorrência desleal.

78. A ABRATI também enviou o trabalho intitulado "***Regulation and market development of long-distance passenger transportation via bus in Germany and the EU***", que aborda sobre o processo de liberalização e desregulamentação na Alemanha e Europa, destacando-se o crescimento e posição dominante da empresa FlixBus no mercado alemão. A principal contribuição do trabalho é destacar o risco de a liberalização culminar em domínio de poucos players no mercado (na Alemanha, por um único player), evidenciando a importância da atuação antitruste para evitar abuso de posição dominante.

7 DA ANÁLISE

79. Além do sumário e da seção introdutória, o presente parecer técnico possui as seguintes seções: (i) Normatização do Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros; (ii) Definição e Aspectos Concorrenciais dos Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros de Longa Distância (iii) Experiência Internacional dos Serviços de Transporte de Ônibus de Longa Distância; (iv) Inovações Disruptivas e Novos Modelos de Negócios no Transporte de Longa Distância; (v) Definição e Delimitação do Mercado Relevante; (vi) Avaliação da Concorrência (Checklist da OCDE); (vii) Avaliação da Onerosidade Regulatória; (viii) Recomendações de Aprimoramento Regulatório Para Incrementar a Concorrência; (ix) Indicações; e (x) Conclusões e Encaminhamentos.

7.1 - NORMATIZAÇÃO DO TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERESTADUAL E INTERNACIONAL DE PASSAGEIROS

7.1.1 - DO TRANSPORTE REGULAR RODOVIÁRIO INTERESTADUAL E INTERNACIONAL DE PASSAGEIROS (TRIIP)

80. O Transporte Regular Interurbano e Internacional de Passageiros (TRIIP), encontra-se disciplinado pelo art. 13 da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001. Destaque-se que o TRIIP foi objeto de recente alteração normativa, por meio da Lei nº 12.996, de 18 de junho de 2014, que alterou a Lei nº 10.233/2001, alterando o formato de outorga para a prestação do serviço, de permissão para autorização e estabeleceu a abertura ao mercado, sem limites ao

número de autorizações por trecho, com ausência de limitações para o número de autorizações, salvo no caso de inviabilidade operacional[9] e preços livres. *In verbis:*

> *Art. 3º A Lei n º 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 de 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)*

81. Os art. 4º e 5º da mencionada Lei nº 12.996/14 estabeleceram um período de transição de até 5 anos, em que seriam fixadas as tarifas máximas dos serviços regulares de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, bem como os critérios para seu reajuste e a vigência das autorizações especiais vigentes.

[9] 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/L12996.htm . Acessado em 25/05/2021.

82. No ano de 2019, após decorrido o mencionado período de transição, foi expedido o Decreto nº 10.157, de 4 de dezembro de 2019, que instituiu a Política Federal de Estímulo ao Triip. Em linhas gerais, o referido Decreto estabeleceu os princípios e as diretrizes aplicáveis ao TRIIP, com destaque para a livre concorrência, liberdade de preços, de itinerário e de frequência e 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, nos termos dos art. 2º e 3º. *In verbis*:

> *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.*
>
> *Parágrafo único. A especificação de requisitos mínimos para a prestação dos serviços de transporte de que trata o caput deverá se guiar exclusivamente em razão da preservação da segurança dos passageiros, da segurança na via e nos terminais de passageiros.*
>
> *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;*
> *II - definição dos serviços sujeitos à adoção de gratuidades instituídas por lei; e*
> *III - vedação à instituição de reserva de mercado em prejuízo dos demais concorrentes e à imposição de barreiras que impeçam a entrada de novos competidores nacionais ou estrangeiros no mercado.*
>
> *§ 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.* (sem grifo no original)

83. Ressalte-se que a ANTT tem modificado procedimentos[10] no sentido de adotar as medidas regulatórias necessárias ao cumprimento da Lei 12.996/2014 e do Decreto nº 10.157/2019, inclusive, buscando-se atendimento aos princípios da livre concorrência e da liberdade de preços no serviço TRIIP. Em tese, as regras atuais permitem, desde que cumpridas as exigências de qualificação técnica e econômica, que qualquer interessado possa pleitear prestar o serviço, mediante simples solicitação de autorização à Agência Reguladora. Em que pesem tais iniciativas e avanços na lei e decreto favoráveis à concorrência, conforme será visto na Seção 8.1, a regulamentação do serviço TRIIP ainda preserva algumas barreiras à entrada nesse segmento, além de outras questões que merecem aperfeiçoamento regulatório, exigindo-se uma maior desregulamentação pró-concorrência no segmento regular e de fretamento.

84. Por fim, cabe salientar que se encontra em tramitação, junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.270[11], com pedido de medida cautelar, de relatoria do ministro Luiz Fux, de autoria da Associação Nacional das Empresas de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros (Anatrip), que questiona a validade da autorização para a prestação de serviços interestaduais de transporte terrestre

[10] A ANTT já expediu Resoluções visando à regulamentação da prestação do serviço de TRIIP mediante autorização e encontra-se em fase de consolidação de proposta de alteração no marco normativo setorial, tendo sido o assunto objeto da Tomada de Subsídios ANTT nº 004/2020.

[11] Disponível em: http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=432416&tip=UN. Acessado em 25/01/2021.

coletivo de passageiros, sem procedimento licitatório prévio. A referida ação encontra-se, desde 22/04/2021, conclusa para o Relator.

7.1.2 - DO TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE PASSAGEIROS POR FRETAMENTO

85. O Transporte Rodoviário de Passageiros por Fretamento encontra-se disciplinado pelos incisos X e XI do art. 3º do Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998. O referido Decreto dispõe sobre a exploração, mediante permissão e autorização, de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e dá outras providências, com base no art. 84, Incisos IV e VI, da Constituição, e tendo em vista o disposto na alínea "e" do Inciso XII, do art. 21 da Constituição e na Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Relativamente aos serviços de fretamento, os mencionados dispositivos estabelecem 2 modalidades - Fretamento Contínuo e Fretamento Turístico. *In verbis*:

> *Art. 3º Para os fins deste Decreto, considera-se*[12]*:*
> (*.....)*
>
> *X - fretamento contínuo: é o serviço prestado a pessoas jurídicas para o transporte de seus empregados, bem assim a instituições de ensino ou agremiações estudantis para o transporte de seus alunos, professores ou associados, estas últimas desde que legalmente constituídas, com prazo de duração máxima de doze meses e quantidade de viagens estabelecidas, com contrato escrito entre a transportadora e seu cliente, previamente analisado e autorizado pela Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT;*
>
> *XI - fretamento eventual ou turístico: é o serviço prestado à pessoa ou a um grupo de pessoas,* ***em circuito fechado****, com emissão de nota fiscal e lista de pessoas transportadas, por viagem, com prévia autorização ou licença da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT;*
>
> *(.....) (grifamos)*

[12] Redação dada pelo Decreto nº 8.083, de 26 de agosto de 2013.

86. Da análise dos mencionados dispositivos, observa-se que para o caso do fretamento eventual ou turístico, objeto de análise deste Estudo, estabeleceu-se o mecanismo denominado "**circuito fechado**", que consiste basicamente na obrigação de o transportador restringir-se a transportar uma lista fixa de passageiros, necessariamente nos percursos de ida e volta da viagem, sendo-lhes vedado o transporte de qualquer passageiro que não conste da lista previamente submetida ao Poder Regulador.

87. A regra de circuito fechado também é prevista na Resolução ANTT nº 4.777, de 6 de julho de 2015, que dispõe sobre a regulamentação da prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento. Na citada resolução, a exigência de circuito fechado é prevista nas definições dos três tipos de transporte sob fretamento: turístico, eventual e contínuo.

88. O requerimento do FIARC ora analisado considera a regra de circuito fechado para o transporte rodoviário sob fretamento anticompetitiva, pois restringe a atuação dos prestadores de serviço de transporte rodoviário sob fretamento, restringe a opção dos consumidores/usuários, além de que causar onerosidade para o setor.

89. Cabe salientar que o mencionado Decreto nº 2.521/1998 foi expedido anteriormente à Lei nº 10.233/2001, que criou a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), agência reguladora setorial responsável pela regulação dos serviços de transporte rodoviário de passageiros, dentre outras atribuições, o que permite supor a desatualização da referida regulamentação.

90. No contexto da análise da regulamentação do transporte rodoviário de passageiros, a ANTT registra, de forma pormenorizada e com riqueza de detalhes técnicos, o entendimento quanto à obsolescência do Decreto nº 2.521/98 e a inconveniência em se proceder alterações

pontuais e até mesmo a manutenção de seu texto[13], tendo em vista a existência de incompatibilidades com os pressupostos da Lei nº 10.233/01, razão pela qual entende aquela agência reguladora que o fretamento, como modalidade de serviço, deveria contar com um decreto específico, à semelhança do já mencionado Decreto n. 10.157/2019 (que regulamenta o serviço regular de transporte de passageiros), de forma a conter apenas as diretrizes a serem observadas pela ANTT, por ocasião da regulamentação da matéria[14].

7.1.3 - DAS OBRIGAÇÕES DE GRATUIDADE APLICADAS AO TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE PASSAGEIROS

91. O transporte rodoviário regular de passageiros encontra-se subordinado a um conjunto de obrigações de natureza social[15], que envolve benefícios (gratuidades, passe livre e/ou descontos) aplicáveis para idosos, portadores de deficiência, jovens e crianças.

92. Relativamente aos idosos, o benefício de gratuidade encontra-se previsto na Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), que disciplina os direitos assegurados às pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos. O art. 40 estabelece o seguinte:

> *Art. 40. No sistema de transporte coletivo interestadual observar-se-á, nos termos da legislação específica:*
> *I – a reserva de 2 (duas) vagas gratuitas por veículo para idosos com renda igual ou inferior a 2 (dois) salários-mínimos;*
> *II – desconto de 50% (cinqüenta por cento), no mínimo, no valor das passagens, para os idosos que excederem as vagas gratuitas, com renda igual ou inferior a 2 (dois) salários-mínimos.*

[13] Nota Técnica Nº 935/2020/DDB/DIR, de 9 de março de 2020 e Nota Técnica SEI Nº 3497/2020/GEEST/SUPAS/DIR, de 4 de agosto de 2020.
[14] Entendimento constante dos Itens 3.11, 3.12. 3.13, 3.14 e 3.15 (fl. 03) da Nota Técnica SEI Nº 3497/2020/GEEST/SUPAS/DIR, de 4 de agosto de 2020.
[15] Disponível em: https://portal.antt.gov.br/beneficios-tarifarios. Acessado em 25/05/2021.

> *Parágrafo único. Caberá aos órgãos competentes definir os mecanismos e os critérios para o exercício dos direitos previstos nos incisos I e II.*

93. A regulamentação do mencionado dispositivo foi implementada por meio do Decreto nº 5.934[16], de 18 de outubro de 2006, posteriormente revogado pelo Decreto nº 9.921[17], de 18 de julho de 2019.

94. Quanto aos portadores de Deficiência, o benefício de passe livre foi instituído pela Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência e regulamentado pelo Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999.

95. Os benefícios tarifários para jovens aplica-se a pessoas de baixa renda, na faixa etária de 15 a 29 anos, nos termos do art. 32 da Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013, regulamentado pelo Decreto nº 8.537 de 5 de outubro de 2015, e pela Resolução ANTT nº 5.063[18], de 30 de março de 2016. O benefício consiste em duas vagas gratuitas e duas vagas com desconto mínimo de 50% em cada veículo ou comboio ferroviário de serviço convencional de transporte interestadual de passageiros[19].

96. Finalmente, os benefícios aplicáveis a crianças consiste do direito de 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

---

[16] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5934.htm. Acessado em 25/05/2021.
[17] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9921.htm#art48. Acessado em 25/05/2021.
[18] Disponível em: https://anttlegis.datalegis.inf.br/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&num_ato=00005063&sgl_tipo=RES&sgl_orgao=DG/ANTT/MT&vlr_ano=2016&seq_ato=000. Acessado em 25/05/2021.
[19] Fonte: ANTT. Disponível em: https://portal.antt.gov.br/beneficios-tarifarios. Acessado em 25/05/2021.

menores, nos termos do Item XVII do Art. 6º da Resolução ANTT nº 1.383, de 29 de março de 2006, alterada pela Resolução ANTT nº 1.922, de 28 de março de 2007.

7.1.4 - DO PROCESSO DE REGULAMENTAÇÃO EM CURSO DO TRIIP

97. Menciona-se ainda que a ANTT está em processo de revisão do marco regulatório do TRIIP, buscando adequação da regulamentação vigente às diretrizes normativas estabelecidas, inclusive com a consolidação normativa das resoluções que disciplinam o setor de serviços regulares de transporte rodoviário interestadual de passageiros.

98. As iniciativas legais e regulatórias elencadas acima representam avanços do marco regulatório do TRIIP em direção à maior abertura e liberdade do setor, trazendo aspectos que podem incrementar a concorrência no médio prazo. Destaca-se, ainda, que a revisão da regulamentação do TRIIP pela ANTT deverá trazer novos avanços nos aspectos concorrenciais e regulatórios, conforme consta no PARECER SEI Nº 12410/2020/ME, de 29 de julho de 2020, expedido por esta Secretaria na análise da Tomada de Subsídios nº 04/2020, cujo 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 nº10.139, de 28 de novembro de 2019 e Parecer SEI nº 1181/2021/ME, de 22 de janeiro de 2021, expedido pela SEAE como contribuição à Audiência Pública ANTT nº 004/2020, com o objetivo de tornar pública e colher sugestões sobre proposta de regulamentação da prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros (TRIIP).

99. Portanto, existe espaço para a melhoria regulatória do TRIIP. Alguns problemas foram endereçados na revisão regulatória da ANTT. Vale ressaltar que uma maior abertura do setor para a concorrência, bem como regulação mais aderente às questões de eficiência,

deve possibilitar a entrada de novos *players*, entre os quais, as empresas que operam sob o regime de fretamento.

100. Observa-se, no entanto, riscos à continuidade do processo de maior abertura do setor de TRIIP. Um exemplo é a aprovação da Lei nº 14.298, de 5 de janeiro de 2022 (iniciado pelo PLS nº 3.819, de 2020), que altera a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.

101. A referida Lei altera os fundamentos instituídos pela Lei nº 12.996, de 2014, que institui o regime de autorizações para o TRIIP, a ser explorado sob o regime de livre concorrência e de liberdade de preços. Em síntese, insere o conceito de inviabilidade econômica como variável ensejadora do caráter de exclusividade, além de exigência de capital social mínimo, e requisitos relacionados à segurança, capacidade técnica, operacional e econômica da empresa.

102. A seção seguinte aborda definição e alguns aspectos concorrenciais dos serviços de transporte rodoviário de passageiros de longa distância. Em seguida, traremos uma seção com algumas considerações sobre a revisão da literatura internacional econômica sobre o tema.

7.2. - DEFINIÇÃO E ASPECTOS CONCORRENCIAIS DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE PASSAGEIROS DE LONGA DISTÂNCIA

105. A organização do serviço de transporte rodoviário de passageiros [20] de longa distância é composta por quatro espécies[21]:

internacional (ocorre entre o Brasil e seus vizinhos);

interestadual (ocorre entre cidades de diferentes estados);

intermunicipal (ocorre entre cidades de um mesmo estado); e

distrital (entre localidades dentro do Distrito Federal).

106. Institucionalmente, os serviços de Transporte Internacional e Interestadual Rodoviário de Passageiros (TRIIP) são geridos e regulados por entidades federais (Constituição Federal de 1998 – CF/1988, artigo 21, XII, e), o distrital por entidades do Distrito Federal (CF/1988, artigo 32, §1º), e o intermunicipal, seguindo a tradição constitucional, está sob a responsabilidade dos estados (CF/1988, artigo 25, §1º). Neste último, de responsabilidade dos Estados, também é denominado serviço de Transporte Intermunicipal Convencional de Passageiros Por Ônibus (TIPO).

107. Segundo Rolim & Brasileiro (2009, p. 15)[22], os serviços de ônibus de longa distância (TRIIP e TIPO) são operados historicamente por empresas privadas, sujeitas à regulação pública, sem subsídios, em acertos de longa duração, sem que tenha havido real disputa para a obtenção dos direitos de exploração das linhas. Na maioria dos casos, os serviços vinham,

[20] No Brasil, o transporte interestadual e internacional de passageiros, assim como o intermunicipal realizado dentro dos Estados, não é necessariamente caracterizado pela distância. Neste mercado estão inclusos serviços de transporte rodoviário de passageiros que poderiam ser enquadrados como média ou longa distância. Para fins deste Parecer, e tendo em vista que a definição de longa distância é amplamente utilizada para definição de tais serviços, optou-se por caracterizar o mercado como serviços de transporte rodoviário de passageiros de longa distância – embora alguns mercados que estão inclusos possam ser de média distância.

[21] Conforme PARECER SEI Nº 5176/2019/ME, de 16 de dezembro de 2019. Em grande medida, este tópico baseou-se no citado parecer, com as devidas adaptações.

[22] Rolim, Fernando A Oliveira & Brasileiro, Anísio (2009). Competitividade na regulamentação do transporte rodoviário de passageiros: uma análise à luz de um modelo de auditagem. REVISTA TRANSPORTES, v. XVII, n. 1, p. 14-26, junho 2009. Disponível em: https://revistatransportes.org.br. Acesso em 22/10/2019.

até o advento da CF/88, sendo realizados com base em delegações precárias, sendo renovadas quase automaticamente e sucessivamente, findo os prazos estabelecidos.

108. Após a publicação da CF/1988, os contratos continuaram a ser renovados e, após 1995, em muitos Estados, foram sendo transformados em concessões, para adequação ao novo ordenamento, entretanto, sem a feitura de licitações (Rolim, 2007)[23]. No âmbito federal, Schiller (2018)[24] destacou que no caso dos serviços TRIIP, jamais houve licitação dos serviços de transporte rodoviário regular interestadual e internacional de passageiros.

109. Nota-se, portanto, que a regra licitatória para a delegação de serviços públicos para a exploração de particulares não foi observada nos níveis estadual e federal. Como efeito, restringe-se a competição pelo mercado, de forma que a competição não é a regra, mas a exceção nesse mercado. Na mesma linha, Rolim (2007) conclui que "não se observa nem uma estrutura de livre mercado, nem uma estrutura competitiva controlada por algum tipo de regulação econômica. Em vez disso, o mercado é composto, em quase sua inteireza, por direitos de operação exclusivos e por fortes barreiras à entrada de novos operadores".

110. Para fins de delegação de serviços públicos, a Lei Federal nº 8.987, de 1995, adotou duas espécies de delegação – concessões e permissões – e a diferença entre elas se assenta nos requerimentos para adoção de uma ou outra, as primeiras sendo mais exigentes que as últimas. Ambos os regimes são precedidos de licitação. No âmbito federal, para os serviços tipo TRIIP, a exigência de licitação foi flexibilizada com a Lei nº 12.996, de 2014, que estabeleceu uma nova sistemática para a prestação do serviço público de TRIIP, prevendo-se a autorização como forma de delegação da prestação de serviços. A nova lei também

[23] Rolim, Fernando A Oliveira (2007). Tribunais de Contas e a Regulação do Transporte Intermunicipal de Passageiros por Ônibus (TIPO). Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco - UFPE, Recife. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/5633. Acesso em 23/10/2019.
[24] Schiller, A. (2018). O novo modelo de autorização da Lei n. 12.996/2014 e os seus efeitos no setor de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. Revista Digital De Direito Administrativo, 5(2), 151-179. Disponível em: https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v5i2p151-179. Acesso em 22/10/2019.

manteve a permissão como forma de delegação dos serviços. Segundo Schiller (2018, p. 154, *op. cit*), a rigor, estabeleceu-se na lei o que estava firmado na prática. O legislador facultou ao Poder Público explorar, mediante autorização, os serviços de transporte rodoviário interestadual ou internacional de passageiros, flexibilizando a exigência de realização de licitação.

111. Dessa forma, são três formas de delegação dos serviços públicos: concessão, permissão e autorização. A diferença entre elas se assenta nos requerimentos para a adoção de uma ou outra, as primeiras sendo mais exigentes que as últimas. As duas primeiras são formalizadas via contrato[25], porém se o poder público perceber a necessidade de extinção dos serviços antes do advento contratual nas permissões o procedimento é mais simples, e as compensações aos particulares menores. Já a autorização é um ato administrativo precário, não possui relação contratual, e possibilita ao particular a realização de uma atividade de predominante interesse deste ou de utilização de um bem público, não cabendo qualquer indenização ao final da outorga.

112. Sob a perspectiva constitucional, Schiller (2018, p. 159), ponderou que a autorização não apenas foi prevista na Constituição como um mecanismo de outorga, como se trata de um mecanismo mais flexível para a delegação, à iniciativa privada, das atividades de interesse coletivo que foram expressamente arroladas naquele dispositivo, sem a necessidade de realização prévia de licitação, e sem a necessidade de observância das regras estabelecidas nas Leis nºs. 8.987, de 1995, e 9.074, de 1995. Na visão do autor, essa flexibilidade tem levado à edição de um novo conjunto de normas para diversas atividades econômicas, com o escopo de ampliar a concorrência e permitir que as regras de mercado influenciem na qualidade do serviço e na configuração do preço, o que antes não se admitia para toda e qualquer atividade voltada para o interesse público, à luz do art. 175 da CF/88.

[25] A permissão é formalizada por meio de um contrato de adesão, precário, discricionário, precedido de licitação; a concessão é formalizada por contrato administrativo bilateral, precedido de licitação, com prazo determinado e cuja rescisão antecipada pode gerar o dever de indenizar.

113. No âmbito federal, os serviços de transporte rodoviário poderão ser delegados via permissão (transporte semiurbano que ocorre entre duas unidades federativas regionais) ou autorização (TRIIP). Não existe, portanto, o mecanismo da permissão ou da concessão para a delegação de serviços TRIIP, o que poderia ser considerada uma boa prática regulatória. Segundo Ribeiro (2019, p. 24)[26], no regime de autorização, a expectativa é que o mercado tenha as seguintes características: (i) livre entrada de novos transportadores, desde que atendidos os pré-requisitos; (ii) livre criação de novas linhas de ônibus entre municípios; (iii) liberdade tarifária; e (iv) autorização sem prazo de vigência, extinguindo-se pela sua plena eficácia, por renúncia, anulação ou cassação. Em tese, o regime de autorização pode ampliar a concorrência entre as linhas, melhorando a qualidade do serviço e uma eventual redução de preços em prol do consumidor.

114. Ao avaliar o modelo de autorização trazido pela legislação federal para os serviços TRIIP, de competência da União, Binenbojm (2017, *apud* Ribeiro, 2018)[27] pondera que este modelo é próprio para aqueles casos em que o melhor cenário pressupõe ampla competitividade entre os agentes privados interessados na prestação do serviço. Segundo este autor, o serviço de transporte rodoviário deve estar sujeito à ampla concorrência, a fim de beneficiar os usuários, dado que quanto mais empresas prestarem o serviço, maior será a demanda por qualidade sobre o prestador.

115. Assim, o regime de autorização é mais propício para promover a concorrência. Neste modelo, a qualquer momento pode ocorrer a entrada de novos concorrentes competindo com os incumbentes estabelecidos. Na teoria, a livre concorrência gera benefícios para o

[26] RIBEIRO, H.A.S. (2019). Identificação de concorrência ruinosa nos serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros. Tese de Doutorado em Transportes, Publicação T.TD-001/2019, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 189 p. Disponível em: http://repositorio.unb.br/handle/10482/35351. Acesso em 24/10/2019.

[27] Binenbojm, Gustavo (2017). Assimetria Regulatória no Setor de Transporte Coletivo de Passageiros: a Constitucionalidade do art. 3º da Lei nº 12.996/2014. Revista de Direito da Cidade, vol. 9, nº 3, julho, 2017, p. 1268-1285.

usuário, pois assegura a liberdade de escolha do prestador de serviço por parte dos usuários. O usuário se beneficia da competição dos prestadores de serviços, que se utiliza de variáveis como preço e qualidade de serviço e a sua diferenciação. Quando a livre concorrência prevalece, a tendência é uma disputa por ampliar e melhorar a prestação do serviço, uma vez que o usuário buscará o prestador que ofertará o menor preço e a prestação mais adequada do serviço[28].

116. No regime de autorização, o regulador não deve impor restrição ao ingresso de novos prestadores, permitindo-se que a interação do mercado regule o preço, a quantidade e a qualidade do serviço prestado. Se houver imposição de barreiras à entrada para novos competidores no mercado, presume-se que a concorrência é restringida, podendo gerar situações de monopólio. O mecanismo da autorização não é um instrumento adequado para mercados que não possuam características competitivas, podendo-se configurar como burla ao procedimento licitatório, tendo em vista que a concessão e permissão são instrumentos mais adequados para a delegação de serviços públicos com características de monopólio.

117. A autorização, sob o aspecto jurídico, é a forma de delegação dos serviços mais flexível e precária, inserindo-se num ambiente em que a concorrência no mercado é o principal regulador da oferta e demanda do serviço delegado. A hipótese é que o serviço pode ser prestado para o usuário no modelo concorrencial ou competitivo pelos prestadores que estejam aptos a prestarem o serviço. O regime de autorização não é precedido de licitação e

[28] Ressalta-se, entretanto, que na hipótese de existência de subsídios cruzados entre linhas de ônibus, a concorrência pode não ser o melhor caminho para assegurar uma prestação adequada dos serviços, pois tende a reduzir o excedente que financia o serviço prestado em linhas deficitárias. Tal situação é aquela em que a delegação dos serviços concedida pelo Poder Concedente contenha um arranjo de distribuição de linhas para a empresa de serviços de transporte rodoviário com linhas superavitárias e deficitárias (filé com osso), de forma que o excedente gerado de linhas superavitárias subsidia a prestação de serviços de linhas deficitárias. Nesse caso hipotético, o caminho mais adequado para melhorar a prestação do serviço não é a competição entre empresas que prestam o serviço, mas a integração dos serviços delegados, buscando-se reduzir os custos e melhorar a eficiência operacional do conjunto de linhas delegadas à iniciativa privada. Essa situação hipotética é bastante comum nos serviços de transporte coletivo urbano, incluindo os intermunicipais de municípios conturbados; porém, não é observada, de fato, nos serviços de longa distância do tipo TRI\IP ou TIPO. Além de não existir qualquer racionalidade econômica, também não há nenhuma obrigação legal ou regulatória para uma empresa prestar o serviço para uma linha de ônibus deficitária, salvo o período mínimo de permanência na linha.

a delegação dos serviços é feita por ato administrativo, inexistindo contrato entre o Poder Público e o particular. Como regra, na autorização todos os pretendentes que estejam aptos a prestarem os serviços, no sentido de atendimento de requisitos para a prestação do serviço autorizado, podem requerer e obter a autorização para fazê-lo. Prevalece a competição no mercado entre empresas operadoras; inexiste a necessidade de promover a concorrência pelo mercado (ou seja, licitação dos serviços), pois é livre a entrada para novos operadores.

118. Dessa forma, o modelo de autorização se caracterizaria por liberdade de entrada e dispensaria qualquer regulação de preço pelo Poder Concedente, que seria dado pelo mercado, que teria liberdade de fixar o preço ao usuário. A autorização é o melhor modelo para os mercados mais dinâmicos, com elevada demanda de passageiros, permitindo a ampla concorrência entre os prestadores pelo usuário. Na prática, nem sempre é observada livre entrada quando existe a necessidade de alguma autorização por parte do Poder Público, especialmente quando a regulamentação em vigor ainda apresenta barreiras à entrada. Por isso, alguns países optaram pela desregulamentação completa dos serviços de ônibus de longa distância, com benefícios para os usuários e o desenvolvimento do mercado, conforme será visto no tópico sobre as experiências norte-americana e europeia.

119. Ainda sob o prisma concorrencial, a regulamentação é vista como a principal barreira à entrada de novos participantes nesse mercado, até porque as necessidades de capital para a operação dos serviços de TIPO ou TRIIP são relativamente baixas, sendo os investimentos mais significativos os relacionados à aquisição da frota de ônibus [29] . Estes possuem depreciação acelerada, de forma que o ativo é depreciado em quatro anos[30]. Por sua vez, as barreiras regulatórias podem ser impeditivas. Mesmo no caso de serviços autorizados, como

[29] O BNDES possui linhas de financiamento de aquisição de ônibus, com taxas reduzidas, reduzindo ainda mais as barreiras à entrada nesse setor.
[30] Conforme ANEXO III – TAXAS ANUAIS DE DEPRECIAÇÃO constante na Instrução Normativa RFB nº 1700, de 14 de março de 2017, 8702 - VEÍCULOS AUTOMÓVEIS PARA TRANSPORTE DE 10 PESSOAS OU MAIS, INCLUINDO O MOTORISTA, a taxa de depreciação é de 4 anos, o que equivale em uma taxa de depreciação de 25% (vinte e cinco por cento) ao ano. Disponível em: http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=81268#1706802. Acesso em 11 de agosto de 2021.

ocorre atualmente com a legislação dos serviços TRIIP, de competência federal, as barreiras regulatórias[31] podem estar restringindo a entrada de novos competidores, mostrando-se rigidez que impede a configuração de um ambiente mais competitivo.

120. Por fim, cabe mencionar que se observa crescente mercado informal de transporte de passageiros por ônibus, que não fica restrito ao transporte coletivo intermunicipal de municípios contíguos, de curta distância, com características predominantes urbanas. A oferta de serviços de transporte informal de passageiros concorrendo com linhas de serviços de longa distância cria um ambiente irregular que afeta o setor. Quanto maior a densidade populacional de uma região atendida pelo serviço de ônibus, maior é a probabilidade de ocorrência de prestadores de serviços informais em atuação. A proliferação de serviços de transporte informal é um indicativo de que os ganhos de escala não são barreiras determinantes nesse setor. Além disso, a entrada dos ofertantes de serviços do transporte informal significa que não existe barreira à entrada de novos ofertantes através da diferenciação, pois a marca não é considerada na escolha do transporte pelos usuários (Almeida *et all*. (2002, p. 8)[32].

[31] Por exemplo, previsão de frequência mínimas em cada sentido de cada mercado, exigência de período mínimo de operação de 12 meses que estabelece forte barreira à saída e exigência de número elevado de passageiros por km/transportados para a entrada em mercados mais dinâmicos. Ressalte-se, no entanto, que a agência reguladora setorial (Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT) encontra-se em fase de reformulação do marco regulatório do TRIIP, de forma a adequá-lo às diretrizes estabelecidas pela normatização vigente (Lei nº 12.996, de 18 de junho de 2014 e Decreto nº 10.157, de 4 de dezembro de 2019), já tendo realizado Audiência Pública sobre o assunto (Audiência Pública ANTT nº 004/2020, realizada no período de 23/11/2020 a 23/01/2021). Essas questões devem ser trazidas mais adiante.

[32] Almeida, Gustavo G.; Rodrigues, Paulo de T.& Said, Rosa M. (2002). Adaptação Estratégica no Setor de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros: Uma Análise de Grupos Estratégicos. Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2002-eso-1564.pdf. Acesso em 15/10/2019.

7.3. - EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE DE ÔNIBUS DE LONGA DISTÂNCIA

121. A presente seção busca trazer a experiência e desenvolvimento recente da indústria dos serviços de transporte de ônibus urbanos de longa distância nos EUA e países europeus. Após longo período de declínio do setor em muitos países desenvolvidos, principalmente com maior desenvolvimento dos sistemas de transportes ferroviários e aeroviário de passageiros, o setor de ônibus de longa distância parece estar experimentando um renascimento nos anos mais recentes. Há diversos fatores que contribuem para novo impulso dos serviços de ônibus de longa distância, com destaque para o uso de inovações disruptivas, baseadas nas novas tecnologias de conectividade, e o incremento de novos serviços e comodidades que visam disputar a preferência dos passageiros de transporte de longa distância.

122. Nesta seção, primeiro abordamos a experiência norte-americana (Estados Unidos da América) dos serviços de ônibus de longa distância. Em seguida, faremos uma avaliação da experiência europeia. Por fim, alguns tópicos de conclusões sobre as experiências relatadas.

7.3.1 - EXPERIÊNCIA NORTE-AMERICANA: HISTÓRICO E DESDOBRAMENTOS RECENTES

123. Nos EUA, os serviços de ônibus de longa distância atingiram seu pico em 1970, com aproximadamente 130 milhões de viagens pelo país. A partir disso, o setor entrou em longo período de declínio. Segundo DOT (2005)[33] , o serviço transportava naquele ano (2005) um número igual ou inferior a 40 milhões de viagens por ano. Ainda de acordo com o DOT, no mesmo ano, enquanto quase 90% (noventa por cento) dos americanos rurais nos 50 estados têm acesso ao serviço intermunicipal, menos de 1% das viagens de longa distância feitas por

[33] U.S. Departament Transportation – DOT (2005). Study Of Intercity Bus Service. Report of the Department of Transportantion to the United States Congress Pursuant to House Report 108-671 (2004). July, 2005. Disponível em: https://www.transportation.gov/office-policy/transportation-policy/study-intercity-bus-service. Acesso em 07 de maio de 2021.

americanos rurais são via ônibus intermunicipal. Houve um declínio do setor no país que remonta a um longo período iniciado nos anos 70.

124. No ano de 1982, seguindo o modelo de desregulamentação promovida nos setores de transporte aéreo (1978) e de transportes ferroviários de passageiros e de carga (1980), foi aprovada a desregulamentação dos serviços de transporte de ônibus de longa distância ("*The Bus Regulatory Reform Act*, 1982"). Esta lei reduziu o papel da *Interstate Commerce Comission* (ICC) e das agências estaduais na regulamentação do setor, dando maior liberdade para as empresas de ônibus definirem tarifas praticadas, liberdade de entrada em novos mercados e descontinuidade dos serviços não lucrativos (DOT, 2005, p. 6).

125. A nova legislação permitiu que as operadoras de ônibus abandonassem linhas não lucrativas, o que levou ao abandono de rotas e pontos de serviço, logo após à sua aprovação. No entanto, a despeito da flexibilização proposta, o menor peso regulatório não atacou as causas do declínio desse setor: o aumento da concorrência do transporte aéreo e ferroviário e o aumento da frota de automóveis. Como consequência, o setor continuou se retraindo com a redução das viagens de ônibus, atendendo a 23 mil locais em 1965, 11.820 em 1982 e menos de 6 mil em 1991 (DOT, 2005, p. 7). Dos locais que deixaram de ser atendidos pelo serviço de transporte rodoviário de passageiros após a desregulamentação de 1982, aproximadamente 73% estavam em áreas com populações de menos de 10 mil habitantes.

126. Segundo o estudo do Departamento de Transporte dos EUA, esse declínio do serviço de ônibus intermunicipal representa um esforço contínuo do setor de ônibus para alcançar a lucratividade pelo aumento da produtividade, assim como fornecer um serviço mais atraente em menos corredores de viagens (DOT, 2005, p. 7). Tal realinhamento do serviço de ônibus intermunicipal continuou até 2004-2005, com a substituição de pontos locais de serviço para corredores de serviço expresso (DOT, 2005, p. 6), indicando uma mudança no padrão de competição desse setor a partir de meados dos anos 2000.

127. Em resposta à redução dos postos de serviço pós-desregulamentação (1982) surge um conceito de serviço inovador desenvolvido no final da década de 80 para manter o acesso de pequenas cidades aos ônibus intermunicipais. Trata-se do "Programa de Conexão Rural"[34] e, posteriormente, Projeto CTAA *Bus Feeder*, que consistia em ajustar as rotas e pontos de serviço para alimentação de rotas maiores, levando pessoas de comunidades menores, especialmente rurais, para os serviços de ônibus intermunicipais operados entre grandes cidades (DOT, 2005, p. 8). Em síntese, o programa previa que operadores de pequenas empresas de ônibus locais vendessem passagens de ônibus como "agentes *off-line*" para pontos mais distantes mediante um acordo (recebimento de comissão) com empresas que operam linhas de transporte intermunicipal de longa distância.

128. Este programa não impediu a continuidade do declínio do setor, uma vez que os operadores de ônibus de longa distância enfrentavam dificuldades sistêmicas. Isso ficou evidente em 1991 com o pedido de proteção contra falência[35] da operadora Greyhound, a maior do país. Novamente, buscando estagnar a crise no setor, foi criado um programa federal de assistência para o transporte público rural, o *Rural Transit Assistence Program* (RTAP), que fornecia financiamento, treinamento e assistência técnica para os operadores de ônibus (p. 9).

129. Dessa forma, é importante pontuar que, nas décadas de 80 e 90 e até meados dos anos 2000, o declínio da demanda de passageiros de ônibus intermunicipais nos EUA foi acompanhado por redução nos pontos de serviço e ajustes nas rotas e linhas de ônibus, com vistas a manter a viabilidade dos serviços prestados, além de aumento do subsídio público para manutenção de linhas regulares de municípios menores ou rurais. Durante longo período, os operadores eliminaram gradualmente as rotas de menor demanda e reduziram as frequências. Muitos terminais de ônibus de grande porte foram fechados e abertos

[34] Desenvolvido pela empresa Greyhound, mas apoiado por entidades sem fins lucrativos e mais tarde pela tarde pela Federal Transit Administration (FTA).
[35] Nos termos da legislação brasileira, seria o mesmo que pedido de recuperação judicial. Nos anos 2000, a empresa foi comprada pela operadora inglesa FirstGroup, concorrente da MegaBus.

terminais menores[36]. Havia, portanto, um problema sistêmico que reduzia continuamente a demanda por viagens de ônibus de longa distância, e estava relacionado ao aumento da demanda de passageiros por viagens aéreas e ferroviárias, além do incremento da frota de automóveis.

130. Nos anos 2000, principalmente a partir de 2004-2005, começam a aparecer indícios de renascimento da indústria de serviços de ônibus intermunicipais de longa distância. Segundo Schwieterman (2016)[37], no início dos anos 2000, o setor de ônibus intermunicipais sinalizava uma reviravolta, com a introdução e expansão dos serviços de ônibus denominados popularmente de Chinatown, surgidos na Costa Leste, para médias distâncias (até 400 km - 250 milhas), seguindo um padrão diferente de outros modos de transporte após a regulamentação. O autor destaca que a reforma regulatória de 1982 permitiu as linhas de ônibus intermunicipais tivessem liberdade de entrada e saída dos mercados, abrindo ou fechado rotas e linhas livremente, além da liberdade de competirem em preços. No entanto, até aquele momento, as mudanças regulatórias não atacaram o problema sistêmico nem desencadearam as inovações e melhorias de eficiência que foram observadas nos setores aéreo e ferroviário.

131. Pertencentes a operadoras asiáticas, as transportadoras de ônibus Chinatown embarcavam e desembarcavam passageiros nas calçadas, no modelo conhecido como *curbside* (meio-fio) – prática permitida pela lei federal – a preços de pechincha. Com o tempo, os serviços das linhas de ônibus Chinatown ampliaram bastante o número de passageiros que viajam de ônibus, permitindo que investissem em salas de espera em restaurantes e lojas próximas das paradas nas calçadas de meio-fio (*curbside*). Embora o foco inicial fosse atender grupos de imigrantes e passageiros de renda mais baixa, os preços

[36] Na verdade, a opção de viajar de ônibus só era considerada quando as demais opções falharam.
[37] Schwieterman, Joseph P. (2016). The Decline and Revival of Intercity Bus Service. The US Bus Ranaissance. TR New nº 303, May-June, 2016. Disponível em: http://onlinepubs.trb.org/Onlinepubs/trnews/trnews303feature.pdf. Acesso em 07 de maio de 2021.

reduzidos logo começaram a atrair jovens profissionais urbanos e viajantes de melhor renda, notadamente para pares de cidades na faixa de até 400 km (250 milhas).

132. As operadoras corporativas acabaram seguindo o modelo *curbside* (meio-fio), e o setor passou a atrair investimentos corporativos em larga escala. Primeiro, um fundo baseado na Escócia, proprietário da Coach USA, estabeleceu uma empresa com linhas de ônibus principalmente na costa leste dos EUA. Também a MegaBus, serviço de ônibus do Reino Unido, entrou nos EUA para testar o potencial do mercado, operando no modelo *curbside* para destinos dentro de 400km/250 milhas e, de forma complementar, algumas rotas de mais longo curso. Outra empresa do Reino Unido, a FirstGroup, adquiriu a Greyhound, e criou outra empresa para operar no modelo *curbside*, a BoltBus, com um *hub* em Nova York.

133. Segundo Scwieterman (2016), os serviços de ônibus do modelo *curbside* foram evoluindo, e passaram a ofertar serviços diferenciados, como parada limitada, tomadas elétricas nos ônibus e, posteriormente, serviço de *wi-fi*. As empresas continuaram sua expansão para a Costa do Pacífico, Sul dos EUA, entre outros, e a competição entre as empresas ficou acirrada, especialmente entre a MegaBus e a BoltBus, além do lançamento de serviços com desconto, sem paradas intermediárias, com foco nas viagens longas de ponto a ponto.

134. Em grande medida, o crescimento dos serviços de ônibus do modelo *curbside* é atribuído aos preços com descontos. No geral, as tarifas de ônibus são menores do que as de trem em cerca de 30%. Pesquisas indicam que as pessoas preferem viajar de trem a viajar de ônibus quando os preços e outros fatores são iguais, especialmente porque os trens oferecem um ambiente mais espaçoso. No entanto, a popularidade das viagens de ônibus tem sido alimentada pela oportunidade para os viajantes de usarem o tempo de forma produtiva. Exemplo disso é o aumento do uso de dispositivos pessoais nas viagens de ônibus, sugerindo que os passageiros estão cada vez mais usando o tempo das viagens para opções multitarefa.

135. Schwieterman (2016) aponta três fatores principais como estímulo ao ressurgimento dos ônibus intermunicipais de longa distância: procedimentos rígidos de segurança em aeroportos, que demandam longas filas e tempo do passageiro; estratégias de preços agressivas; e injeção de capital estrangeiro no setor. Além disso, há um renascimento de distritos em algumas localidades que contribuem para maior uso dos ônibus. O interesse crescente em um estilo de vida urbano, como uso de aplicativos para a compra de passagens e preferência por ônibus com eficiência energética também contribuem para esse renascimento do setor. Pode-se ainda argumentar que os elevados níveis de congestionamentos, associados a comodidades oferecidas a bordo dos ônibus, como serviço de wi-fi gratuito, têm contribuído para o aumento da atratividade do transporte rodoviário por ônibus, comparativamente ao uso do automóvel particular.

136. O aumento no volume das viagens de ônibus trouxe algumas preocupações para planejadores e pesquisadores de transporte (Scwieterman, 2016, p. 4): congestionamento em calçadas durante chegadas e partidas, segurança dos transportadores e o desvio da demanda de serviços ferroviários apoiados pelo Estado. Além disso, a expansão rápida das viagens expressas contribuiu para a pressão pública para questões relacionadas à segurança e paisagem urbana. O grande número de ônibus nas calçadas levou algumas cidades a exigir que as empresas de ônibus se mudassem para locais fora das ruas[38], com exigências de padrões mínimos de salubridade e segurança em relação aos pontos de embarque e desembarque. As empresas MegaBus e BoltBus mudaram-se voluntariamente para locais fora da rua.

137. Joseph Scwieterman e Brian Antolin (2018)[39] destacam o crescimento do setor com a oferta de novos serviços, enquanto opções de maior nível de serviço e as transformações

[38] Nova York, Boston e Washington são exemplos de localidades que aprovaram regulamentações nesse sentido.

[39] Scwieterman, Joseph & Antolin, Brian (2018). Demand on the rise for intercity bus travel, study finds. January 29, 2018 • by MET Staff. Disponível em: https://www.metro-magazine.com/10033141/demand-on-the-rise-for-intercity-bus-travel-study-finds. Acesso em 07 de maio de 2021.

orientadas pela tecnologia empurram o setor para novas direções. Os autores delinearam algumas tendências para o setor de ônibus de longa distância nos EUA:

> *Business-class and luxury bus services are growing to destinations that have not yet had a taste of these offerings, particularly in Florida, New England, the Northeast and Texas. These services will increasingly offer reserved seating, comparable to that on most airlines.*
>
> *Tech-oriented bus lines and startups are using crowdsourcing and dynamic scheduling to attract new markets. Services Rally Bus and Skedaddle operate only when enough travelers express a willingness to pay for a set route and time.*
>
> *Guaranteed seating and e-tickets are becoming universal on all major bus lines, with Greyhound and Peter Pan rolling out e-tickets last year.*
>
> *There is a strong push by public agencies to coordinate intercity bus and rail service. Bus lines are also making greater use of public transit terminals, resulting in the closure of many traditional intercity bus stations.*

138. As tendências elencadas acima mostram que o setor de ônibus de longa distância nos EUA está passando por uma verdadeira transformação. Inicialmente, o renascimento desse setor esteve ligado à oferta de passagens de tarifas baixas pelas linhas de ônibus Chinatown, bastante competitivas em relação aos demais modais de transporte, e operadas no modelo *curbside*. Com o passar dos anos, o setor expandiu a oferta de serviços diferenciados, especialmente ofertando serviços de ônibus de classe executiva e de luxo[40], abocanhando uma demanda por serviços com maior valor agregado.

139. Por fim, é importante mencionar que as empresas se utilizam cada vez mais de tecnologias disruptivas[41] para ofertar maior comodidade aos passageiros, como assentos

[40] Segundo Scwieterman & Brian (2018), serviços premium, incluindo ofertas de classe executiva, estão sendo implementados de forma particularmente intensiva por empresas de ônibus que buscam atrair passageiros baseado no "fator incômodo" do aeroporto e no desejo de evitar dirigir em meio ao congestionamento.
[41] Mais adiante será explorado a questão envolvendo o uso de tecnologias disruptivas no setor de transporte.

garantidos e bilhetes eletrônicos. Também a tecnologia é utilizada para garantir maior eficiência da operação de ônibus, ofertando o serviço somente quando há demanda, aproveitando-se da experiência de demanda responsiva (*demand-responsive*) que é difundida em alguns serviços de transporte público urbano. Esse tipo de serviço *on demand* geralmente não é propício aos serviços de ônibus de longa distância, pois exige maior esforço de coordenação regulatória dos agentes públicos, que não é comum em um ambiente menos regulado. No entanto, o uso de tecnologias para auferir a demanda por ônibus pode sinalizar alguma mudança nesse sentido.

7.3.2 - EXPERIÊNCIA EUROPÉIA: HISTÓRICO E DESDOBRAMENTOS RECENTES

140. Os serviços de ônibus de longa distância não são a parte mais glamurosa dos serviços de transporte de passageiros de longa distância na Europa (Velde, 2009)[42]. Considerando as distâncias médias envolvidas, reconhecidamente inferiores àquelas observadas em países de maior extensão territorial, a exemplo do caso norte-americano, ferrovias de alta velocidade ou companhias aéreas atraem mais atenção do público e da mídia, sendo mais visíveis e exigindo muito mais investimentos públicos em sistemas e infraestruturas. Ao contrário, os ônibus não exigem investimentos, exceto talvez em estações de ônibus adequadas em locais atraentes dos centros urbanos. No entanto, os serviços de ônibus "expresso" de longa distância[43] atendem a uma parte substancial da mobilidade dos cidadãos de menor renda da Europa, especialmente nos países que têm (des) regulamentado adequadamente este ramo de atividade.

[42] VELDE, Didier Van de (2009). Long-Distance Bus Services in Europe: Concessions or Free Market?. Delft University of Technology. Van de Velde – Discussion Paper nº 2009-21 - © OECD/ITF, 2009. Disponível em: https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/dp200921.pdf. Acesso em 07 de maio de 2021.

[43] Serviços de ônibus de longa distância, também chamados de ônibus expresso ou ônibus interurbanos, têm em comum que atendem às necessidades de transporte fora das aglomerações urbanas, geralmente de cidade em cidade, muitas vezes servindo também cidades não bem servidas por ferrovias no caminho.

141. A definição de serviços de ônibus de longa distância varia de país para país, geralmente essas definições também determinam a regulamentação sob qual os serviços se enquadrarão. A distância é muitas vezes o principal critério para o enquadramento regulatório, mas essas distâncias podem ser muito diferentes: mais de 15 milhas na Grã-Bretanha ou mais de 100 km na Suécia. Alguns países também adotam uma distinção administrativa, na qual a longa distância é definida como os serviços que cruzam as fronteiras das autoridades regionais de transporte, como na Itália, na Noruega ou em Suécia, onde ambas as definições são combinadas.

142. Quanto à organização, Valde (2009) identificou duas formas de organização dos serviços de transporte de longa distância nos países europeus: iniciativa da autoridade (governo) ou iniciativa do mercado.

143. Os regimes de iniciativa do mercado são aqueles nos quais os operadores de transporte de ônibus de longa distância é que definem os mercados a serem atendidos (Velde, 1999, *apud* Valde, 2019, p. 14). Os operadores têm liberdade de solicitar novos serviços e a permissão para operá-los, sendo o pedido de autorização uma mera formalidade. Neste caso, a autorização é concedida sem qualquer análise do Poder Público quanto à necessidade do mercado de serviço adicional, ou se existe outro operador ofertando serviço semelhante, nem qualquer avaliação quanto às tarifas a serem cobradas dos usuários. Segundo Valde (2019), este regime pode não ser puro conforme descrito no parágrafo anterior, combinando várias formas de intervenções regulatórias, que podem limitar o acesso livre ao mercado, como requisitos relativos ao não paralelismo aos serviços existentes, proteção de direitos ferroviários, etc. O princípio permanece sendo considerado de iniciativa do mercado, mas a regulamentação pode ter tanta rigidez, a ponto de impedir eficazmente qualquer entrada de novos prestadores de serviço.

144. Outro regime é o da iniciativa da autoridade, na qual a autoridade pública responsável pelos serviços de transporte é quem cria o serviço de transporte a ser prestado – ou seja, é

do Poder Público a iniciativa quanto à prestação do serviço. Neste regime, o Poder Público pode prestar diretamente o serviço ou pode conceder para um operador privado, mediante licitação.

145. Assim, o regime de iniciativa de autoridade é subdividido entre prestação direto pelo setor público e concessões privadas. Já o regime de iniciativa de mercado pode ser dividido entre os mercados regulamentados e os desregulamentados. No cenário europeu, observa-se a predominância de iniciativa privada com mercados desregulamentados para os serviços de ônibus de longa distância, principalmente após a desregulamentação dos mercados da Alemanha (2013) e da França (2015). A tabela abaixo apresenta as formas de organização dos serviços de ônibus de longa distância nos principais mercados da Europa:

Tabela 1: Formas de Organização dos Serviços de ônibus de Longa Distância na Europa	
Iniciativa do Poder Público (Concessões Públicas)	**Iniciativa do Mercado (Desregulamentado)** [44]
Espanha: Concessões exclusivas outorgadas cada vez mais por meio de licitações competitivas a operadores privados, tanto no âmbito nacional quanto no nível regional.	**Alemanha:** Empresas podem ofertar serviços de ônibus intermunicipais, exceto quando há competidores locais e transporte público regional a uma distância de 50 Km
	França: Empresas podem ofertar serviços de ônibus intermunicipais, exceto quando há competidores locais e transporte público regional a uma distância de 100 Km
	Grã-Bretanha: mercado aberto, livre concorrência, sem proteção ferroviária.
	Suécia: mercado aberto com algumas regras com direitos para as autoridades regionais de transporte, sem proteção ferroviária.
	Noruega: mercados abertos com alguns direitos regulatórios para autoridades regionais de transporte, sem proteção ferroviária.
	Itália: mercado aberto, mas ainda na fase inicial.

Fonte: Elaborada a partir de informações constantes em VALDE (2009, p. 15) e Guihéry (2019)

[44] Outro mercado desregulamentado que não trataremos nesse tópico refere-se ao mercado polonês, que é totalmente aberto desde 1988, mas que ainda permanece com a presença de muitos operadores estatais.

146. Segundo Raffaele, Katrin & Paolo (2017)[45], o transporte de ônibus interurbano de longa distância permaneceu por longo período com participação marginal na Europa Ocidental e Meridional. Historicamente, este tipo de serviço conectava principalmente relações residuais de origem-destino a áreas marginais sem transporte ferroviário ou, na melhor das hipóteses, como um modo de transporte auxiliar para estender o alcance da acessibilidade ferroviária.

147. No entanto, as experiências recentes de desregulamentação podem representar um ponto de inflexão na redefinição do papel deste setor. Países como o Reino Unido (1980), Suécia (1999), Noruega (2003) e Itália (2005) passaram por processos de desregulamentações neste setor. Mais recentemente, França (2015) e Alemanha (2013), países com modelos regulatórios mais fechados para o transporte rodoviário de longa distância, também passaram por desregulamentação. Na França, praticamente inexistia um mercado para serviço de ônibus de longa distância, uma vez que o transporte de passageiros de longa distância era monopólio da estatal ferroviária; por sua vez, na Alemanha, o mercado era bastante regulado, com barreiras à entrada elevadas que praticamente impediam novos players nesse mercado. Em ambos os países, a desregulamentação mostra que um ambiente competitivo pode fomentar o setor e torná-lo uma verdadeira alternativa para automóveis e ferrovias, especialmente no segmento de demanda de baixo custo. Na Itália, ao contrário, os efeitos da liberalização aparecem de forma mais lenta, também devido à fragmentação do setor e à relativa falta de maturidade do mercado.

148. Buscando-se compreender os modelos regulatórios de cada país listados na Tabela 1, segue abaixo uma breve descrição das características de cada mercado específico.

[45] Raffaele, Katrin & Paolo (2017). Intercity coach liberalisation. The cases of Germany and Italy. Elsevier – Science Direct., , 2017, Pages 474-490. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/scince/article/pii/S2352146517307354. Acesso em 19 de maio de 2021.

(i) Reino Unido

149. Os serviços de ônibus de longa distância vêm passando por mudanças nas últimas décadas. No Reino Unido, o mercado foi totalmente desregulamentado em 1980 (*Transport Act 1980*). Desde então, não há necessidade de qualquer autorização ou aviso prévio para o início de operações de rotas de longa distância.

150. Com a desregulamentação, a *National Express* (ex-monopolista) foi privatizada. Inicialmente, a desregulamentação proporcionou intensa competição com a *National Express*, com a entrada de grande número de novos operadores e incremento da concorrência nos serviços de longa distância. No entanto, segundo Valde (2009, p. 5), a partir de 1983 a desregulamentação falhou em aumentar a competição. Em meados da década de 80, o autor destaca que a maioria dos concorrentes da *National Express* encerraram suas operações, com a empresa dominante adotando as inovações introduzidas pelos entrantes. Podemos pontuar a decorrência disso a um processo de desestatização que não foi acompanhado de medidas eficientes de incentivo à concorrência: semelhante a algumas experiências de privatização no Brasil nos anos 90.

151. Neste contexto, o grande desafio para as novas entrantes no mercado britânico era encontrar algum nicho de mercado não ocupado pela *National Express (*Valde, 2009, p. 6*)*. Outro desafio era implementar canais de venda de passagens de ônibus, uma vez que a maioria das estações de ônibus estavam sob controle da *National Express,* que criava barreiras ao acesso a outros operadores.

152. Entretanto, segundo Schiller (2018, p. 70)[46], a desregulamentação dos serviços de ônibus de longa distância no Reino Unido trouxe, até 2005, uma maior frequência de viagens nas rotas principais; a redução das tarifas em cerca de 50% imediatamente após a

[46] SCHILLER, Alexandre Ortigão Sampaio Buarque (2018). Sistema de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros no Brasil: concorrência, falhas de governo e reflexos regulatórios. 2018. 241p. Dissertação (Mestrado) – Escola de Direito do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

desregulamentação; além do aumento da conscientização do público sobre viagens de ônibus. Houve ainda a redução dos custos dos serviços, associada à concentração nas principais rotas e ao aumento do número de operadores e serviços. Na mesma linha, Butler (2005)[47], *apud* Schiller (2018), conclui que:

> *"competition and innovation had proved better than the old ideas of top-down 'integrated transport' policies [...], bus operations became profitable again, and in the process became large contributors to the Treasury, paying substantial sums in corporation tax, payroll taxes, fuel and other duties".*

153. Por outro lado, Valde (2009) conclui que a desregulamentação no Reino Unido surtiu efeitos tardiamente, principalmente a partir dos anos 2000, quando a internet facilitou o acesso ao mercado de ônibus de longa distância, pois possibilitou a venda de passagens sem precisar de acesso a outros canais de venda (rodoviárias e agências de viagem, por exemplo). Com a maior propensão das pessoas usarem a internet e a estratégia da MegaBus de vender ingressos somente pela internet, o acesso à estação rodoviária tornou-se menos essencial (Robbins, 2007, *apud* Valde, 2009), além de contribuir para reduzir custos.

154. Dessa forma, a desregulamentação promoveu, mesmo que tardiamente, um incremento da competição no mercado de ônibus de longa distância. Com base nos relatos contidos na literatura técnica, observa-se que, a despeito do incremento da competição observado no início do processo de desregulamentação, houve supressão parcial da competição, com o poder de mercado da empresa *National Express,* bem como a ausência de uma regulação, que impedisse o exercício desse poder de mercado. Com o tempo, a introdução da tecnologia da internet possibilitou canal de venda de passagens online e redução de custos, o que permitiu a entrada de novos competidores nesse mercado.

(ii) Suécia

[47] BUTLER, Eamonn. The State Control Mess. In: HIBBS, John (Coord.). The Dangers of Bus Re-regulation and Other Perspectives on Markets in Transport. Institute of Economic Affairs, nov. 2005. p.75.

155. Os serviços de ônibus de longa distância na Suécia são aqueles que percorrem pelo menos 100 Km e cruzam ao menos uma fronteira do condado (regional). Trata-se de um mercado totalmente desregulamentado e não subsidiado pelo governo. A desregulamentação iniciou-se em 1993, sendo finalizada em 1999. Segundo (Valde, 2009, p. 6), em 2007, três operadoras de ônibus dominavam o mercado sueco, com 79% da oferta total. Outras 25 operadoras também fornecem serviços de ônibus de longa distância, o que é indício de baixa barreira à entrada.

156. Como ocorre em outros países europeus, os passageiros são principalmente estudantes, idosos e grupos populacionais de menor renda. Além disso, os serviços de ônibus de longa distância são frequentemente incluídos em esquemas de integração de tarifas regionais administrados por autoridades de transporte de passageiros do condado. Isso significa que os usuários locais podem usar o serviço de longa distância por ônibus como parte da rede regional total e sob as mesmas condições de tarifa. Isso constitui uma interessante fonte adicional de receita para os operadores de ônibus, além de constituir um interessante serviço adicional para os passageiros dos serviços de transporte do condado.

157. Os resultados da desregulamentação nos serviços de ônibus de longa distância são considerados positivos. Segundo Valde (2009, p. 7), o sistema ferroviário passará por desregulamentação, na mesma linha do mercado internacional de transporte rodoviário de passageiros em toda a Europa. Também existem propostas de desregulamentação dos serviços de ônibus local e regional.

(iii) Noruega

158. A Noruega promoveu a abertura e desregulamentação dos serviços de transporte de ônibus de passageiros de longa distância. O atual regime regulatório para serviços de ônibus de longa distância está em vigor desde 2003 e representa uma desregulamentação quase completa. É o resultado de uma liberalização gradual iniciada na década de 1990, após o

início de iniciativas de cooperação em rotas por parte dos operadores existentes no final da década de 1980.

159. Os serviços de ônibus expressos (longa distância) são desenvolvidos a partir de empresas locais de transporte existentes, ofertando novos serviços que cruzam os limites de suas áreas tradicionais (condado) para fornecer conexões mais atraentes de ônibus (Valde, 2009, p. 7). A extensão dos serviços de ônibus de longa distância ocorreu principalmente em parcerias entre os transportes empresas envolvidas nas áreas atendidas. Outras rotas resultaram da extensão para a capital Oslo da primeira rota ferroviárias alimentadoras de longa distância.

160. Segundo Schiller (2018, p. 81), a iniciativa partiu dos próprios operadores de serviço de transporte local – empresas que eram subsidiadas pelo poder público para atender a áreas menores, e restritas – que desenvolveram uma cooperação para realizar transporte de longa distância, unindo pontos distantes do país mediante um modelo de "*common through-services*", o que foi recebido com resistência não apenas pelas autoridades públicas, como também pela *Norges Statsbaner* (NSB), empresa estatal de transporte ferroviário, que queria evitar concorrência. No entanto, a introdução dos serviços de ônibus expresso interurbanos por meio dessa iniciativa de mercado levam a uma alta popularidade entre os usuários (Leiren e Fearnley, 2008, *apud* Valde, p. 7) e aos temores de competição excessiva entre ônibus e trens parecia infundado (Hjellnes COWI, 1999, *apud* Valde, 2009, p. 7).

161. A maioria dos serviços de ônibus interurbanos na Noruega são organizados pela *Nor-Way-Bussekspress*, que é um consórcio formado a partir de 40 empresas locais, que operam diferentes linhas de transporte em um modelo de cooperação, e que compete com a *Timekspress*, pertence à NSB, empresa estatal que presta serviços diferenciados de transporte rodoviário[48]. Schiller (2018) destaca que, em razão desse modelo e das fusões e

[48] Conforme destacado por Valde, 1999, p. 8; Schiller, 2018, p. 81, op. cit.

aquisições entre empresas, a concentração de mercado é vista como muito elevada no país, o que poderia implicar na perda de competitividade no longo prazo e na elevação dos preços. Contudo, a contestabilidade do mercado de ônibus de longa distância pressiona a manutenção da qualidade e de preços competitivos (Leiren & Fearnley, 2008)[49], *in verbis:*

> *Mergers may create entry barriers, and lack of competition may contribute to higher fare levels and monopoly rents. Furthermore, lack of competition may lead to lower levels of service. However, the disciplining effect of the threat of entry seems to push in the direction of competitive price and service levels.*

162. A parte principal dos serviços de ônibus de longa distância é administrada comercialmente e o acesso ao mercado é livre (Valde, p. 8). A atual rede de ônibus expresso (longa distância) é vista mais como um complemento útil do que como um concorrente para os demais serviços de transporte público. Schiller (2018, p. 82) destaca que "a Noruega não enxerga os modais de transporte de longa distância de passageiros por ônibus como uma concorrência para os demais modais, como ferroviário e aéreo, mas sim como um sistema complementar". No mesmo sentido, o Plano Nacional de Transportes de 2010-2019[50] da Noruega reitera que os serviços de ônibus de longa distância são bem-vindos porque são complementares, no sentido que são acréscimos de serviços em áreas que não seriam, de outra forma, atendidas pelos serviços públicos de transporte. Ademais, tais serviços contribuem para o meio ambiente e redução dos acidentes, pois reduz o tráfego de automóveis.

163. Segundo Valde (2009, p. 8), os estudos realizados na Noruega mostraram que a maioria dos passageiros de longa distância são novos ou atraídos do segmento que usa o carro, em vez de serviços de trem e avião. Estudos também mostraram que o uso do transporte público, em geral, aumentou nos corredores que há competição entre trens e

[49] NORWEGIAN MINISTRY OF TRANSPORT AND COMMUNICATIONS. National Transport Plan 2010-2019. Disponível em: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/sd/vedlegg/ntp/binder1ntp_engny.pdf. Acesso em 20 de maio de 2021.
[50] NORWEGIAN MINISTRY OF TRANSPORT AND COMMUNICATIONS. National Transport Plan 2010-2019. Disponível em: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/sd/vedlegg/ntp/binder1ntp_engny.pdf. Acesso em 20 de maio de 2021.

ônibus. No total, o número de passageiros mais que dobrou entre 2002 e 2007, enquanto a produtividade atingiu níveis significativamente mais elevados do que na vizinha Suécia, que também desregulamentou seu mercado, mas com menos possibilidade de cooperação entre operadoras (Alexandersson et al. 2009, *apud* Valde, 2009).

164. Leiren e Fearnley (2008), *apud* Valde (2009), identificam dois desafios que o mercado de ônibus expresso ou de longa distância enfrenta atualmente. O primeiro é a questão dos subsídios. Os ônibus expressos recebem alguns pagamentos públicos em uma série de casos, tais como descontos nas tarifas, transporte de alguns alunos ou serviço em áreas que de outra forma não seriam servidas. O atual regulamento europeu prescreve a apresentação de serviços subsidiados a concorrentes a um processo licitatório. A simples aplicação desta regra ameaçaria a natureza do setor, substituindo-o por um sistema mais centralizado. O regulamento pode, no entanto, ser limitado a esses serviços, ultrapassar alguns limites relativos ao montante do subsídio ou quantidade de quilômetros produzidos. Um elemento adicional é que algumas autoridades relatam que a compra de serviços adicionais de empresas operadoras de longa distância é mais barato do que organizar um contrato local separado, por meio de licitações competitivas.

165. Outra questão mencionada por Leiren e Fearnley (2008) é que as autoridades de concorrência norueguesa eeuropeia começaram a investigar a cooperação existente entre operadores. No entanto, a cooperação é freqüentemente percebida como benéfica. Um estudo do *Norwegian Transport Economic Institute* (Leiren et al. 2007) mostrou que a rede de ônibus, incluindo as rotas com cooperação dentro dessa rede, leva a ganhos substanciais de bem-estar para os usuários (NOK 1,5 bilhão por ano).

166. Mais recentemente, Aarhaug *et. all* (2018) [51] apontou um terceiro desafio para o modelo norueguês. A ampliação dos subsídios no setor ferroviário, somado a um novo

[51] AARHAUG, Jørgen; FEARNLEY, Nils; FARSTAD, Eivind; HALSE, Askill Harkjerr. Express coaches: An

cronograma de viagens inaugurado em 2012 que duplicou o número de chegadas e partidas de trem, e gerou sensível repercussão para o transporte rodoviário de longa distância de passageiros, que não apenas não é subsidiado, como ainda é obrigado a conferir desconto a estudantes e idosos, sem qualquer reembolso – benefício que é concedido para o operador do transporte ferroviário.

167. Dessa forma, embora a liberalização tenha produzido bons resultados nos primeiros anos pós desregulamentação, os serviços de ônibus de longa distância ainda são considerados como um serviço inferior, o que impacta na expansão e manutenção dos serviços, especialmente de linhas com margens mais apertadas (Schiller, 2018). Ademais, as políticas públicas que estabelecem subsídios para o setor ferroviário, em detrimento do transporte rodoviário causam repercussão negativa no setor de transporte por ônibus, além do problema que envolve os conflitos entre as autoridades de concorrência e empresas de ônibus em função do modelo de cooperação para a prestação dos serviços. Há, portanto, questões que precisam ser resolvidas no modelo norueguês de serviço de ônibus de longa distância.

(iv) Espanha

168. Diferentemente de outros países europeus, na Espanha as concessões para a prestação de serviços de ônibus de longa distância são outorgadas pelo governo nacional em regime de exclusividade. A duração das concessões varia entre 8 e 20 anos. As concessões de ônibus regionais são concedidas pelos governos regionais. Em ambos os casos, os contratos são concedidos principalmente por meio de licitação competitiva, embora a contratação direta seja possível em algumas circunstâncias.

169. A Espanha, diferentemente da regra geral observada na Europa, não passou por processo de liberalização dos serviços de ônibus de longa distância, sendo considerada

up-hill battle after liberalization? Research in Transportation Economics, p.5, 2018. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0739885917303189. Acesso em 20 de maio de 2021.

contraponto aos processos de desregulamentação ocorrido na maioria dos países europeus. Segundo Schiller (2018, p. 86), o setor passou por uma mudança estrutural na década de 1990, que estabeleceu a obrigatoriedade de licitação de todas as linhas de longa distância, que, até então, eram concedidas de forma discricionária pelo poder público – nos mesmos moldes do desenho concebido ao longo dos anos no Brasil.

170. Os ônibus têm tradicionalmente uma posição forte no mercado de transporte de passageiros de longa distância na Espanha. Não há estatísticas confiáveis, embora estime-se que o mercado de ônibus seja quatro vezes maior do que o ferroviário quando medido em passageiros por km (Garciá-Pastor et. all 2003, *apud* Valde, 2009). Segundo dados de estudo anual realizado pela Steer Davies Gleave em 2009[52], o mercado de transporte de longa distância na Espanha representava, naquele ano, o correspondente a 11,2% de todo o mercado da Europa, observada a relação de passageiros/km. Tal fato era justificado pela menor malha ferroviária do país e pela alta capilaridade de vias expressas.

171. O desenvolvimento da Rede Espanhola de Alta Velocidade pode trazer alguma mudança nessa sitação, assim como de companhias aéreas de baixo custo. O relatório anual de 2008 da *National Express*, proprietária da ALSA, menciona essas pressões competitivas e sua resposta à entrada de companhias aéreas de baixo custo e ao desenvolvimento de trens de alta velocidade, variando a sua frequência, adaptando os seus preços e alterando a sua rede para prestação de serviços complementares. Existem ainda lançamentos de novos serviços, como wi-fi a bordo.

172. Segundo Valde (2009), os serviços de ônibus de longa distância da Espanha são todos rentáveis, no sentido de que não recebem subsídio público. García-Pastor *et al.* (2003) relatam que, conforme estudo do Ministério do Desenvolvimento da Espanha (Consultrans,

[52] EUROPEAN COMMISSION. Study of passenger transport by coach. Final Report, Steer Davies Gleave, 2009. p.5. Disponível em: <goo.gl/u8zXrh>. Acesso em 20 de maio de 2021.

1999), as licitações competitivas iniciadas na década de 1990 tiveram efeitos positivos na qualidade do serviço e nos preços das passagens de ônibus.

173. Do exposto, as características do mercado espanhol de ônibus de longa distância podem assim ser resumidas: diferentemente da tendência majoritária observada no continente europeu, não houve liberalização, de forma que a concorrência se dá pelos mercados (concorrência pela entrada no mercado via licitação competitiva) e não nos mercados (concorrência entre empresas via preços e qualidade pela interação no mercado) , remanescendo restrições à entrada a novos prestadores de serviço, como decorrência dos longos prazos de concessão (de 8 a 20 anos).

(v) Itália

174. O mercado italiano de ônibus interurbanos de longa distância pode ser dividido em serviços nacionais e regionais, sendo as rotas nacionais de 200 km – 1200 km entre as grandes cidades de diferentes regiões. Os serviços de ônibus de longa distância não recebem nenhum subsídio público. Em 2005 houve um decreto de abertura do mercado, dentro de um processo de desregulamentação que, conforme constatou Valde (2009), manteve sucessivas travas à implementação da livre concorrência por razões de mudanças políticas. *In verbis*:

> *While the former regime did not allow competition, the new authorization regime is supposed to make competition on the oad possible. However, little competition seems to have taken place since, and successive changes in government seem to have delayed the deregulation.*

175. Segundo Valde (2009), os operadores de ônibus precisam solicitar uma autorização para novos serviços. O regime não permitia a concorrência. O regime atual de autorização, em tese, possibilita a concorrência. Na prática, no entanto, existe pouca concorrência. Já os serviços de ônibus interurbanos regionais atendem a rotas de 30 a 300 km dentro da mesma

região, sendo concedidas por meio concessões, e geralmente são subsidiadas e têm rotas e tarifas regulamentadas. Há previsão de alguma desregulamentação.

176. Destaca-se que, quanto à competência dos entes públicos, o modelo italiano é similar ao do Brasil: enquanto o transporte de longa distância é da responsabilidade do órgão central de controle, o transporte regional é da atribuição das regiões, equivalente aos estados no Brasil.

177. No mercado de longa distância, os operadores diferem bastante de tamanho, não tendo nenhum operador nacional que domine o mercado. A Sitabus, como grande operadora, é também de propriedade da operadora ferroviária nacional Trenitalia. Um dos maiores operadores privados é Arriva Itália. Na verdade, segundo Valde (2009, p. 11), o mercado é bastante fragmentado, com grande número de operadores locais. Tais características se refletiram na manutenção dos preços, ao menos nos primeiros anos após a desregulamentação, sem que houvesse grande resultados em termos de redução das tarifas.

178. A maioria das operadoras está baseada em uma região e oferece, além de serviços regionais, conexões com Roma ou outras cidades italianas principais. Alguns serviços são fornecidos em complemento aos trens de alta velocidade existentes da Trenitalia. Também existem serviços que incluem assentos de alta qualidade e instalações de internet a bordo. Outros serviços estão competindo diretamente com o trem de longa distância. As tarifas nessas rotas são comparáveis às tarifas ferroviárias, altamente subsidiadas, nas relações norte e sul, e geralmente são mais baixas que as passagens aéreas.

179. Os resultados da desregulamentação parecem ser vistos de forma positiva, com o crescimento da abrangência dos serviços prestados. Segundo relatório elaborado pelo Centro de Pesquisa de Políticas de Transporte da Universidade Politécnica de Milão, o processo de liberalização resultou em um aumento no número e na frequência de rotas, experimentadas em todas as regiões e, em particular, nas regiões setentrionais, onde os

serviços de ônibus historicamente de longa distância eram pouco ativos (Schiller, 2018, p. 80). Também estudo da OCDE (2016) [53] constata resultados positivos da política de desregulamentação:

> *Two years after the liberalization, rapid changes are underway in the long-haul bus transport sector, with the entry of new operators and the introduction business models which have brought an expansion of the output at very attractive prices, providing additional quality features (online booking, wifi on board etc.) and new ancillary services (e.g., meta-search engines). A preliminary assessment of the effects of the first two years of the liberalization in this sector indicates that the market opening reform has been so far beneficial for consumers in terms of expanded output, lower prices and new innovative services. The liberalization has also intensified intermodal competition and attracted the attention of rail transport players. (OCDE, Working Party No. 2 on Competition and Regulation, p. 5)*

180. Em síntese, o estudo da OCDE conclui que, após dois anos de desregulamentação, o setor apresenta mudanças importantes, com entrada de novos operadores, novos modelos de negócios e expansão dos serviços a preços mais atrativos, além de serviços adicionais (reservas online, *wi-fi* a bordo). Isso indica que a liberalização tem sido benéfica para os consumidores, com maior oferta de serviços, preços mais baixos e novos serviços inovadores, além de intensificar a concorrência intermodal e atrair a atenção de operadores ferroviário.

(vi) França

181. A França desregulamentou os serviços de transporte rodoviário de passageiros de longa distância em 2015, com a promulgação da "*Loi Macron*", que estabeleceu, dentre outras reformas, a liberalização dos serviços de ônibus de longa distância. Segundo Blayaca e

[53] ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OECD). Innovations And Competition In Land Transport. Working Party nº 2 on Competition and Regulation, 28 nov. 2016. Disponível em: https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2/WD(2016)11/en/pdf. Acesso em 20 de maio de 2021.

Bougette, citado por Schiller (2018), o objetivo da lei foi "fornecer uma alternativa de baixo custo ao transporte ferroviário".

182. Antes da promulgação desta lei, simplesmente não existia serviço de transporte de ônibus de longa distância no país. Os serviços eram limitados às diversas regiões do país. Cada departamento era responsável por organizar o transporte entre cidades dentro das respectivas áreas, o que era realizado mediante contrato público firmado com os governos locais. Tal modelo impunha severas restrições à abertura de novas rotas, especialmente nas hipóteses em que pudesse ter competição com os serviços de transporte ferroviário (Valde, 2009, p. 11). Na verdade, segundo Guihéry (2019)[54], o mercado de ônibus intermunicipal era um nicho de mercado antes da regulamentação e, ao mesmo tempo, de propriedade da companhia ferroviária intermunicipal estatal (SNCF).

183. De acordo com a lei promulgada em 2015, em rotas maiores do que 100 quilômetros os operadores de ônibus podem competir livremente com as linhas férreas e entre si. Não há limitações à entrada. Quanto às rotas inferiores, elas impõem a obtenção de parecer favorável da autoridade de regulação ferroviária (Arafer). As novas regras garantem, ainda, o acesso de novos prestadores de serviço aos terminais, embora não esteja claro como se dará o acesso em caso de insuficiência e incapacidade dos terminais[55].

184. Schiller (2018) destaca que, em menos de um ano foram implantados serviços de transporte de ônibus de longa distância entre 193 cidades francesas, com 216 paradas e uma taxa de ocupação em torno de 41%, atraindo usuários dos serviços de trem e também dos serviços de compartilhamento de carona (estes muito difundidos na França). Nove meses

[54] Guihéry, Laurent (2019). Long Distance Coach Services in France and Germany: the new European competition between Flixbus and BlaBlaBus. Rivista di Economia e Politica dei Trasporti, Rivista pubblicata dalla Società Italiana di Economia dei Trasporti e della Logistica (SIET) 2019, Numero speciale su "Il trasporto automobilistico di lunga distanza", 1 (2019). ffhalshs-02374703f. Disponível em: https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02374703/document. Acesso em 20 de maio de 2021.

[55] Trata-se de aspecto de grande importância, que merece regulamentação específica, em razão de seu papel de potencial limitador de acesso ao mercado.

após o início da nova legislação, houve substancial entrada de novos concorrentes, especialmente grandes players internacionais, como FixBus e a MegaBus, da Alemanha e do Reino Unido, respectivamente, com o aumento das frequências diárias de viagens.

185. Segundo Schiller (2018, p. 85), a limitação em 100 km pode reduzir a atratividade da entrada em algumas regiões relevantes, cujas cidades fiquem a menos de 100 quilômetros uma da outra. No entanto, Guihéry (2019, p. 3) aponta que, desde o início da desregulamentação, 23 milhões de passageiros viajaram de ônibus na França (2,3 milhões no primeiro trimestre de 2019), o que significa um aumento de 26% em comparação com o primeiro trimestre de 2018 e aumento de 4% desde o último trimestre de 2018.

186. Segundo Guihéry (2019), oito operadoras prestam serviços de longa distância no primeiro trimestre de 2019, porém o mercado tem dois atores principais: (i) Ouibus, que mudou seu nome para BlaBlaBus e está integrada desde julho de 2019 com o líder BlaBlaCar de compartilhamento de carona (*ride sharing*); (ii) Eurolines/Isilines juntas à Flixbus (líder no mercado alemão) em maio de 2019, tornando-se líder europeia frente aos concorrentes, e reforçando o seu serviço na França (Flixbus chega a 78% das cidades da França).

187. Um dos principais temas de discussão na França é o impacto da competição no serviço público de transporte ferroviário regional (TER) e transporte regional em ônibus que são financiados e administrados pelas Regiões. Segundo Guihéry (2019), a nova lei de liberalização do transporte de ônibus implementou uma salvaguarda para o transporte público regional. O ARAFER está controlando estritamente este problema: até 2017, apenas 4% dos novos serviços de ônibus estão em concorrência com o serviço regional ferroviário subsidiado. Ademais, menos de 100 novas linhas de ônibus foram levadas ao Tribunal de Arbitragem da ARAFER sob a alegação de concorrência desleal ao serviço público ferroviário: 85% das linhas analisadas foram consideradas justas e puderam ser abertas.

188. Por fim, cabe mencionar que o sucesso dos serviços de compartilhamento de caronas (*ride sharing*) e as novas operações de ônibus rivalizam com o apoio do Estado aos serviços de transporte ferroviário na França (e também na Alemanha) (Guihéry, 2019, p. 3). Mesmo que os serviços destes competidores sejam mais lentos do que o modal ferroviário, eles atendem às expectativas dos usuários: serviço porta a porta, mais barato que o ferroviário, alta qualidade do serviço (wifi). Ou seja, há uma clara sinalização de que a desregulamentação apresentou ganhos para os usuários dos transportes de longa distância.

(vii) Alemanha

189. O mercado alemão de ônibus intermunicipais foi desregulamentado em janeiro de 2013, alterando totalmente a forma do mercado de longa distância na Alemanha. Assim como na França, a empresa estatal DB tinha o monopólio do transporte ferroviário na Alemanha, enquanto os serviços de ônibus de longa distância eram tão fortemente regulados, que praticamente impedia a entrada de novos *players* no mercado de longa distância, bem como qualquer concorrência efetiva do modal rodoviário (ônibus) com o modal ferroviário.

190. Com a desregulamentação, segundo Guihéry (2019, p. 3), a situação mudou totalmente e os operadores ferroviários passaram a enfrentar competição intermodal (compartilhamento de carona, ônibus de longa distância, companhias aéreas de baixo custo) e competição intramodal (Flixtrain na Alemanha começando no mercado ferroviário). Na verdade, a competição intermodal está se tornando mais forte (ônibus - trem - avião), mas também desde meados de 2018, com a chegada da Flixtrain[56] (acesso aberto) na rede ferroviária alemã, que permite que outras empresas concorram com a estatal DB. Assim, a desregulação permitiu que empresas de ônibus possam competir com o sistema de trens,

[56] Trata-se de empresa que explora o conceito de serviço ferroviário de baixo custo "low cost", na Alemanha e Suécia. Disponível em: - https://www.flixtrain.com/?wt_mc=acq.com.FlixTrain.sea-brand.google.4352352633.1381776847_50405847530.ad&wt_cc1=branded&wt_cc5=%2Bflix%20%2Btrain&utm_source=google&utm_medium=sea-brand&utm_campaign=4352352633.1381776847_50405847530.branded&utm_term=%2Bflix%20%2Btrain&utm_content=com.FlixTrain&gclid=Cj0KCQjw2NyFBhDoARIsAMtHtZ7hPxoV7-ZR7mT_cV4QgJ8tqAeHCeKo-jbvPERQRNLwlQvriJMg01QaAgncEALw_wcB

entre empresas de ônibus na mesma rota, além da competição intramodal, introduzida no setor ferroviário.

191. Segundo Guihéry (2019), com a desregulamentação, as empresas de ônibus estão autorizadas a oferecer serviços de ônibus intermunicipais, uma vez cumpridos os requisitos de segurança, desempenho e competência profissional e se a empresa está registrada na Alemanha.

192. Embora o ambiente regulatório seja de maior liberdade, o novo modelo regulatório alemão estabeleceu a necessidade de autorização para a prestação do serviço, vedada a interferência no preço ou calendário/cronograma dos operadores (Schiller, 2018, p. 74). Também foram mantidas restrições de acesso em alguns mercados para proteger o sistema local de transporte, ainda muito subsidiado pelo poder público. Segundo Guihéry (2019), as empresas podem ofertar serviços de ônibus intermunicipais, exceto quando há competidores locais e transporte público regional a uma distância de 50 Km. Existe ainda a condição para que serviços de ônibus sejam oferecidos quando existe transporte ferroviário regional com tempo de viagem de até uma hora para a distância entre duas paradas de uma rota de ônibus.

193. O desenho regulatório teve mudanças importantes. Segundo Schiller (2018), o novo desenho regulatório permitiu que as companhias possam estabelecer regras de *franchising*, bem como o aluguel de ônibus para a prestação do serviço, não exigindo, portanto, a obrigatoriedade de veículos próprios dos prestadores de serviço[57]. Também foi conferida autorização às empresas para estabelecerem novas rotas, bem como abrir novos pontos de parada e estações. Por sua vez, as autoridades municipais não podem interferir para determinar os pontos de parada das empresas intermunicipais. As próprias empresas podem fixar os pontos de parada, desde que não interfiram ou prejudiquem a segurança no

[57] O mesmo ocorre na França.

transporte local[58]. O acesso às estações rodoviárias já existentes passou a depender apenas de acordo com os respectivos proprietários e de disponibilidade de acesso às infraestruturas. Atribuiu-se, enfim, liberdade aos prestadores de serviço de transporte de longa distância, impondo restrições voltadas apenas a proteger o transporte local.

194. Com as novas regras, houve a substancial ampliação dos serviços, inclusive em regiões menos populosas, conforme destacado por Katrin Augustin *et. all* (2014)[59]:

> *Today, new routes are spreading all over the country, connecting primarily major cities with the highest market potential. Remote areas are also served which contradicts concerns that deregulation will lead to services only on the most attractive routes with the highest demand. Compared to the year 2012 timetable kilometers have been nearly doubled by the end of 2013, while the number of routes has been already doubled within the first half year by 1st July 2013. According to the Federal Statistic Office, the number of passengers in the first quarter of 2013 has already increased by 9% compared to first quarter of 2012. Though, the German bus industry expects the real numbers are three times higher as the Federal Statistic Office does not include companies with less than 250,000 passengers per year, which is why especially a reasonable number of startups are not included.*

195. Após a desregulamentação, muitas empresas de ônibus, como Postbus, FlixBus, MeinFernbus e Megabus entraram no mercado alemão de ônibus interurbanos. No entanto, desde janeiro de 2015, o número de competidores independentes foi reduzido significativamente devido a um processo de consolidação (Gremm, Guihery, 2017). As duas maiores empresas de ônibus, FlixBus e MeinFernbus, anunciaram uma fusão em janeiro de 2015. Em 2016, a FlixBus comprou a operação de ônibus intermunicipal da Megabus e Postbus. Além disso, o número de linhas de ônibus intermunicipais aumentou de 62 linhas no primeiro trimestre de 2013 para 328 linhas no quarto trimestre de 2015 (Gremm,

[58] A exemplo do que ocorre nos EUA.
[59] UGUSTIN, Katrin; GERIKE, Regine; SANCHEZ; Manuel Josue Martinez; AYALA, Carolina. Analysis of intercity bus markets on long distances in an established and a young market: The example of the U.S. and Germany. Research in Transportation Economics, v.48, n.C, p.246, 2014.

Guihery, 2017) e 287 linhas no terceiro trimestre de 2018. Com a consolidação, o número de linhas foi reduzido.

196. Dessa forma, embora os resultados da liberalização sejam considerados satisfatórios, com a ampliação dos serviços e da concorrência pelo ingresso de novos *players* nesse mercado, especialmente de empresas internacionais, a tendência recente de concentração de mercado gera preocupações na seara concorrencial. Desde 2017 a FlixBus passou a ser a empresa líder no mercado alemão, com cinco grandes empresas detendo 90% do mercado.

7.3.3 – CONCLUSÕES PRELIMINARES E LIÇÕES APREENDIDAS DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

197. A experiência dos EUA e dos principais países europeus na desregulação ou liberalização dos mercados de serviços de transporte rodoviário de passageiros de longa distância indica que os resultados da abertura do mercado são positivos, trazendo benefícios para o desenvolvimento dos mercados e para os usuários.

198. O exemplo americano é ilustrativo dos benefícios de uma menor interferência do Estado na regulação do serviço de ônibus à distância, o que resultou, nos anos mais recentes, em maior competição ou disputa pelos mercados entre os próprios operadores, bem como entre estes e outros modais de transporte, além de uma crescente inovação no mercado de transporte rodoviário interurbano de passageiros, com oferta de serviços diferenciados e amenidades.

199. No mercado europeu, o Reino Unido possui uma desregulamentação que data de 1980, com resultados promissores nos primeiros anos, mas que, em grande medida, foram suprimidos pelo poder de mercado de uma empresa que era monopolista antes da desregulamentação, e que utilizou do seu poder de mercado após ser privatizada, especialmente em relação ao controle de grande parte das estações rodoviárias, no período

pós desregulamentação. Observa-se que o Estado falhou em não estabelecer uma regulação que garantisse o acesso dos potenciais entrantes a uma infraestrutura essencial para assegurar uma competição justa.

200. Esse problema só foi superado nos anos 2000, com a emergência da internet, permitindo o surgimento de empresas que utilizavam das inovações e dos canais de venda da internet, reduzindo as barreiras à entrada estruturais do setor. Mesmo que tardiamente, a desregulamentação trouxe benefícios para o mercado, com a entrada de novos prestadores, redução de preços e melhor prestação do serviço. Este exemplo ilustra a importância de uma abordagem regulatória sistêmica, que também leve em consideração a eventual necessidade de regulação das infraestruturas essenciais à prestação do serviço, com vistas a eliminar eventuais barreiras de entrada à prestação do serviço.

201. Noruega e Suécia são outros dois países que desregulamentaram os serviços de ônibus de longa distância entre a década de 90 e início dos anos 2000. O exemplo da Noruega é relevante para demonstrar a necessidade de coordenação entre os serviços de transporte de longa distância e os interesses dos governos locais, além da necessidade de equacionar o problema de subsídios públicos para o sistema ferroviário, que podem levar à perda de mercado dos serviços de longa distância. A Suécia apresenta resultados positivos, embora em menor grau que na vizinha Noruega, porém o sistema de transporte ferroviário pode ser desregulamentado, o que melhora o ambiente de concorrência com os serviços de ônibus de longa distância.

202. Alemanha e França são os dois maiores países da Europa continental e até pouco tempo o mercado dos serviços de ônibus de longa distância ou simplesmente inexistia (França) ou a regulamentação era tão forte que impedia a entrada de novos *players* e qualquer concorrência com o modal ferroviário (Alemanha). Com a desregulamentação dos serviços de ônibus ocorrida em 2013 na Alemanha e 2015 na França, houve um incremento

substancial das linhas de ônibus, inclusive para regiões mais remotas (Alemanha), bem como o surgimento de competição intermodal (ônibus-trem-avião).

203. A Itália é outro país que passou por processo de desregulamentação, passando por um processo de transição mais lenta, principalmente em razão de mudanças políticas. No entanto, os resultados parecem ser positivos, principalmente pela maior oferta de ônibus de longa distância e aumento da concorrência com o modal ferroviário. A Itália é um exemplo que interessa ao Brasil, principalmente porque naquele país, os serviços regionais são de responsabilidade das autoridades regionais, como ocorre com os serviços de longa distância (TIPO) realizados dentro dos Estados brasileiros.

204. Como contraponto à maioria dos países europeus, a Espanha não passou por nenhum processo de desregulamentação ou liberação dos serviços de ônibus de longa distância. Representando o maior mercado para os serviços de ônibus de longa distância na Europa, o modelo espanhol difere de outros países por ser baseada em concessões para a prestação de serviços de ônibus de longa distância, outorgadas em regime de exclusividade. O país passou por uma mudança estrutural nos anos 1990, que estabeleceu a obrigatoriedade de licitação de todas as linhas de ônibus de longa distância. Os resultados do modelo de licitações competitivas também são considerados positivos, com efeitos positivos sobre a qualidade dos serviços e nos preços das passagens de ônibus, além dos serviços serem todos rentáveis, não recebendo subsídio público.

205. Nos EUA e Alemanha, a flexibilidade para que as empresas ofertantes de serviços de transporte de longa distância possam definir seus pontos de parada trouxe resultados positivos. No caso americano, o destaque são empresas que operam no modelo *curbside* (meio-fio), reduzindo eventuais restrições de acesso a infraestruturas (estações rodoviárias convencionais), proporcionando impulso para o setor com a oferta de passagens a preços reduzidos, e permitiu o surgimento de novos *players* e a oferta de novos serviços. Na Europa, a Alemanha o destaque é a empresa FlixBus, operadora de ônibus, que

opera no modelo de franquia de parceiros locais ou regionais, que inicialmente se desenvolveu a partir de pontos de paradas em locais que não eram bem assistidos pelo transporte ferroviário alemão, além da oferta de serviços para áreas remotas, expandindo-se em pouco tempo para praticamente toda a Europa.

206. Cabe destacar também que a regulamentação de alguns países não exige que as empresas tenham frota própria para a oferta de serviços de ônibus de longa distância. Com isso, empresas líderes de mercado na Alemanha e na França – FlixBus e BlaBlaBus, respectivamente - não possuem frota própria e subcontratam empresas de ônibus que atendem requisitos de segurança, desempenho e competência profissional (Guihéry, 2019).

207. É importante mencionar também que os casos da França, Estados Unidos, Alemanha e Reino Unido evidenciam um risco de aumento da concentração do mercado, que podem levar ao fechamento de algumas linhas, além de afetar a contestabilidade do mercado, e podendo gerar repercussões negativas sobre o preço e a qualidade dos serviços prestados. Ressalte-se, no entanto, que a concentração observada nesses países não decorre do modelo de flexibilização regulatória em si, mas de eventual ausência de controle de concentração de empresas atuantes no segmento.

208. Por fim, cabe destacar, além da desregulamentação, o papel que as inovações disruptivas tiveram no renascimento da indústria de ônibus de longa distância, assunto que será explorado no tópico seguinte.

7.4 - INOVAÇÕES DISRUPTIVAS E NOVOS MODELOS DE NEGÓCIOS NO TRANSPORTE DE LONGA DISTÂNCIA

209. Inovações tecnológicas disruptivas *schumpeterianas* baseadas nos aplicativos de Internet têm alterado os modelos de negócios existentes. Jeremy Rifkin (2011)[60] destaca três eixos – comunicação, energia e transporte – sobre os quais se apoiam os modelos de desenvolvimento do século XXI, que estarão interconectados via internet, com potencial de promover o surgimento de uma economia colaborativa. Abramovay (2014)[61] aponta que a junção da energia, da internet e da noção de rede trará no século XXI uma organização social marcada pela descentralização, pela cooperação e pela partilha.

210. Da ideia de cooperação, surge o conceito de economia colaborativa, definido como um sistema econômico de redes descentralizadas, que desbloqueiam os valores de ativos subutilizados, combinando o que determinadas pessoas possuem com as necessidades de outras pessoas sem a utilização de intermediários (BOTSMAN, 2014)[62]. A economia colaborativa apoia-se nos laços de cooperação direta entre os indivíduos – daí a expressão em inglês *peer-to-peer* – e no aproveitamento da capacidade ociosa de determinados bens por meio do compartilhamento. A colaboração por meio da internet trouxe, porém, uma sensível alteração nesse conceito: na economia digital, a colaboração ocorre, essencialmente, por meio de aplicativos, ou intermediários digitais, que catalisaram a comunicação entre indivíduos.

211. A internet possibilitou o acesso rápido a uma base global de clientes, com baixos custos adicionais (custos marginais) de se alcançar e incluir novos clientes, gerando novos

[60] Jeremy Rifkin. A Terceira Revolução Industrial, 2011, Bertrand Editora. IN: Revista Excelência em Gestão. Coragem para mudar: como sair da economia dos excessos e crescer na era dos limites. Ano VII, nº 08. Setembro, 2015. Disponível: https://prod.fnq.org.br/comunidade/wp-content/uploads/2019/02/2015_revista_excelencia_coragem_para_mudar.pdf. Acesso em 23 de maio de 2021.

[61] ABRAMOVAY, Ricardo (2014). A economia híbrida do século XXI. In: De baixo para cima/ organização Eliane Costa, Gabriela Agustini. 1ª ed. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2014.

[62] BOTSMAN, Rachel (2014). The Collaborative Economy. Disponível em: <http://rachelbotsman.com/thinking/>. Acesso em 23 de maio de 2021.

negócios por meio das chamadas inovações shumpeterianas, ou "destruidoras" (disruptivas). Segundo OCDE (2015a)[63], a inovação schumpeteriana pode ser de novos produtos ou serviços; em outros casos, a inovação pode implicar novas formas de fornecimento de produtos e serviços existentes para os consumidores, ou novos modelos de negócios, suprindo necessidades dos consumidores não atendidas ou mal servidas pelos serviços existentes.

212. Do ponto de vista regulatório, as inovações schumpeterianas podem dar origem a preocupações legítimas de interesse público, como questões de segurança e de privacidade, e assim criar demanda por regulamentação. Na maioria dos casos, entretanto, os prestadores estabelecidos (*incumbents)* fazem *lobby* para a regulamentação existente ser aplicada aos novos prestadores, com a finalidade de diminuir a vantagem competitiva dos últimos, alegando que essa vantagem decorre, de forma desleal, da sua não submissão a regras regulatórias (OECD, 2015b)[64].

213. Segundo OCDE (2015c), os aplicativos, em geral, dado o seu baixo custo unitário e a sua elevada taxa de acessibilidade, são mais sensíveis à demanda dos consumidores e promovem uma alocação mais eficiente dos recursos, assim como reduzem os custos de transação. No mínimo, fornecem novas alternativas para os consumidores. Os exemplos mais visíveis de inovações disruptivas são os serviços de compartilhamento baseados na economia colaborativa com fortes impactos sobre os mercados tradicionais de táxi[65] e de hotéis[66]. No serviço de transporte de longa distância também apareceram inovações disruptivas, como os serviços de *ride sharing*[67] (Europa, especialmente França e Alemanha), plataformas inovadoras de agregação de passagens como Wanderu (EUA) ou mesmo

[63] OECD (2015a). Hearing on Disruptive Innnovation. Directorate for Financial and Enterprise Affairs. May, 2015. Disponível em: http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP(2015)3&docLanguage=En>. Acesso em 23 de maio de 2021.
[64] OECD (2015b). Disruptive innovation and their effect on competition. June, 2015. Disponível: <http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP(2015)3&docLanguage=En>. Acesso em 24 de maio de 2021.
[65] Uber, 99, Lyft, entre outros, no setor de transporte.
[66] Airbnb na hotelaria.
[67] Serviços de compartilhamento de caronas, a exemplo da BlaBlaCar e, mais recentemente, a empresa de ônibus FixBus lançou serviço similar na Europa.

a *startup* brasileira Buser, aplicativo de viagens fretadas de longa distância, baseada no modelo colaborativo.

214. Segundo Schwieterman (2016), nos EUA as linhas de ônibus orientadas para a tecnologia e novas *startups* estão usando *crowdsourcing* [68] e programação dinâmica para atrair novos mercados. Os serviços de ônibus da Rally Bus e Skedaddle operam apenas quando um número suficiente de viajantes expressa a vontade de pagar por uma rota e tempo definidos. Schwieterman destaca ainda que as empresas de ônibus buscam atrair passageiros ofertando serviços premium de classe executiva, com oferta de assentos garantidos ou reservados como ocorre com os da maioria das companhias aéreas, e os bilhetes eletrônicos estão se tornando universais em todas as principais linhas de ônibus (por exemplo, as empresas Greyhound e Peter Pan, nos Estados Unidos).

215. Plataformas inovadoras de sites agregadores de passagens, inclusive algumas permitem que os passageiros realizem a comparação não só entre empresas de ônibus, mas também com outros modais de transporte (aéreo e ferroviário), como a empresa Wanderu, tornando-se mais acessível para os passageiros reservarem viagens de ônibus (Schwieterman, 2016, p. 9). *Startups* como OurBus possibilitam novos serviços *pop-up*, como os serviços baseados em *crowdsourced* e trazendo inovações de empresas de transporte como Lyft e Uber. O autor destaca que os consumidores americanos recorrem cada vez mais a aplicativos para tomar decisões sobre viagens, e as operadoras de ônibus intermunicipais estão jogando o jogo, ou seja, informando aos passageiros em potencial sobre as formas de evitar o congestionamento dos aeroportos e o incômodo de dirigir.

216. Baseada na tecnologia e focalizada na redução de custo, a empresa de ônibus líder no mercado americano, com mais de 100 anos de experiência, criou em 2008 a empresa BolBus,

[68] Crowdsourcing (contribuição colaborativa ou contribuição coletiva, em português) é termo da língua inglesa composto por crowd (multidão) e outsourcing (terceirização), definido como processo de obtenção de serviços, ideias ou conteúdo mediante a solicitação de contribuições de um grande grupo de pessoas e, especialmente, de uma comunidade online, em vez de usar fornecedores tradicionais ou uma equipe de empregados.

em resposta à entrada da MegaBus nos EUA, mais focada nos novos mercados e com uma estratégia de *low cost* (baixo custo). Para agir rápido e não perder os maiores mercados para os concorrentes, a empresa Greyhound criou uma nova marca altamente focada em qualidade e facilidade de uso. Segundo Marx, Magalhães & Lara (2020)[69], a ideia da marca foi no sentido de não relacionar a nova empresa com a controladora e seus antigos problemas, visando um novo nicho no mercado de ônibus. Por exemplo, BoltBus, ao contrário de Greyhound, garante que todos os bilhetes vendidos são para assentos reservados e que não haverá vendas excessivas (BoltBus.com, 2016).

217. Segundo o site BoltBus.com (2016)[70], o modelo de negócios da empresa inclui passagens a partir de US$ 1, vendas *online* e os preços são controlados por modelo de gestão de rendimento. É possível comprar passagens com o motorista, mas custam 30% mais do que o preço *online*. Visando cortar custos e preços, os ônibus da empresa não operam nas principais estações rodoviárias, utilizando terminais rodoviários alternativos. Ao contrário de outras empresas *low cost*, a BoltBus tem um programa de fidelidade, que recompensa os usuários frequentes com embarque antecipado.

218. No mercado europeu, além das desregulamentações, as inovações disruptivas impulsionam o mercado de transporte rodoviário de longa distância. Segundo Guihéry (2019), baseados na tecnologia da internet e serviços orientados aos usuários, novos prestadores de serviços interurbanos estão diversificando as opções para os passageiros de forma bem-sucedida. Tais inovações vêm transformando nos mais diversos mercados europeus, como Reino Unido, França, Alemanha, Polônia, entre outros.

[69] Marx, R., Magalhães, P. S. de, & Lara, F. F. de. (2020). Low-cost bus business models and the case of Brazil. REGE Revista De Gestão, 27(1), 100-115. https://doi.org/10.1108/REGE-05-2019-0061. Acesso em 24 de maio de 2021.
[70] Citado por Marx, Magalhães & Lara (2020, p. 107).

219. Como marco das inovações disruptivas na Europa, destaca-se a chegada da empresa MegaBus[71] no mercado do Reino Unido em 2003. Esta empresa de serviço de ônibus trouxe para este mercado o modelo de empresas de baixo custo (*low cost*) do setor aéreo, e utilizou da internet como forma de reduzir as barreiras à entrada no mercado na qual a empresa dominante (*National Express*) restringia o acesso a uma *essential facility*[72], bem como atrair novos usuários para o serviço de ônibus e reduzir os custos de transação.

220. Além do uso da tecnologia da internet, a MegaBus foi a primeira empresa a trazer o modelo agressivo de baixo custo (*low cost*) da aviação civil para os serviços de ônibus intermunicipal (Marx, Magalhães & Lara, 2020)[73]. Para tanto, a empresa trabalha com pessoal reduzido, sendo que os funcionários desempenham várias funções (o motorista é responsável por despachar passagens, anunciar paradas e embarcar/desembarcar as malas). A empresa também só vende passagens pela internet ou telefone, outra forma de reduzir custos.

221. No entanto, a principal característica da Megabus é a gestão de rendimento, que, de acordo com Netessine e Shumsky (2002, *apud* Marx, Magalhães & Lara, 2020), é uma estratégia de precificação que antecipa e influencia comportamento do consumidor, a fim de maximizar a receita e o lucro. Por exemplo, a empresa utiliza a variável preços, em que os assentos de ônibus são vendidos a preços diferentes dependendo da época em que são vendidos, em estratégia semelhante à adotada por empresas aéreas. Assim, o modelo de negócios da Megabus é suficientemente flexível para responder ao desenvolvimento do mercado e às mudanças na demanda, tanto na Europa quanto nos EUA (Stagecoachbus.com, 2015)[74].

[71] Megabus é uma subsidiária de serviços de ônibus intermunicipais de baixo custo da empresa inglesa Stagecoach Group, que deu à empresa recursos financeiros para suportar um período não lucrativo de operação até que a demanda por seus serviços aumentasse. Tudo começou no Reino Unido em 2003, entrou no mercado dos EUA em 2006 e se expandiu por todo o continente europeu.
[72] Guichês de vendas das principais estações rodoviárias do país controladas pela empresa.
[73] Op. cit.
[74] Citado por Marx, Magalhães & Lara (2020).

222. Marx, Magalhães & Lara (2019) destacaram as principais características do modelo MegaBus: (i) estrutura de gestão descentralizada, de forma que a gestão local possa responder rapidamente às variações do mercado local; (ii) operação em mercado desregulados ou poucas regulações, permitindo que a gestão da empresa varie os preços e horários em resposta às especificidades dos mercados locais; e (iii) base de custo flexível, de forma que os custos operacionais podem mudar de acordo com a demanda.

223. Outra empresa inovadora é a Flixbus, surgida na Alemanha, líder do mercado alemão e uma das líderes da Europa. Fundada em 2011, embora só lançou a primeira rota em 2013, após a desregulamentação do mercado de ônibus alemão. Segundo Marx, Magalhães & Lara (2020), a empresa cresceu rapidamente, criando uma rede robusta no ano de 2014; em 2015, após a fusão com a startup MeinFernbus, a empresa tornou-se líder absoluta do mercado alemão, e iniciou sua expansão internacional, abrindo-se filiais em Milão, Paris e expandindo para o centro e Europa Oriental, bem como Espanha e Reino Unido.

224. Segundo Engert (2014), *apud* Marx, Magalhães & Lara (2020), co-fundador da Flixbus, a empresa é do tipo "McDonalds." O modelo de negócio da Flixbus é do tipo *franchising,* sendo que a empresa é responsável por agendamento, planejamento da rede, marca, marketing, comunicação, vendas, tecnologia da informação, emissão de bilhetes e todos os serviços ao consumidor. Porém, a empresa não possui frota de ônibus, sendo que as viagens são conduzidas por parceiros locais. Estes parceiros são empresas privadas de médio porte em toda a Alemanha - mais de 50 empresas em todo o país - que fazem as operações do Flixbus. As empresas detêm os ativos, os motoristas, dirigem os ônibus e entregam o serviço para o usuário na qualidade definida pela Flixbus. O site da empresa apresenta algumas características do modelo de negócio da Flixbus, *in verbis*:

> *FlixBus is a national operating long distance bus provider that combines the core competencies and the know-how of different participants. Many years of*

> *experience, quality and tradition go hand in hand with innovative entrepreneurship.*
>
> *This Germany wide, unique collaboration has made FlixBus one of the top players in the long distance bus market which has resulted in a sustainable competitive empowerment for the company. Within a short amount of time we have been able to establish the trademark 'FlixBus' and the long distance bus as a new alternative in Germany and Europe for long distance travel. FlixBus thus works in collaboration with reputable partners from areas such as economics, sciences and technology.*
>
> *The long distance bus service from FlixBus is based on the comprehensible route network, stemming from an innovative and performance based ticketing and booking system. This mobile technology was especially designed for FlixBus and is completely unique to the company. With this development, our IT team is supported by international hardware and software experts to innovate further*[75].

226. O modelo de franquia permite que a Flixbus cresça rápido e com menos capital, comparativamente ao modelo de adquirir frota de ônibus e contratar motoristas. Além disso, a empresa tem um modelo de compartilhamento de receita, basicamente para compartilhar o risco de rotas não lucrativas com os operadores franqueados, concentrando-se no marketing e nas vendas, enquanto as operadoras são incentivadas a prestar um serviço de qualidade (Engert, 2014)[76] [77].

227. Segundo Guihéry (2019), a Flixbus tem como estratégia a oferta do serviço de porta a porta. Para tanto, a empresa assinou em março de 2019 acordo com a UBER na Alemanha e na França, oferecendo aos clientes UBER um voucher de 10% de desconto para uma viagem

[75] Flixbus - Innovation partners. Disponível em: https://global.flixbus.com/company/partners/innovation-partners. Acesso em 25 de maio de 2021.
[76] Engert, J. (2014), Flixbus - Interview with Its Co-Founder Jochen Engert, Cleverism. Available from: www.cleverism.com/flixbus-interview-founder-jochen-engert/. Acesso em 24 de maio de 2021.
[77] Citado por Marx, Magalhães & Lara (2020).

com Flixbus em toda a sua rede europeia (2000 destinos, 27 países). Essa estratégia de *interlining* (entrelaçamento) pode ser o início de uma etapa que pode evoluir para uma integração de compartilhamento de código de ambos os sistemas de dados. Em outra frente, Guihéry (2019) destaca que a Flixbus lançou seu próprio serviço de compartilhamento de carona, a exemplo da sua concorrente BlablaBus, de propriedade de BlaBlaCar (compartilhamento de carona).

228. Menciona-se, ainda, outras empresas europeias de ônibus operando no mercado de longa distância que adotaram estratégias baseadas em *low cost* (baixo custo) e inovações disruptivas. A *Simple Express* opera na região do Báltico e algumas ligações para Rússia. Os ônibus têm menos espaços para pernas e sem café grátis; porém, os ônibus têm *wi-fi*, banheiro, poltrona reclináveis, tomadas para cada par de poltronas, TV individual, com filmes, séries, jogos e música. Outro grupo de empresas pertencentes à *Highland Global Transport* – a polonesa PolskiBus, a finlandesa OnniBus e a estoniana SuperBus, buscam focar nos seus mercados nacionais, além de usar marketing para atrair novos passageiros em rotas que outras operadoras de baixo custo não possuem. As paradas geralmente ocorrem na rua (*curbside*) e, em muitos trajetos, os passageiros têm de sinalizar para que o ônibus pare para o embarque.

229. Por fim, cabe ressaltar que, segundo Berster e Wilken (2005), os principais objetivos da estratégia das empresas de ônibus *low cost* para reduzir custos, aumentar a ocupação e obter lucros extras de todas as fontes possíveis podem ser alcançados da seguinte forma:

> (I) utilizar o gerenciamento de rendimento como uma ferramenta para definir o preço e capacidade e para destacar custos baixos;
>
> (II) otimizar custos em todas as áreas de negócios, como custos de pessoal, custos de serviço e metas de manutenção;
>
> (III) padronizar a produção e os serviços;

(IV) vender passagens diretamente ao consumidor final, a fim de evitar comissões e custos de transação;

(V) cobrar por cada serviço, sem enfeites; e

(VI) utilizar os ativos para obter lucro extra, como a venda de espaço para publicidade nos ônibus.

7.4.1. INOVAÇÕES DISRUPTIVAS E MODELOS DE NEGÓCIOS NO BRASIL

230. No Brasil, os serviços de transporte rodoviário de longa distância são desafiados por um conjunto de inovações disruptivas, que afetam a demanda e oferta do serviço. As inovações trazidas por empresas de tecnologias, conhecidas como *startups*, afetam a maneira que se dá a concorrência no transporte rodoviário de longa distância. Segundo Wolf (2019)[78], até pouco tempo, não era possível comprar uma passagem de ônibus pela internet e embarcar direto na rodoviária. Quem compra um bilhete *online* geralmente precisa, antes do embarque, trocá-lo por um comprovante físico. A partir da pressão de *startups*, como a ClickBus[79], a situação tem mudado e, em alguns estados, já é possível adquirir um bilhete totalmente digital, dispensando-se o bilhete físico para o embarque.

231. Concorrendo diretamente com as empresas de ônibus tradicionais de longa distância, Wolf (2019, *op. cit*) destaca a *startup* brasileira Buser, que conecta os usuários com empresas de fretamento de ônibus. Os passageiros dividem o custo da viagem no modelo de economia colaborativa. Em vez de rodoviárias, os pontos de parada são shoppings, postos de gasolina e estacionamentos. A ideia do Uber do ônibus, como é conhecida a Buser, já recebeu

[78] Wolf, Giovanna (2019). Startups pressionam por inovação nas viagens de ônibus. Artigo publicado em 28 de agosto de 2019. Portal Terra - Caderno Inovação. Disponível em: https://www.terra.com.br/noticias/tecnologia/inovacao/startupspressionam-por-inovacao-nas-viagens-de-onibus,4a0c1faa319e88cd58d3c8495ce5c15cq5agodbg.html. Acesso em 05/11/2019.

[79] Fundada em 2013, a startup é dona de uma plataforma digital que reúne ofertas de passagens a vários destinos, com comparação de preços, horários e serviços de várias companhias.

investimento de fundos como Monashees e Valor Capital, que também foram investidores de empresas como 99 e Gympass, respectivamente.

232. Segundo o aplicativo Buser, desde sua fundação, em 2016, a empresa transportou no Brasil mais de 2 milhões de passageiros, e transporta em média 60 mil passageiros por semana[80]. No contexto do marco normativo brasileiro, o serviço prestado enquadra-se na modalidade de fretamento, disciplinado pelo Decreto nº 2.521[81], de 20 de março de 1998, que dispõe sobre a exploração, mediante permissão e autorização, de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e dá outras providências.

233. O modelo de atuação da empresa compete com as empresas tradicionais de ônibus, responsáveis pelo serviço regular de transporte, que acusam a *startup* de fazer transporte clandestino de passageiros. De acordo com a *startup*, a empresa apenas realiza a intermediação da relação entre o passageiro e as empresas de transporte fretado. Essa discussão é semelhante à disputa entre motoristas do Uber e outros aplicativos de transporte individual com os taxistas, cujo argumento central estava ligado à legalidade do serviço dos aplicativos. No âmbito jurídico, existem decisões favoráveis e contrárias à atuação da startup (Buser).

234. No STF era aguardado um parecer definitivo sobre a legalidade ou não do modelo operado pela empresa, nos termos da Arguição de Descumprimento de Arguição de Preceito Fundamental - ADPF nº 574, de 2019, ajuizada pela Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros – ABRATI, no Supremo Tribunal Federal - STF, com o objetivo de questionar a constitucionalidade de decisões judiciais que autorizam o serviço de transporte coletivo de passageiros intermediado por plataformas digitais e aplicativos de

[80] Diário do Transporte (2021). Buser diz que soma 2 milhões de passageiros transportados. Publicado em 25 de fevereiro de 2021. Disponível em: https://diariodotransporte.com.br/2021/02/25/buser-diz-que-soma-dois-milhoes-de-passageiros-transportados/#:~:text=De%20acordo%20com%20nota%20do,viajando%20por%20todo%20o%20Brasil.Acesso em 24 de maio de 2021.
[81] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2521.htm. Acesso em 02/06/2021.

"fretamento colaborativo" e a declaração de inconstitucionalidade da omissão das agências reguladoras de transporte terrestre na fiscalização e proibição do exercício dessa atividade por prestadores sem delegação do Estado. No entanto, de acordo com informações divulgadas em canal de notícias especializado[82], em 15 de abril de 2021, a ABRATI desistiu do processo, esclarecendo que a controvérsia judicial existente ao tempo do ajuizamento da ação tem sido solucionada pela consolidação da orientação nos tribunais federais e estaduais.

235. Destacam-se, ainda, os diversos aplicativos de "carona paga"[83], inclusive para viagens intermunicipais ou interestaduais. É o caso, por exemplo, da francesa *BlaBlaCar*, que é uma referência internacional no serviço de compartilhamento de carona, por meio de aplicativo. No aplicativo, os motoristas cadastram as viagens que irão fazer e indicam quantas vagas têm disponível no carro, junto com a tarifa a ser cobrada. Quem estiver procurando carona para o mesmo local pode encontrar com esses motoristas e pedir uma vaga, compartilhando a viagem e dividindo os custos (combustível, pedágio, etc.). A opção se apresenta como alternativa às viagens de ônibus, já que permite combinar um ponto de encontro em comum para ambos.

236. Além disso, no interior do país, existe uma crescente oferta de "caronas pagas" por meio de grupos de redes sociais, como *Whatsapp* e *Facebook*. É uma maneira de se locomover que tem se tornado cada vez mais utilizada em cidades pequenas e médias, principalmente do menor custo e tempo de viagem[84], além do fato de que, na maioria das

[82] Sítio Eletrônico Migalhas. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/quentes/344223/abrati-desiste-de-processo-contra-a-buser-no-stf. Acesso em 18/08/2021.
[83] Para maiores informações sobre alguns aplicativos: Portal Apptuts (www.apptuts.com.br). Disponível em: https://www.apptuts.com.br/tutorial/android/aplicativos-carona-android-iphone/. Acesso em 05 de maio de 2021.
[84] Geralmente, o custo por passageiro é mais baixo que nas viagens de ônibus convencionais. Também o tempo é
significativamente reduzido, em função das inúmeras paradas dos ônibus convencionais, seja em rodoviárias ou mesmo durante o trajeto. Outra questão é a comodidade, pois muitas vezes o motorista pega a pessoa na própria casa e o deixa no local de destino final.

vezes, passageiros e motoristas se conhecem ou possuem referência um do outro[85]. Ou seja, as redes sociais têm permitido maior interação entre as pessoas, inclusive para conectar passageiros e motoristas que pretendem chegar ao mesmo destino em comum.

237. Dessa forma, as inovações disruptivas do mercado de longa distância e as redes de caronas pagas produzem reflexos na demanda de passageiros das empresas de ônibus tradicionais. Inclusive em linhas dominadas por uma empresa monopolista elas podem se configurar em instrumento regulador do mercado, reduzindo o poder da empresa de se apropriar integralmente do excedente do consumidor – mesmo na situação de monopólio ou oligopólio. De forma hipotética, uma elevação do preço das passagens de ônibus convencionais para os usuários produziria, em tese, um aumento da procura por opções de viagens fora das rodoviárias – ou seja, das empresas de ônibus tradicionais.

238. Neste contexto, a concorrência pelo passageiro de longa distância não se dá mais apenas entre empresas que operam dentro da rodoviária, mas também entre modelos alternativos que surgiram a partir das inovações tecnológicas disruptivas, o que é um desafio para o modelo de negócio das empresas tradicionais de ônibus.

7.2.5 - DEFINIÇÃO E DELIMITAÇÃO DO MERCADO RELEVANTE

239. A delimitação do mercado relevante é uma das etapas mais importantes da análise concorrencial, dada a sua capacidade de agregação de informações concorrencialmente relevantes**.** O conceito de mercado relevante é crucial para a análise dos potenciais efeitos anticompetitivos de operações que impliquem concentração de mercado e/ou de condutas praticadas por empresas supostamente detentoras de poder de mercado[86]. De modo

[85] É uma viagem em que o motorista e o passageiro devem tomar precauções para que não aceite viagens com desconhecidos. Em 2017, no Triângulo Mineiro, uma jovem estudante (motorista) foi morta pelo passageiro desconhecido após oferecer carona num grupo de Whatsapp da região.
[86] POSSAS, Mario Luiz. Os Conceitos de Mercado Relevante e de Poder de Mercado no Âmbito da Defesa da Concorrência. Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Instituto de Economia (IE). Disponível:

simétrico, a sua delimitação exige uma análise aprofundada sobre o contexto e a realidade concorrencial do mercado em análise. No que tange à promoção ou advocacia da concorrência, as informações obtidas com a delimitação do mercado auxiliam na orientação de ações que visem estimular a concorrência no setor.

240. Com relação à dimensão geográfica, admite-se que o mercado relevante dos serviços de transporte rodoviário de passageiros interestadual ou internacional de longa distância é nacional, especialmente porque se trata de serviço que extrapola as fronteiras estaduais ou regionais. Inclusive, os serviços podem extrapolar as fronteiras nacionais, mas essa questão é pouco relevante para fins de análise concorrencial, tendo em vista que os serviços de transporte internacional de passageiros encontram-se subordinados às diretrizes estabelecidas pelos países para os quais se realiza o transporte. Sendo assim, admite-se que a dimensão do mercado é nacional, pois geralmente está associada a prestação de serviços de ônibus de longa distância que cruzam as fronteiras de um ou mais estados do país. Corrobora esse entendimento o fato de que a regulação dos serviços TRIIP é de responsabilidade da União, cuja titularidade é exercida por meio da ANTT[87].

241. Ressalva-se, no entanto, que o raio de distância do mercado relevante pode ser menor e está relacionado a deslocamentos que podem ocorrer dentro do mesmo estado. Assim, em alguns estados de dimensões territoriais maiores, é comum que parcela dos usuários do serviço de longa distância do tipo TRIIP se desloque no âmbito do próprio Estado, em segmentos das linhas. Independente da esfera regulatória envolvida (estadual ou federal), o denominado mercado relevante se caracteriza pelo par de origem-destino, comumente denominado de "linha", onde os prestadores de serviço hipoteticamente competem entre si.

<http://www.ie.ufrj.br/grc/pdfs/os_conceitos_de_mercado_relevante_e_de_poder_de_mercado.pdf>. Acesso em 29 de maio de 2021.

[87] No âmbito dos Estados, existem os serviços de transporte rodoviário de ônibus de longa distância, denominado TIPO, cuja titularidade é estadual, que realiza o transporte intermunicipal de longa distância, regulados pelos Estados.

242. Com relação à dimensão produto ou serviço, no Brasil, o mercado de transporte rodoviário de passageiros de longa distância é dividido em dois segmentos distintos: (i) o regime regular de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, que atende uma ou mais ligações, aberto ao público em geral, mediante pagamento individualizado de tarifa, ofertado em determinado itinerário; e (ii) o regime de transporte de passageiros de longa distância sob fretamento, que se trata de serviço prestado à pessoa ou a um grupo de pessoas, em circuito fechado, com emissão de nota fiscal e lista de pessoas transportadas, com prévia autorização e licença da ANTT. Essa distinção entre dois submercados não é vista na experiência internacional, seja porque o transporte de longa distância por ônibus não tenha enquadramento como serviço público ou porque inexistem conjuntos de obrigações que distinguem os dois submercados (regularidade, capital mínimo, gratuidades, etc.)[88].

243. Basicamente, os dois submercados se distinguem em razão da natureza pública ou privada do serviço. O regime regular é considerado serviço público, de forma que recai para o prestador do serviço um conjunto de obrigações estabelecidas em lei, como capital mínimo, exigências técnicas (tais como veículos reserva), regularidade, concessão de gratuidades e descontos legais, dentre outros.

244. Já o regime sob fretamento eventual ou turístico é considerado atividade privada. Embora seja autorizado pela ANTT, a sua prestação não está sujeita às obrigações impostas ao serviço regular de transporte rodoviário de passageiros. Essa assimetria regulatória é justificada pela natureza pública ou privada dos serviços, sendo os regimes não concorrentes entre si, pelo menos não diretamente, em vista da regra de circuito fechado para os serviços prestados sob fretamento.

[88] Mesmo na Espanha, que realiza licitação para a prestação de serviço de ônibus de longa de distância, essa distinção é inexistente, pois as empresas vencedoras do certame prestam o serviço de longa distância em regime de monopólio.

245. Descrito dessa forma, em virtude da vigência da regra de circuito fechado, os serviços prestados pelas empresas que operam sob o regime de fretamento, teriam, em teoria, escopos distintos, não devendo, portanto, serem interpretados como substitutos dos serviços prestados pelas empresas regulares e, consequentemente, não possuiriam o potencial para disputarem os mesmos consumidores de um mesmo local em dado intervalo de tempo. Do contrário, caso suprimida a regra de circuito fechado, os dois submercados (regular e fretamento) poderiam competir entre eles como substitutos próximos e, consequentemente, o potencial de disputarem os mesmos consumidores. Nesse contexto, presume-se que a criação da restrição do mecanismo de circuito fechado teria como fundamento equacionar a suposta assimetria existente entre os dois mercados - regular e fretamento, permitindo a coexistência de ambos, focados em mercados distintos.

246. No entanto, em razão da evolução tecnológica observada nos últimos anos, o uso de tecnologias disruptivas, conforme demonstrado neste Parecer, incluindo o setor de transportes, tem colocado em discussão o paradigma da distinção entre as duas categorias de serviço e sua substitutibilidade. Nesse contexto, a discussão da potencial substitutibilidade entre os dois tipos de serviços é reforçada com a entrada de aplicativos ou plataformas (por ex, Buser) que conectam passageiros de longa distância com os serviços de fretamento, caso permitida a venda de passagens para somente um trecho da viagem (ida ou volta), sem observância da regra de circuito fechado.

247. Destaca-se, todavia, que apesar de os serviços de transporte de passageiros de longa distância regular e de fretamento poderem ser considerados substitutos próximos, notadamente quando não se observa a regra de circuito fechado, eles ainda se diferem na forma como são acessados pelos demandantes e ofertantes.

248. Entre as características que distinguem os dois serviços, destaca-se que a prestação do serviço de fretamento via contratação por aplicativos exige que o contratante tenha: (i) cadastro prévio no aplicativo, ou seja, o serviço não é público, não estando disponível para

qualquer pessoa; e (ii) *smartphone* com plano de dados válido para acessar o serviço. Ademais, considera-se como praxe que os aplicativos exijam, previamente à compra da passagem via aplicativo, o cadastramento de (iii) cartão de crédito para pagamento, como forma de garantia, do pagamento da passagem[89].

249. Outra tendência que é observada nos serviços ofertados via aplicativos é a existência de uma estratégia de segmentação do mercado[90] por parte dos aplicativos, baseada nas diferenças entre os usuários que constituem o mercado de transporte de passageiros de longa distância por ônibus. Essa questão foi trazida no caso de análise do aplicativo Uber[91], que guarda semelhança com o caso em tela. Dessa forma, do lado da demanda, as exigências dos aplicativos para a contratação do serviço não apenas diferenciam os serviços, como também segmentam o mercado, distinguindo os consumidores, o que reforça a percepção de competição dentro do mesmo mercado relevante.

250. Ou seja, os serviços de transporte de passageiros de longa distância por ônibus regular e de fretamento não seriam totalmente homogêneos, na hipótese de supressão da regra de circuito fechado, o que implica que não seriam substitutos perfeitos[92], mas próximos, tendo em vista que existe grau considerável de substitutibilidade entre ambos para permitir a concorrência. A substitutibilidade próxima é, porém, como se sabe, condição suficiente para definir os serviços dentro do mesmo mercado relevante, sob o ponto de vista do produto ou serviço.

[89] Nada impede, por exemplo, que outras formas de pagamento sejam aceitas pelos aplicativos, como pagamento em dinheiro ou boleto com pagamento antecipado.
[90] A segmentação de mercado difere da diferenciação de produtos ou serviços, pois a primeira busca dividir o mercado em pequenos grupos de consumidores, identificando no mercado heterogêneo determinadas características de grupos de indivíduos, enquanto a segunda constitui a diferenciação do produto para torná-lo mais atrativo ou único em relação aos seus competidores para o consumidor. A empresa pode combinar ambas as estratégias para atuar num determinado mercado, podendo ser utilizadas simultaneamente. Para o caso sob análise, a segmentação se manifesta sob a forma de oferta de serviços diferenciados baseados nas preferências dos usuários, como comodidades, tipos de serviços, etc., bem como uso de tecnologias de uso pessoal, entre outros.
[91] Conforme Nota Técnica nº 06013/2016/DF /COGUN/SEAE/MF, de 04 de fevereiro de 2016.
[92] Se os serviços fossem homogêneos prevaleceria o modelo de concorrência perfeita e eles seriam substitutos perfeitos um do outro, não havendo distinção entre os serviços.

251. Dessa forma, a disponibilização dos serviços de transporte de passageiros sob fretamento por meio do aplicativo Buser tem o potencial de produzir efeitos microeconômicos que não eram possíveis sem a presença dos *smartphones*. Isso porque o uso de uma plataforma tecnológica (aplicativo Buser) que conecta passageiros e empresas prestadoras de serviços no regime de fretamento pode ampliar o mercado do serviço de fretamento para além dos nichos para os quais o serviço estava restrito anteriormente.

252. Assim sendo, na hipótese de suprimida a regra de circuito fechado, as inovações tecnológicas no serviço de transporte de passageiros de longa distância permitiriam o aumento da oferta dos serviços de fretamento em condições bastante competitivas, permitindo alguma *rivalização* com o segmento de transporte de passageiros regular.

253. Conclui-se, portanto, que a regra de circuito fechado distingue os dois submercados, impedindo ou dificultando a competição direta entre os dois segmentos ou regimes. Caso suprimida essa regra, a sobreposição do mercado entre os serviços prestados pelos segmentos de transporte de passageiros regular e de fretamento deve ser observada, ao menos para aquela parcela da demanda que se utiliza do serviço expresso entre grandes corredores de ônibus de longa distância.

254. Isso permitiria a rivalidade ou concorrência entre eles – e, assim, a demanda de um serviço pode ser deslocada para o outro em razão de variáveis como preço e qualidade. Pondera-se, entretanto, que em razão das assimetrias regulatórias entre os dois segmentos, especialmente, as obrigações de assistência material aos passageiros (em casos de atrasos, por exemplo), gratuidades e descontos legais do segmento regular, tal competição pode não ser justa, no sentido de os *players* não estarem em igualdade de condições para a conquista dos consumidores. No contexto de se reduzir ou eliminar as assimetrias regulatórias entre os dois segmentos, essa rivalidade entre os regimes regular e de fretamento no transporte rodoviário de longa distância seria benéfica para o consumidor, com tendência de melhorar

a qualidade do serviço prestado e fornecer mais opções de escolha de deslocamento de viagens de ônibus de longa distância.

255. Por fim, cabe mencionar que a demanda por transporte de passageiros de longa distância pode ser atendida pelo transporte rodoviário (ônibus), ferroviário e aeroviário. No Brasil, só há de fato o modal rodoviário e o aeroviário para o transporte de passageiros, tendo em vista a quase inexistente oferta de serviços ferroviários para tal. A experiência internacional relacionada ao crescimento das linhas de ônibus expresso de baixo custo, comodidades e serviços diferenciados, inclusive do tipo *premium* ou de luxo, evidencia que o transporte rodoviário de passageiros pode concorrer com as empresas aéreas de baixo custo e os serviços ferroviários, além dos passageiros de automóveis particulares. Variáveis como preço, qualidade e oferta de comodidades podem deslocar parte da demanda de passageiros do setor aéreo para os serviços de ônibus expresso (ponta a ponta), inclusive porque as empresas que ofertam serviços rodoviários podem explorar o fator "incômodo" dos aeroportos, o mesmo ocorrendo em relação aos automóveis particulares no que se refere aos congestionamentos rodoviários.

256. Dessa forma, os serviços de ônibus expresso ofertados pelas empresas de fretamento eventual ou colaborativo podem também concorrer com as empresas aéreas e os automóveis particulares, o que é indício que elas podem acirrar a concorrência tanto intramodal (regular e fretamento) quanto intermodal (aéreo e rodoviário, por exemplo).

7.6. - AVALIAÇÃO DA CONCORRÊNCIA

257. Segundo a metodologia de análise de impacto concorrencial da OCDE (2017)[93], que consiste um conjunto de questões a serem verificadas na análise do impacto de políticas públicas sobre a concorrência, o impacto competitivo poderia ocorrer por meio de quatro efeitos:

> **1º efeito - limitação no número ou variedade de fornecedores, provável no caso de a política proposta:**
> (i) Conceder direitos exclusivos a um único fornecedor de bens ou de serviços;
> (ii) Estabelecer regimes de licenças, permissões ou autorizações como requisitos de funcionamento;
> (iii) Limitar a alguns tipos de fornecedores a capacidade para a prestação de bens ou serviços;
> ***(iv) Aumentar significativamente os custos de entrada ou saída no mercado;*** e,
> (v) Criar uma barreira geográfica à aptidão das empresas para fornecerem bens ou serviços, mão-de-obra ou realizarem investimentos.
>
> **2º efeito - limitação da concorrência entre empresas, provável no caso de a política proposta:**
> (i) Limitar a capacidade dos vendedores de fixar os preços de bens ou serviços;
> (ii) Limitar a liberdade dos fornecedores de fazerem publicidade ou marketing dos seus bens ou serviços;
> (iii) Fixar padrões de qualidade do produto que beneficiem apenas alguns fornecedores ou que excedam o nível escolhido por determinados consumidores bem informados; e,
> ***(iv) Aumentar significativamente o custo de produção para apenas alguns fornecedores (especialmente dando tratamento diferente aos operadores históricos e aos concorrentes novos).***
>
> **3º efeito - diminuir o incentivo para as empresas competirem, prováveis no caso de a política proposta**:

[93] OCDE (2017). Guia de Avaliação da Concorrência. Versão 3.0. Disponível em: http://www.oecd.org/daf/competition/49418818.pdf. Acesso em 27 de maio de 2021.

> (i) Estabelecer um regime de autorregulamentação ou de corregulamentação;
> (ii) Exigir ou estimular a publicação de dados sobre níveis de produção, preços, vendas ou custos das empresas; e,
> (iii) Isentar um determinado setor industrial ou grupo de fornecedores da aplicação da legislação geral da concorrência;
>
> **4º efeito – Limitação das opções dos clientes e da informação disponível, provável no caso de a política proposta:**
> ***(i) Limitar a capacidade dos consumidores para escolherem o fornecedor;***
> ***(ii) Reduzir a mobilidade dos clientes entre fornecedores de bens ou serviços por meio do aumento dos custos, explícitos ou implícitos, da mudança de fornecedores***; e,
> (iii) Alterar substancialmente a informação necessária aos consumidores para poderem comprar com eficiência.

258. Considerando os critérios estabelecidos pela OCDE, foram identificados impactos negativos à concorrência da regra de "***circuito fechado***", aplicada ao transporte rodoviário de passageiros de longa distância sob o regime de fretamento**. Tal constatação é pertinente quando se trata do mercado de transporte rodoviário de passageiros de médias e longas distância como um todo, abrangendo os regimes regular e de fretamento, e desconsiderando-se as assimetrias regulatórias que estão presentes nos dois regimes**.

259. Na prática, a própria definição de fretamento eventual ou turístico trazida pelo Decreto nº 2.521/1998 caracteriza o serviço como nicho de mercado dentro do transporte rodoviário de passageiros por ônibus de média e longa distância. Ou seja, a regulamentação existente parte da premissa de que os dois submercados (regular e fretamento) sejam distintos e não concorram entre si, restringindo a atividade privada do regime sob fretamento às viagens que se destinam a fretamento eventual ou turístico. Visto dessa forma, a regulamentação infralegal restringe a atuação do regime sob fretamento, pois, além de impor custos expressivos aos prestadores de serviço, impedindo o uso eficiente dos ativos, em razão das restrições decorrentes da obrigatoriedade de se restringir a uma mesma lista de passageiros nos circuitos de ida e volta, impede que as empresas de fretamento busquem

alcançar mercados que vão além dos nichos de mercados abrangidos pela norma, a saber, o fretamento eventual ou turístico. Na ótica estritamente concorrencial, sem observância das questões regulatórias envolvidas, as normas infralegais que regulam o transporte rodoviário de longa distância sob fretamento são anticompetitivas, pois restringem a atuação das empresas do setor.

260. Infere-se, dessa forma, que há indicativos de impactos concorrenciais com efeitos anticompetitivos que se encontram discriminados pelo Guia de Concorrência estabelecido pela OCDE. Particularmente, os efeitos 1º, 2º e 4º do *Checklist,* dado que a regulamentação em vigor do transporte rodoviário de passageiros sob fretamento estabelece a regra de circuito fechado para o fretamento eventual ou turístico, configurando, na prática, em restrição à atuação das empresas deste regime, que ficam restritas ao nicho do mercado, e favorece:

> (i) a limitação no número ou variedade de fornecedores (1º efeito), pois tende a aumentar significativamente os custos de entrada ou saída no mercado, uma vez que, no limite, impede a venda de passagens para apenas um trecho da viagem, o que pode contribuir para ociosidade da frota de ônibus ou lotação menor que aquela que poderia ocorrer, o que significa que as empresas incorrem em custos maiores caso tivessem liberdade para a venda de passagens para um único trecho;
>
> (ii) a limitação da concorrência entre empresas (2º efeito), pois a regra aumenta significativamente o custo de produção para apenas alguns fornecedores, dando tratamento distinto entre os prestadores que estão no regime regular daqueles que operam no regime sob fretamento[94]; e
>
> (iii) a limitação das opções dos clientes e da informação disponível (4º efeito), visto que a regra de circuito fechado (a) limita a capacidade dos consumidores para escolherem o fornecedor, uma vez que este só pode vender passagens do trecho completo de ida e volta; (b) reduz a mobilidade de clientes entre

[94] Como já mencionado, os prestadores que operam no regime regular também incorrem em custos regulatórios que não são suportados pelos prestadores do regime sob fretamento.

> fornecedores de bens ou serviços por meio do aumento dos custos, implícitos ou explícitos, o que ocorre também em função da restrição à venda de passagens para um único trecho da viagem.

261. O contexto dos incentivos dos potenciais efeitos anticompetitivos comentados sugere que a regulamentação do transporte rodoviário de passageiros por ônibus de longa distância precisa ser revisitada. Essa constatação se torna mais relevante em vista das alterações regulatórias ocorridas recentemente, buscando introduzir mais competição no regime regular de transporte de passageiros, principalmente buscando-se reduzir as barreiras à entrada com a introdução do regime de outorgas por autorização (e não mais concessão) para a prestação dos serviços, sem limitação no número de prestadores de serviço, exceto nos casos de inviabilidade operacional, o que significa que, em tese, qualquer empresa que cumpra os requisitos técnicos para a prestação dos serviços poderá fazê-lo.

262. Dessa forma, o novo modelo regulatório do regime regular de transporte de passageiros com regime de outorga simplificado, sem restrições ao número de participantes no mercado e com liberdade de preços facilita a entrada nesse segmento de mercado mais amplo, inclusive de empresas que atualmente operam sob o regime de fretamento. Em vista das restrições de atuação das empresas de fretamento, cuja regulação condiciona sua atuação dentro de nicho específico de mercado, a expectativa é que parte dessas empresas migrem para o segmento regular, buscando a autorização para prestação serviço nesse mercado, inclusive, podendo operar nos dois submercados do transporte rodoviário (regular e fretamento).

263. Em que pesem os avanços regulatórios comentados, ainda se identificam barreiras à entrada e possibilidades de aprimoramento normativo em prol da concorrência. A seção seguinte trará uma avaliação da onerosidade regulatória no regime de autorização para o transporte regular, assim como no regime de fretamento, tendo em vista a Instrução Normativa SEAE nº 111, de 2020.

7.7. - ESTIMATIVA SIMPLIFICADA DO CUSTO REGULATÓRIO DO CIRCUITO FECHADO NO TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE PASSAGEIROS SOB FRETAMENTO

264. A fim de ilustrar o impacto da norma regulatória de circuito fechado no transporte rodoviário de passageiros sob fretamento, realiza-se estimativa do efeito quantitativo com base em dados acerca do custo unitário médio por km e da estimativa de km rodado/dia por veículo. O objetivo do exercício é apresentar uma referência de custo potencial da norma regulatória.

265. Cabe salientar que esta Secretaria consultou os principais agentes do transporte rodoviário de passageiros para fins de obtenção de informações quantitativas sobre o transporte rodoviário sob fretamento[95]: ABRATI, AMOBITEC, BUSER e ANTT. Dos agentes consultados, somente a empresa BUSER, ora Requerente, apresentou dados numéricos referentes ao setor de fretamento utilizados para fins de estimativa de custo regulatório. Além disso, foram utilizados dados públicos da ANTT disponibilizados no seu sítio eletrônico[96].

266. Segundo a Requerente, as empresas de fretamento informaram que o valor médio do quilômetro rodado por seus ônibus varia bastante dependendo da permissão de circuito aberto ou fechado. Enquanto a média o custo do frete do circuito fechado é de R$ 9,00 (nove reais) por km, no circuito aberto é de R$ 4,27 (quatro reais e vinte e sete centavos) por km rodado[97].

267. Com relação às estatísticas de km rodado/dia, foram utilizados dados sobre o transporte de ônibus sob fretamento da ANTT de 2019[98]. Com base nesses dados, os ônibus

[95] Cópia dos e-mails solicitando informações adicionais disponíveis no processo SEI.
[96] Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT. Dados Operacionais. Disponível em: www.dados.antt.gov.br/dataset?tags=fretamento. Acesso em 24 de novembro de 2021.
[97] Conforme documento "Informações Requeridas" constante no processo SEI juntamente com cópia de e-mail da Seae solicitando informações.
[98] Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT. Disponível em: https://portal.antt.gov.br/dados-operacionais-do-fretamento. Acesso em 23 de novembro de 2021.

de fretamento rodaram em média cerca de 2.370 km mensais em 2019, o que significa que, em média, rodaram 79 Km ao dia pelo sistema de fretamento da ANTT. Os dados da ANTT também indicam que os ônibus saem da garagem para rodar em viagens de fretamento em aproximadamente 5,63 meses por ano – ou cerca de 169 dias por ano. Assim sendo, multiplicando-se esse valor pelo km rodado/dia chega-se ao total de 13.332 km rodado por ônibus de fretamento durante o período de um ano. Para fins de análise, considerou-se uma estimativa de aumento médio de produtividade de 30% dos veículos, decorrente da flexibilização da regra regulatória sob análise (circuito fechado) e a correspondente redução da frota requerida para a prestação do mesmo volume de serviços.

268. A partir de dados sobre a média mensal de ônibus cadastrados para transporte sob fretamento no sistema ANTT por período de 1 ano, obtém-se a estimativa de custo total para os regimes de circuito aberto e de circuito fechado. Para estimar esses valores, consideram-se os parâmetros aplicáveis ao circuito aberto e fechado, incluindo-se a estimativa apresentada do custo unitário correspondente. Calculando-se a diferença entre o custo total do circuito fechado e o custo total do circuito aberto, obtém-se a redução de custo estimada na hipótese de supressão da obrigatoriedade de circuito fechado no transporte sob fretamento. A tabela a seguir apresenta os resultados:

Tabela 2: Estimativa de Custo Regulatório Relacionado ao Circuito Fechado no Transporte Rodoviário de Passageiros Sob Fretamento

Dados Por Veículo	**Circuito Fechado (i)**	**Circuito Aberto (j)**
Custo Unitário (R$/Km) (a)	R$ 9,00	R$ 4,27
Estatística de Km rodado/dia (b)	79	102,70
Média de Meses de Operação Por Veículo (c)	5,63	7,32
Quantidade Média de Dias em Operação no Ano (d)	169	219,70
Estatística de Km rodado/ano (e = b x d)	13.343	22.563
Est de Custo Total Unitário/ano (R$) (f = a x e)	R$ 120.087,90	R$ 96.344,82
Quantidade de Veículos em Operação (média) (g)	20.048	14.034
Estimativa de Custo Total/ano (R$) (h = f x g)	R$ 2.407.522.219,20	R$ 1.055.457.535,00
Redução de Custo Estimada (Ônus Regulatório) (R$) (j-i)	**-R$ 1.055.457.535,00**	

Fonte: Elaborada a partir de informações da ANTT e da Requerente

269. Os referidos custos associados à norma de circuito fechado no transporte rodoviário sob fretamento resultam em cerca de R$ 1,055 bilhões anuais, tendo em vista a diferença de custo total entre os regimes de circuito aberto e fechado. Esse montante onera os usuários dos serviços de transporte sob fretamento, ocasiona barreiras à entrada, prejudicando a competição e outros incentivos à eficiência econômica.

270. Destaca-se que a diferença entre os custos decorre, entre outros fatores, da maior ociosidade da frota de fretamento e à menor utilização da mão-de-obra contratada em decorrência do circuito fechado. No cenário do circuito aberto, presume-se que existirá uma maior utilização da frota e da mão-de-obra contratada, o que explica, em parte, a redução de custo total estimada na tabela acima.

271. Ante o exposto, constata-se que, inobstante as limitações dos dados disponíveis e respectivas estimativas realizadas, o indicativo de custo calculado é convergente com a análise econômica desenvolvida neste documento com base na experiência internacional, na

literatura e nas características do mercado nacional de serviços de transporte rodoviário de passageiros de longa distância. Ambas avaliações apontam prejuízos potenciais ao bem-estar do consumidor decorrente da regra do circuito fechado, razão pela qual se recomenda supressão de tal regra.

272. Note-se que se trata de uma estimativa **simplificada** de custo regulatório.

7.7. - AVALIAÇÃO DA ONEROSIDADE REGULATÓRIA

272. Outra referência para avaliar a onerosidade regulatória é a Instrução Normativa SEAE nº 111, de 5 de novembro de 2020[99] . O inciso V do artigo 2º da Instrução Normativa discorre sobre a questão da onerosidade regulatória:

> Art 2º. [...]
>
> *V - onerosidade regulatória - os custos regulatórios, diretos ou indiretos, decorrentes do cumprimento dos cinco critérios dispostos no Anexo I desta Instrução Normativa:*

273. Os critérios elencados na supracitada IN-SEAE para avaliação da questão da onerosidade regulatória, estão distribuídos em cinco categorias [100] : I- Obrigações

[99] Instrução Normativa nº 111, de 05 de novembro de 2020. Estabelece os quesitos de referência para análises referentes a melhoria regulatória relacionada à diminuição dos custos de negócios. Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competividade do Ministério da Economia. Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade – SEAE. Publicada no DOU em 06/11/2020. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-seae-n-111-de-5-de-novembro-de-2020-286706982. Acesso em 02/02/2021.

[100] A Instrução Normativa prevê a análise de cinco itens, com foco na onerosidade regulatória:
(i) obrigações regulatórias (Padrão pró-concorrência: a obrigação não deve provocar distorção concorrencial entre agentes econômicos; onerosidade da obrigação não deve representar barreira econômica ou prejudicar agentes econômicos de menor porte ou potenciais entrantes; deve haver acessibilidade e isonomia aos meios de cumprimento da obrigação);
(ii) requerimentos técnicos (Padrão pró-concorrência: a exigência de requerimento técnico não deve onerar mercado a ponto de limitar a concorrência; o requerimento técnico não deve inviabilizar produto ou serviço de oferta ampla e global; o requerimento técnico não deve submeter os produtores brasileiros a ambiente mais oneroso que concorrentes que produzam em solo estrangeiro; e o requerimento técnico não deve inviabilizar o desenvolvimento de tecnologias ou modelos disruptivos que possam potencialmente ocorrer na margem da regulação);
(iii) retrições e proibições (Padrão pró-concorrência: a regulação não deve limitar o uso de técnicas, meios ou resultados úteis ao mercado que não apresentem comprovado risco a terceiros ou caráter sistêmico; a regulação não deve inviabilizar o livre desenvolvimento tecnológico de diferentes alternativas concorrentes; a regulação não deve inviabilizar a oferta de produtos ou serviços de livre e amplo acesso em mercados desenvolvidos);
(iv) Licenciamento (Padrão pró-concorrência: a regulação deve garantir isonomia, transparência e previsibilidade entre agentes econômicos estabelecidos e potenciais entrantes, inclusive para o desenvolvimento de modelos econômicos disruptivos; onerosidade do cumprimento do licenciamento, incluindo custos diretos e indiretos, não deve representar barreira de entrada ou distorção concorrencial; Licenciamento não deve sujeitar o produtor brasileiro a ambiente menos competitivo que seus concorrentes estrangeiros); e
(v) complexidade normativa (Padrão pró-concorrência: a regulação deve ser clara, objetiva, previsível e isonômica, a fim de gaantir simetria de informação regulatória entre os agentes econômicos do setor; a regulação deve ser consolidada, harmonizada e íntegra, a fim de garantir ampla acessibilidade a potenciais novos entrantes, incluindo de origem estrangeira).

Regulatórias; II – Requerimentos Técnicos; III- Restrições e Proibições; IV-Licenciamento; e V – Complexidade Normativa. Em todos esses itens, deve-se perseguir o padrão pró-concorrência e das boas práticas internacionais da regulação.

273. A regra do circuito fechado é claramente o que se entende como restrição ou proibição regulatória. Uma intervenção dessa espécie, para ser concorrencialmente neutra, deve se atentar a pontos como:

> A regulação não deve limitar o uso de técnicas, meios ou resultados úteis ao mercado que não apresentem comprovado risco a terceiros ou caráter sistêmico; a regulação não deve inviabilizar o livre desenvolvimento tecnológico de diferentes alternativas concorrentes; a regulação não deve inviabilizar a oferta de produtos ou serviços de livre e amplo acesso em mercados desenvolvidos.

274. No que tange à categoria III, Restrições e Proibições, cabe destacar os seguintes itens de questionamentos aderentes ao padrão-concorrência apontado pela IN-SEAE nº 111/2020 para avaliação do circuito fechado no segmento de fretamento, conforme tabela abaixo:

Anexo I da Instrução Normativa nº 111/2020 **III – Restrições e Proibições** **(questionamentos)**	**Observações da SEAE sobre a regra de circuito fechado do transporte rodoviário de passageiros sob fretamento frente aos questionamentos**
3.01 - Qual o tipo de risco oferecido (e.g.: de segurança, danos a terceiros, externalidades negativas, sistêmico, assimetria de mercado, etc.) para a imposição da restrição?	*A imposição da restrição está associada à assimetria de mercado, tendo em vista que o segmento de fretamento possui carga regulatória mais branda e menos onerosa que o segmento regular. Ademais, na hipótese de se permitir a concorrência entre os dois segmentos, sem qualquer ressalva ou restrição, existe, ao menos em tese, o risco de que o segmento de fretamento possa incorporar parcela significativa do submercado do segmento regular, o que poderia causar externalidades negativas, inviabilizando o custeio de descontos e*

	gratuidades de forma indireta pelo segmento regular.
3.02 - Essa restrição existe em outros mercados, particularmente naqueles países mais competitivos do mercado internacional, inclusive naqueles dos quais potenciais concorrentes estrangeiros podem se valer?	*Resposta negativa. Não se observa essa distinção entre dois submercados de transporte rodoviário de longa distância (regular e fretamento) em outros mercados. Da mesma forma, não observa custos indiretos sendo custeados pelos operadores de transporte de ônibus de longa distância na experiência internacional. Quando há qualquer subsídio público para grupos de usuários (estudantes, idosos ou prestação de serviços em locais deficitários), o custeio desse subsídio público é estritamente orçamentário (ou seja, subsídio direto). Assim sendo, a experiência brasileira é distinta, inclusive quanto às obrigações aos regulados (especialmente o segmento regular).*
3.04 - A restrição privilegiará determinados agentes econômicos em detrimento de outros?	*Sim, a restrição beneficia o segmento regular de transporte rodoviário de passageiros, buscando-se proteger o mercado deste segmento da competição com o segmento de fretamento. Essa proteção do mercado do serviço regular, em tese, também protege o financiamento dos beneficiários de descontos e gratuidades, uma vez que o custeio é indireto.*
3.05 - Existe demanda observável, reprimida ou potencial pelo objeto restringido no mercado, inclusive pelo informal/irregular?	*Sim, o surgimento de novos modelos de negócios, como a Buser, que conecta pessoas interessadas em viajar com empresas de fretamento, indica que há demanda reprimida ou potencial não atendida adequadamente pelo segmento regular. Além disso, observa-se no mercado de longa distância o crescimento de serviços de caronas pagas, seja por meio de aplicativos de carona, ou mesmo por intermédio de grupos de Whatsapp e Facebook. Observa-se ainda nos grandes centros uma crescente oferta de serviços por prestadores informais e irregulares.*
3.07 - Existe o risco de que a satisfação dessa demanda seja feita através do mercado informal	*Conforme comentado na questão anterior, existe esse risco de que parcela da demanda*

ou de atividades irregulares, inclusive gerando incentivos para atuação de agentes ilícitos?	*seja atendida pelo mercado informal ou regular. Não se descarta que serviços irregulares ou informais sejam utilizados para atividades ilícitas.*
3.08 - Em caso de resposta positiva ao quesito 3.07, existem instrumentos projetados para evitar a concorrência desleal entre agentes econômicos formais/regulares e informais/irregulares?	*A fiscalização é o único meio para evitar a concorrência desleal. No entanto, apenas a fiscalização não se mostra eficaz, indicando que o setor tenha que passar por mudanças no arcabouço regulatório, na direção de maior concorrência e uma prestação de serviços no modelo "low cost".*
3.09 - Existe restrição similar em outros setores do mercado brasileiro?	*Não. É um caso bem específico, que dificilmente se aplicaria a outros setores.*
3.13 - A restrição ou proibição poderá causar a exclusão de algum player do mercado ou inviabilizará a entrada de novos players?	*Não. A restrição ocorre no segmento de fretamento, cujas barreiras à entrada são baixas. No segmento regular, as barreiras à entrada são maiores, indicando que eventual supressão da restrição pode levar alguns players a entrarem no mercado de longa distância pelo segmento de fretamento, em vista das menores obrigações regulatórias.*
3.14 - Qual será o impacto no preço final médio de bens e serviços do setor regulado como resultado dessa restrição/proibição?	*Não há estimativas a respeito do impacto no preço final, mas a tendência é de preço mais elevado, em razão da menor competição no mercado de ônibus de longa distância. Ou seja, há indicativo de que haja onerosidade em relação aos usuários.*
3.15 - Como forma de se evitar possíveis condutas anticompetitivas e assegurar a livre concorrência no mercado, seria possível uma solução alternativa que não fosse a proibição ou restrição?	*Sim, desregulamentar e facilitar a entrada no mercado de ônibus de longa distância, especialmente no setor regular, por meio de uma regulação menos restritiva e que reduza as assimetrias regulatórias entre os dois submercados (regular e de fretamento). Ao mesmo tempo, custeio direto dos benefícios concedidos para categorias de usuários, pela via orçamentária, de forma a cumprir o estabelecido em lei quanto aos benefícios sem prejuízo à concorrência.*
3.17 - Essa restrição prejudicará o desenvolvimento de novas tecnologias e produtos?	*A restrição prejudica a inovação, como o desenvolvimento do mercado por meio de aplicativos. Uma regulação mais branda no segmento regular, em parte já em discussão*

	pelo órgão regulador, pode facilitar a inovação e o desenvolvimento de novas tecnologias.
3.18 - Se existe razão para a restrição, existe um planejamento para o setor se adequar, inclusive incentivos específicos, ou um plano de transição?	*Inexiste qualquer planejamento nesse sentido.*

Fonte: *SEAE/SEPEC-ME*

275. Os questionamentos elencados acima trazidos da IN-SEAE nº 111/2020 referem-se a pontos que indicam onerosidade regulatória referente à regra de circuito fechado, mas também revelam a necessidade de distinguir, dentro do mercado de transporte de ônibus de longa distância, dois submercados que operam sob lógica distinta, uma de natureza pública e outra de natureza privada, conforme apontado na seção sobre mercado relevante. A onerosidade regulatória existente é justificada pelas assimetrias regulatórias que existem nos dois segmentos (regular e fretamento), e produz, indiretamente, prejuízo à concorrência, além de onerar excessivamente as empresas que operam sob fretamento.

276. Em vista do exposto nesta seção, a regra de circuito fechado para o segmento de fretamento no mercado de transporte rodoviário por ônibus de longa distância se traduz em onerosidade regulatória, não estando aderente aos aspectos pró-concorrência descritos na IN nº 111, de 2020, descritos em seu Anexo I, em especial, os itens 3.01, 3.02, 3.04, 3.05, 3.07, 3.08, 3.09, 3.13, 3.14, 3.15, 3.17 e 3.18.

7.8. - RECOMENDAÇÕES DE APRIMORAMENTO REGULÁTORIO PARA INCREMENTAR A CONCORRÊNCIA

277. Este tópico visa a trazer algumas recomendações para o aperfeiçoamento regulatório com vistas a incrementar a concorrência e melhorar o bem-estar do consumidor de transporte rodoviário de passageiros por ônibus de longa distância.

278. Buscando-se avaliar as questões concorrenciais e regulatórias envolvidas, além da onerosidade regulatória da regra de circuito fechado no transporte sob fretamento, observa-se que o problema a ser enfrentado é mais de natureza regulatória do que meramente concorrencial. À primeira vista, mesmo após a liberalização do serviços de TRIIP no modelo de outorga por autorização, permitindo que qualquer interessado que cumpra os requisitos mínimos possa prestar os serviços regulares, as barreiras à entrada para novas empresas nesse segmento regular podem ainda estar sobredimensionadas, impedindo que, na prática, as empresas que desejem prestar os serviços obtenham a autorização para fazê-lo. Nesse caso, a solução envolveria revisitar e modernizar a normatização legal ou infralegal, buscando-se reduzir as barreiras à entrada, com vistas a tornar esse mercado mais propício à concorrência.

279. Destaque-se que, conforme já mencionado, a ANTT se encontra em fase de elaboração de um novo marco regulatório para o serviço regular de transporte rodoviário interestadual de passageiros, submetido ao processo de participação social, no contexto da mencionada Audiência Pública ANTT nº 004/2020. Em linhas gerais, a proposta normativa implementa uma série de alterações, visando a tornar mais flexível o mercado e reduzir as barreiras de entrada, mantendo o foco da regulação na qualidade da prestação do serviço.

280. Outra questão mais complexa está relacionada às assimetrias regulatórias que envolvem os dois regimes – o regular e o de fretamento. Essa assimetria regulatória é

resultado do conjunto de obrigações[101] que é imputado ao regime regular, em vista da natureza pública do serviço, que não está presente no regime sob fretamento, cuja natureza da prestação é privada. Assim sendo, os custos operacionais a que estão sujeitos cada regime são distintos, não por uma questão de inovação ou modelo de negócio de um regime em relação ao outro, mas estritamente em função dos custos regulatórios serem distintos, em razão da imposição de obrigações, sem o devido custeio de recursos orçamentários, o que resulta na oneração dos serviços prestados.

281. Conforme já anteriormente apontado, considera-se que, sob a ótica estritamente concorrencial, a regra de "circuito fechado" parece ser potencialmente danosa à concorrência, sendo prejudicial ao desenvolvimento do setor de transporte rodoviário de passageiros por fretamento, aos usuários e às empresas de tecnologia, pois cria uma barreira à entrada de prestadores de serviço em formato mais flexível e mais aderente às preferências de parcela significativa dos usuários.

282. Por outro lado, existem argumentos não desprezíveis de que a existência das restrições aplicáveis ao transporte por fretamento está relacionada à existência de assimetria regulatória entre os dois tipos de serviços, sob o formato de obrigações de políticas públicas definidas em lei e não custeadas por recursos orçamentários, além de exigências técnicas diferenciadas em relação aos dois tipos de serviço. Tais assimetrias regulatórias, caso mantidas, criam barreiras à competição dos serviços regular em igualdade de condições com os serviços de transporte rodoviário por fretamento, ofertados via aplicativos[102], pois estes não estão submetidos aos elevados custos da regulação do regime

[101] Entre as obrigações, cabe mencionar a regularidade da prestação do serviço, a concessão de descontos e gratuidades previstos em lei, a inflexibilidade na remarcação de passagens e a manutenção de canais de comunicação e postos de atendimento, além de exigências técnicas de alocação de frota de veículos reserva para as linhas operadas, em número variável, em função da extensão da linha.

[102] Destaca-se, nesse caso, que este parecer não traz qualquer questionamento em relação à atuação da empresa Buser, pois trata-se de uma plataforma associada a mercados de dois ou mais lados, que promove a interação entre os usuários dos "lados" intermediados pela plataforma, cuja finalidade é conectar passageiros interessados em viagens de longa distância e empresas de fretamento interessadas em organizar viagens. É consenso da literatura econômica que essas plataformas tecnológicas disruptivas reduzem os custos de transação e faciltam conexões e transações entre os usuários dos diferentes lados do mercado.

regular, principalmente aquelas relacionadas aos descontos e gratuidades legais para determinados grupos de usuários.

283. Segundo essa linha de raciocínio, as restrições se justificariam para evitar a migração em massa de prestadores da categoria regular para a categoria de fretamento, podendo trazer prejuízos para o universo mais amplo de usuários, principalmente aqueles usuários que precisam de regularidade na prestação do serviços, assim como os beneficiados pelos descontos e gratuidades previstos em lei. Assumindo que esta premissa seja verdadeira, o problema não teria origem concorrencial, inclusive porque inexistiria qualquer ilícito concorrencial em relação à não observância da regra de "circuito fechado" por empresas de fretamento; e sim, de natureza regulatória, pois a regulação é que não teria sido capaz de reduzir as assimetrias entre os dois segmentos de mercado de transporte rodoviário de longa distância. Nesse caso, a melhor alternativa para solucionar o problema regulatório seria justamente promover alterações em prol de maior concorrência no setor de transporte de passageiros de longa distância, o que pode sugerir uma reavaliação das obrigações regulatórias[103] que estão presentes no segmento regular.

284. Vislumbra-se, portanto, dois caminhos para melhorar o ambiente regulatório e concorrencial no transporte rodoviário de passageiros de longa distância por ônibus para favorecer o bem-estar do consumidor no conjunto desse mercado e seus respectivos nichos. O primeiro é reduzir as barreiras à entrada do setor, especialmente do regime regular, por meio da desregulamentação ou uma regulação mais pró-mercado. O segundo, que em alguma medida seria contemplado no primeiro, seria reduzir as assimetrias regulatórias entre os dois regimes, o que possibilitaria flexibilizar ou extinguir a regra de circuito fechado e, consequentemente, alguma competição entre os dois regimes. Um terceiro caminho parece-

[103] Nos casos de descontos e gratuidades legais, estes são atualmente financiados por subsídio indireto, ou seja, os usuários pagantes é que custeiam os usuários não pagantes. O cenário ideal envolveria subsídio público direto para os beneficiários – ou seja, o custo dos descontos e gratuidades deveria ser bancado via orçamento público, focalizado nas pessoas que comprovadamente precisam, de forma que não importaria qual prestador transportasse o beneficiário. No entanto, dado o cenário de restrição fiscal, essa solução parece pouco promissora.

nos mais promissor, seria a regulamentação ser desenhada buscando-se incentivar a inovação e o surgimento de novos modelos de negócios no segmento de transporte rodoviário interestadual de passageiros.

285. A partir dessa abordagem regulatória inicial, a seção é dividida em duas subseções, sendo a primeira subseção relacionada ao serviço de TRIIP e a segunda sobre o transporte sob o regime de fretamento.

7.8.1 - RECOMENDAÇÕES PRÓ-CONCORRÊNCIA NOS SERVIÇOS DE TRIIP

286. Com base nas experiências americana e europeia, e tendo em vista as inovações disruptivas que trouxeram novos modelos de negócios, incluindo operações *low cost* para o setor de ônibus de longa distância, esta Secretaria aponta três caminhos promissores para o desenvolvimento do mercado de ônibus de longa distância no Brasil: (i) a regulação deve permitir liberdade de preços e de entrada, bem como ser bastante flexível para possibilitar adequação da oferta e demanda, linhas e horários; (ii) a regulação deve fomentar as inovações disruptivas, não trazendo qualquer empecilho para o desenvolvimento do mercado; e (iii) a regulação deve fomentar o surgimento de operações *low cost (baixo custo)*, bem como a oferta de serviços diferenciados, de forma a incrementar a competição no setor de ônibus de longa distância.

287. De um apanhado resumido das experiências americana e europeia ocorridas nas últimas décadas no setor de transporte rodoviário por ônibus de longa distância, observa-se o seguinte:

> (i) Liberdade para as empresas definirem as tarifas praticadas, inclusive praticando preços diferenciados para níveis de serviços diferenciados e promoções como forma de atrair usuários;
>
> (ii) Liberdade para a entrada em novos mercados, além da liberdade de descontinuidade de serviços em mercados não lucrativos;

> (iii) Liberdade para definirem pontos de paradas, inclusive fora das estações rodoviárias, atendidos requisitos de segurança e higiene, que podem ser definidos pelas municipalidades;
>
> (iv) Liberdade para a escolha do modelo de vendas de passagens, possibilitando que algumas empresas optem pela venda pela internet ou aplicativos; e
>
> (v) Possibilidade de ofertar serviço de ônibus de longa distância sem frota própria, operando no modelo de franquia de veículos de terceiros.

288. As características de cada mercado de ônibus de longa distância variam entre os países, especialmente dentro da Europa, sendo que alguns mercados são totalmente desregulamentados e outros exigem algum tipo de autorização, a exemplo da Alemanha, mas não chega a constituir uma barreira à entrada relevante. Este modelo possibilitou o uso crescente da tecnologia da internet como forma de reduzir custos, além de obter maior eficiência na operação dos ônibus (serviços *on demand* para regiões mais remotas), bem como atrair novos usuários, especialmente aqueles que utilizam os dispositivos pessoais nas viagens para opções multitarefas. Tais características possibilitaram tanto a emergência das operações de ônibus *low cost* (baixo custo) quanto o aumento da oferta de serviços diferenciados (tomadas elétricas, *wi-fi*, telas de televisão individuais, paradas limitadas e ônibus com eficiência energética).

289. No Brasil, a Lei nº 12.996/2014 (alterada pela Lei nº 14.298, de 5 de janeiro de 2022) introduziu novo modelo regulatório para o TRIIP, visando reduzir as barreiras à entrada e incrementar a concorrência, estabelecendo o regime de autorização para que qualquer empresa interessada em operar uma linha de ônibus pudesse fazê-lo, uma vez atendidos os requisitos mínimos da regulamentação. Já em relação a Resolução nº 4.770, de 2015, que regulamentou o transporte regular de competência da União (TRIIP)[104], nos termos da citada lei, temos as seguintes exigências para a obtenção da autorização:

[104] Mais adiante trataremos da Resolução nº 4.777, de 2015, que regulamenta o transporte sob fretamento.

> (i) regularidade jurídica, trabalhista e tributária;
> (ii) capacidade financeira;
> (iii) experiência no setor de transporte de passageiros;
> (iv) inspeção de veículos uma vez por ano para verificar as emissões de poluentes;
> (v) garagens, pontos de apoios e pontos de paradas;
> (vi) sistema de monitoramento de frota; e
> (vii) veículos com até 20 (vinte) anos de fabricação.

290. Schiller (2018) aponta que a legitimação da autorização depende da implementação da concorrência de forma efetiva com a eliminação das barreiras à entrada, como forma de garantir tratamento igual aos agentes. A expectativa é que, com a abertura do mercado, os serviços tendam a melhorar, trazendo mais benefícios aos usuários, como preços mais baixos e melhor qualidade (investimentos em frotas mais modernas e confortáveis, por exemplo). Schiller (2018) ainda destaca que a edição da Lei teve intenção declarada de eliminar as barreiras à entrada de novos prestadores, com maior maleabilidade de rotas e itinerários, permitindo aos órgãos competentes redesenhar o setor, pois o modelo de permissão estaria engessando o mercado. Destaque-se que a Lei nº 12.996/2014 e a regulamentação correspondente baseou-se em experiência de desregulamentação bem-sucedida observada no setor de transporte aéreo, que resultou na redução do custo médio das passagens e no aumento da oferta de assentos e nos destinos atendidos.

291. Na teoria, o novo desenho regulatório representa uma abertura do mercado do TRIIP, pois: (i) as empresas de ônibus não têm garantia de linhas exclusivas, uma vez que outras operadoras podem solicitar autorizações para a mesma linha; (ii) os preços das passagens são livres, podendo cada operadora definirem os preços livremente.

292. Além disso, nos termos da legislação atual, o serviço do TRIIP não tem características de exclusividade para a prestação do serviço, pois a tecnologia não é complexa, mas de acesso relativamente fácil, o que indica concorrência potencial e, portanto, contestabilidade.

293. Assim, os instrumentos regulatórios devem assegurar essa concorrência efetiva ou potencial e a contestabilidade do mercado[105], de modo a eliminar qualquer tipo de barreiras à entrada para novos operadores. No entanto, quando se avalia a regulamentação trazida pela ANTT [106], permanecem ainda significativas barreiras à entrada e saída de novos operadores, além de outros entraves à concorrência que merecem aperfeiçoamento regulatório.

294. Sobre essa questão, Arruda et. all (2020)[107] apontou algumas barreiras à entrada e saída do mercado presentes na Resolução nº 4.770/2015[108]: (i) necessidade de comprovação de capital social mínimo para empresas que desejarem requerer um termo de autorização; (ii) qualificação técnico-operacional; (iii) exigências quanto ao tipo e a potência dos ônibus; (iv) características exigidas dos ônibus e o uso de microônibus; e (v) obrigatoriedade de atender o mercado por um período mínimo de 12 meses. Esta última constitui-se numa barreira ou restrição à saída do mercado que se converte numa barreira à entrada, uma vez que aumenta o risco financeiro dos entrantes no mercado de serviços de TRIIP.

---

[105] Embora o setor seja caracterizado por custos fixos relevantes associados à aquisição de veículos (ônibus), ainda assim o argumento é valido, pois são ativos recuperáveis, que podem ser vendidos ou utilizados em outras atividades, e os ativos irrecuperáveis como a construção de rodovias e terminais rodoviários são incorridos pelo Estado.

[106] É importante destacar também avanços recentes da regulamentação trazida pela Resolução nº 4777/2015, da ANTT, em prol da livre concorrência no mercado TRIIP: (i) Deliberação nº 955 da ANTT, de outubro de 2019, que revogou os arts. 76 e 77 e estabeleceu a liberdade tarifária sob a responsabilidade dos operadores; (ii) a mesma deliberação revogou os arts. 69 a 75, que disciplinavam o período de transição, revogando artigos que estabeleciam a limitação da quantidade de operadores por rota; (iii) Deliberação nº 955/19, que alterou o art. 51 e deu fim à transferência de mercados entre empresas, o que favorecia a concentração de mercado; e (iv) a mesma deliberação revogou o art. 78, que versava sobre a idade média da frota.

[107] ARRUDA, et. all. (2020). Desregulamentação do Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros e Barreiras à Entrada no Brasil. 34º Congresso de Pesquisa e Ensino em Transporte da ANPET – 16 a 21 de novembro de 2020. Disponível em: https://www.anpet.org.br/anais34/documentos/2020/. Acesso em 25/06/2021.

[108] Arruda et. all (2020) também destacou como barreira à entrada a impossibilidade de pessoa física operar como autorizatário de serviços TRIIP, nos termos do inciso II, art. 2º, da mencionada resolução, o que poderia prejudicar a oferta de serviços TRIIP em localidades não atrativas às empresas estabelecidas. De fato, a experiência americana mostra que a regulamentação levou ao esvaziamento das opções de longa distância em municípios menores. Todavia, no Brasil, com a figura jurídica do Microempreendor Individual (MEI) ou do Empresário Individual (EI), não parece que essa impossibilidade da pessoa física prestar o serviço possa ser caracterizada como restrição ou barreira à entrada relevante, mesmo em mercados menores de pouca demanda.

295. Quanto ao capital social mínimo, o art. 9º da resolução supracitada estabelece a reserva financeira que o operador deve comprovar, relacionado à quantidade de ônibus que possui, sendo o valor mínimo de dois milhões de reais. Schiller (2018) destaca que "inequívoca barreira à entrada" não se justifica em um modelo de autorização, pois o operador atua por sua conta e risco. Segundo Arruda et al. (2020), o operador deve buscar soluções econômico-financeiras para arcar com os custos envolvidos. Além disso, uma empresa que deseja operar uma linha que possibilite, segundo critérios da Agência, frequência mínima de uma viagem por semana, precisaria de um único ônibus, mas precisa comprovar capital social mínimo de dois milhões de reais, possivelmente inviabilizando a entrada desse operador no mercado.

296. Ressalte-se, entretanto, que a minuta de Resolução que proposta para a substituição da Resolução ANTT nº 4.770/2015, objeto da Audiência Pública nº 04/2020, traz em seu art. 10 a exigência de capital social mínimo de 200 mil reais (sendo este de 600 mil reais durante o período da transição[109]). Ou seja, a minuta de resolução trazida pela ANTT nesta Audiência Pública reduz significativamente as exigências quanto ao capital social mínimo para obtenção da autorização.

297. Todavia, essa exigência ainda pode ser mostrar elevada para a prestação de serviços em municípios menores, de pouca demanda, entre os limites dos estados da federação, e que não seriam atrativas para empresas estabelecidas. Nestas localidades, poder-se-ia permitir que micro-ônibus ou até ônibus de menor capacidade, inclusive na figura jurídica do Microempreendedor Individual (MEI), pudesse ser autorizada a prestar o serviço de TRIIP. Esse ponto pode ser relevante, principalmente para preencher as lacunas que a livre concorrência deve trazer, afastando as empresas estabelecidas das linhas com menos relevância econômica. Conforme mostrado na Seção 4.1, nos Estados Unidos, a

[109] A minuta da resolução propõe que o período de transição se estenderá até 30 de junho de 2022.

desregulamentação dos serviços de ônibus de longa distância levou ao esvaziamento das opções de transporte de longa distância nas cidades menores.

298. Além disso, essa barreira à entrada relacionada ao capital social mínimo introduz outra restrição ou barreira, que é a impossibilidade de utilizar frota de terceiros[110]. Conforme visto na seção sobre a experiência internacional, o modelo de franquia ou de aluguel de material rodante de terceiros (ônibus) é muito comum na Alemanha e em outros países europeus, reduzindo-se assim os custos fixos (aquisição de ônibus), bem como os custos de manutenção e pessoal. A Flixbus, uma das maiores empresas europeias de serviço de ônibus de longa distância opera no modelo de franquia, utilizando-se ônibus e pessoal de operadores locais ou regionais.

299. No Brasil, se a regulamentação permitisse que as operadoras de longa distância utilizassem frotas de terceiros, seja no modelo de *franchising* ou mesmo aluguel de frota, poderia facilitar a entrada de novos operadores, inclusive em operações do tipo *low cost*, tendo em vista a disponibilidade de frota do segmento de fretamento. Ou seja, a frota existente para o segmento de fretamento poderia ser aproveitada para incrementar a concorrência no segmento regular, facilitando a entrada de novos operadores nos serviços de TRIIP. Assim sendo, a SEAE sugere que a Resolução do serviço de TRIIP avalie a possibilidade de permitir a utilização de frota de terceiros, inclusive no modelo de franquia. Isso permitirá que a empresa autorizatária do serviço TRIIP escolhesse o modelo de negócios mais vantajoso, inclusive operando com empresas proprietárias de ônibus e motoristas franqueadas, desde que mantidas as responsabilidades da prestadora do serviço (detentora da outorga) perante o usuário e o órgão regulador.

[110] Segundo o inciso II do art. 28 da Resolução 4.770/2015, a transportadora deverá apresentar Certificado de Registro e Licenciamento do Veículo - CRLV que demonstre a propriedade ou posse direta, admitindo-se arrendamento mercantil (leasing) e alienação fiduciária. Na minuta de resolução constante na Audiência Pública ANTT nº 04/2020, admite-se ainda os "veículos arrendados", sendo que a informação deve constar no CRLV do veículo.

300. Ainda em relação à frota necessária para a operação, o art. da Lei nº 11.975, de 2009, dispõe o seguinte:

> 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 atrase 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.

301. Já a Resolução ANTT nº 4.770/2015 apresenta os seguintes dispositivos:

> 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:
> Parágrafo único. A ANTT poderá indeferir o pedido de operação dos serviços caso verifique que a frota cadastrada seja incompatível com a operação proposta.

302. Observa-se que a lei que trata dos bilhetes de passagens estabelece o período máximo de interrupção do serviço, fixado em três horas, em razão de qualquer problema do ônibus ou falha operacional. A partir desse período, fica assegurada ao passageiro a devolução do bilhete de passagem. No entanto, a lei não estabelece a forma de cumprimento desse prazo de interrupção do serviço, que ficou sob a responsabilidade da agência reguladora.

303. Por outro lado, a ANTT menciona no art. 28 que a transportadora deverá apresentar frota suficiente. Na prática, isso significa que a transportadora deve cadastrar número de

ônibus que seja suficiente para a prestação do serviço, além dos ônibus necessários para o cumprimento na citada lei. O parágrafo único menciona que a agência pode indeferir pedido de operação de serviços quando a frota cadastrada for incompatível com a operação proposta.

304. Conforme foi mencionado em reunião realizada com a ABRATI após a Audiência Pública SEAE nº 2/2021, já mencionado na Seção 6.2, as transportadoras de ônibus do serviço regular devem ter ônibus de reserva para cada 400 quilômetros. Segundo a ABRATI, uma operação com seis ônibus entre São Paulo e Salvador poderá requerer, em média, outros seis ônibus de reserva para fazer jus à regulamentação em vigor. Quando se trata de grandes empresas de ônibus do segmento TRIIP, elas possuem linhas em diversos mercados de longa distância, tanto interestadual quanto estaduais, e isso facilita o cumprimento dessa obrigação regulatória, pois pode cumpri-la com uma menor quantidade de ônibus de reserva proporcionalmente. No entanto, quando se trata de empresas menores, operando em poucas linhas ou até em apenas uma linha, essa obrigação torna-se bastante onerosa, pois eleva o seu custo de operação, além de representar aumento da barreira à entrada.

305. A SEAE entende que a regulamentação deve permitir o uso de ônibus autorizados junto à ANTT, não importando se o ônibus a ser utilizado como reserva seja de propriedade da empresa prestadora do serviço regular ou de terceiros - outra transportadora de serviço TRIIP ou de empresa de transporte rodoviário sob fretamento autorizada pela ANTT. Em caso de não cumprimento pela empresa transportadora das condições regulamentares de prestação do serviço, como exemplo, o limite máximo de tempo para realização de viagem, caberia à agência estabelecer penalidades, inclusive de natureza pecuniária como multas.

306. Quanto às exigências de qualificação técnico-operacional para solicitar um termo de autorização, o art. 14 da Resolução nº 4.770 estabelece a necessidade de apresentar atestados emitidos por ente público, que comprove o volume de passageiros-quilômetro produzidos em serviço coletivo de transporte rodoviário outorgado por ato ou contrato

administrativo. Já o art. 15 da mesma resolução define a classificação da qualificação técnico-profissional, de acordo com o volume produzido de passageiro-quilômetro/ano [111]. O parágrafo único do art. 15 estabelece que a não comprovação da qualificação técnico-operacional quanto ao volume de passageiros-quilômetro acarretará o enquadramento da transportadora na Classe I.

307. Na prática, exigências tão específicas dificultam a entrada de novos operadores, especialmente nos mercados mais dinâmicos, das Classes II e III, restringindo a prestação dos serviços TRIIP nestes mercados aos operadores já estabelecidos. Essa restrição atinge empresas transportadoras de outros ramos de atividade, como transportadoras de cargas e prestadoras de transporte coletivo urbano, que não conseguirão comprovar o volume de passageiros-quilômetro de transporte rodoviário, além de dificultar a entrada de empresas recém constituídas ou mesmo empresas que operam no transporte rodoviário sob fretamento. Dessa forma, a SEAE entende que tal exigência regulatória não se justifica, constituindo-se numa barreira à entrada.

308. Importante mencionar que a minuta de resolução proposta pela Audiência Pública nº 04/2020, que visa regulamentar os serviços TRIIP sob o regime de autorização, em substituição à resolução vigente, não traz qualquer exigência de qualificação técnico-profissional quanto ao número de passageiros transportados por ano. Ou seja, a minuta proposta pela ANTT endereça o problema de barreira à entrada relacionado à qualificação técnico-profissional, pois extingue integralmente a exigência contida na regulamentação vigente.

[111] Conforme tabela a seguir:

Classes	I	II	III
ass.Km Transportados/Ano	Até 37.319.800	Acima de 37.319.800 até 186.599.000	Acima de 186.599.000

309. No que se refere às exigências quanto ao tipo e potência dos ônibus, estas também se configuram como barreiras à entrada. O art. 29 da Resolução nº 4.770, de 2015, relaciona a potência do veículo com a extensão da linha a ser operada. Essa exigência não está diretamente relacionada a critérios de segurança e pode afastar potenciais entrantes para linhas com maior extensão, impedindo a concorrência. Neste caso, a regra em vigor limita mais uma vez o mercado a empresas já estabelecidas e com maior poder econômico para custear ônibus com mais potência, mais caros, constituindo-se em barreira à entrada para o setor. Da mesma forma, a minuta de resolução trazida pela AP nº 04/2020, já citada, não traz qualquer exigência quanto ao tipo e potência dos ônibus, endereçando adequadamente o problema apontado.

310. No que tange às características exigidas dos ônibus e o uso de microônibus, a Resolução ANTT nº 4.130, de 2013, que dispõe sobre as características dos ônibus utilizados nos serviços de TRIIP, estão descritas as categorias de ônibus que podem ser utilizados, com padrão de 46 lugares e sanitário; os micro-ônibus não estão entre as categorias, mas a própria Resolução 4.770/15 define ônibus como "veículo automotor de transporte coletivo com peso bruto total acima de 5 (cinco) toneladas e capacidade para mais de 20 (vinte) passageiros sentados, ainda que, em virtude de adaptações com vista à maior comodidade destes, transporte número menor".

311. Já o Conselho Nacional de Trânsito (Contran), por meio da Resolução nº 445, de 2013, considera os microônibus como veículos para transporte público coletivo de passageiros, logo, não há justificativa legal para excluí-los como opção para os serviços de TRIIP. Segundo Martins et al. (2004), apud Arruda (2020), essa medida "acresce custo ao serviço, o que reflete nas tarifas, além de limitar a participação de possíveis interessados na prestação do serviço". Dessa forma, se os operadores tiverem a liberdade de escolher o microônibus como categoria, respeitando a Resolução nº 4.770/15, que proíbe o transporte de passageiros em pé, o mercado deve se ajustar às necessidades de cada linha, diminuindo os custos para operar linhas com baixa ocupação, muitas vezes, menor que a média do mercado.

312. Arruda (2020) ainda aponta uma barreira à saída, prevista na Resolução nº 4.770, de 2015. Trata-se da obrigatoriedade de atender o mercado por um período mínimo de 12 meses, conforme o *caput* do artigo 45. Tal exigência trazida pela resolução obriga o operador de longa distância a comunicar a intenção de paralisar o atendimento do mercado com antecedência de 90 dias, desde que esteja dentro do período mínimo de operação. Trata-se, portanto, de uma barreira à saída do mercado que também se constitui como barreira à entrada, pois o prazo tão longo inibe novos operadores de entrar em novos mercados. Isso acontece porque existe fundado risco de, em caso de baixa rentabilidade (ou mesmo operação deficitária), ficarem com o ônus de manter a operação pelo prazo mínimo de um ano. Dessa forma, ao remover essa barreira à saída (e à entrada), promove-se a liberdade de descontinuidade de serviços em mercados não lucrativos, em linha com a experiência internacional, além de reduzir as barreiras à entrada.

313. Importante mencionar que a minuta de resolução da Audiência Pública nº 04/2020 reduz o período mínimo de permanência para 90 (noventa) dias, conforme descrito no art. 52 da minuta ("Art. 52. O período mínimo para atendimento ao objeto de autorização do Termo de Autorização será de 90 (noventa) dias a contar a data de início da operação"). Assim, a minuta de resolução já traz uma redução barreira à saída, o que também reduz a barreira à entrada, pois o custo ou o risco da empresa ao entrar em novo mercado fica menor, tendo em vista que poderá descontinuar os serviços em menor tempo. No entanto, em razão do regime de autorização, a SEAE entende que não há necessidade desse prazo mínimo ou que esse prazo seja bastante baixo. Assim, a SEAE sugere um prazo mínimo de 01 (hum) mês, de forma reduzir enormemente o custo de entrada e saída do mercado para novos entrantes.

314. Dos cinco pontos elencados no início desta seção a respeito da experiência internacional na regulação do serviços de TRIIP, a normatização já endereçou o primeiro, que trata da liberdade tarifária, uma vez que a Deliberação ANTT nº 955, de 2019, revogou

os artigos que estabeleciam tarifa máxima, e estabeleceu a liberdade tarifária sob a responsabilidade dos operadores.

315. Tal ponto é importante ser destacado, visto que a liberdade tarifária estimula o surgimento nos serviços de TRIIP de modelos dinâmicos de precificação, partindo-se de passagens com preços bem agressivos até passagens de maior valor agregado, que envolve a oferta de serviços diferenciados. Possibilita ainda o gerenciamento de rendimento, ferramenta para definir preço e capacidade, além de gerenciar custos, trazendo para o TRIIP modelos baseados em operações *low cost*, já utilizado em outros setores de transporte, como o setor de aviação.

316. Quanto aos pontos relacionados à liberdade para a entrada de novos operadores, além da liberdade de descontinuidade dos serviços em mercados não lucrativos, a SEAE entende que ajustes na regulamentação do TRIIP[112], promovendo alterações na Resolução nº 4.770, de 2015, conforme discutido nos parágrafos anteriores, endereçam de forma adequada o problema das barreiras à entrada, alinhando-se a regulamentação brasileira às melhores práticas internacionais. No entanto, tais ajustes na regulamentação também deveriam possibilitar o uso de frota de terceiros, inclusive incentivando o surgimento de novos modelos de negócios, como o modelo de franquia, nos moldes da bem-sucedida operação da empresa alemã Flixbus, desde que mantidas as responsabilidades do prestador do serviço perante o usuário e os órgãos reguladores.

317. Além disso, outras flexibilizações na regulamentação da ANTT poderiam trazer resultados positivos, com mais liberdade por parte dos operadores, em linha com a experiência internacional. Uma primeira questão seria flexibilizar as restrições a pontos de embarque e desembarque, permitindo pontos de paradas em calçadas ou locais já permitidos pelas autoridades locais. Isso possibilitaria que operadores brasileiros pudessem

[112] Inclusive alguns destes ajustes foram contemplados na minuta de resolução proposta pela ANTT por meio da Audiência Pública nº 04/2020, conforme mencionado ao longo desta seção.

desenvolver no país o modelo *curbside* (“calçadas de meio-fio”), já mencionado, no qual as paradas são definidas pela demanda, sem a necessidade de uso de terminais rodoviários.

318. Ressalte-se, ainda, que a possibilidade de novos entrantes pelo novo regime de autorização pode requerer a construção de terminais de ônibus bem estruturados para servir como pontos de ônibus, públicos ou privados, o que pode se revelar como uma limitação para o mercado nos próximos anos. Tal limitação potencial ao desenvolvimento do mercado de transporte rodoviário por ônibus de longa distância pode ser oportunidade para operações *low cost* baseadas no modelo *curbside*, indicando que pode ser boa prática regulatória uma maior liberdade para as empresas de ônibus definirem os locais de parada, inclusive nas calçadas, atendidos a requisitos de segurança e higiene mínimos que podem ser definidos no âmbito local.

319. Acerca dessa questão, os arts. 35, 36 e 37 da minuta de resolução trazida pela AP nº 04/2020 buscam aumentar o leque de locais de embarque e desembarque, sendo menos restritivos que a resolução em vigor, mas ainda assim restritivos, pois trazem requisitos mínimos que impedem uma maior flexibilidade para as operadoras de ônibus quanto aos locais de embarque e desembarque. Inclusive, entre os requisitos mínimos contidos no art. 37 daquela minuta, está a necessidade de autorização do poder público local para o funcionamento como equipamento de embarque e desembarque. A SEAE entende que, como já ocorre com ônibus de turismo ou mesmo fretados, não há razão para maiores exigências por parte da ANTT quanto ao embarque e desembarque para as empresas que operam os serviços regulares do TRIIP.

320. Assim, caberia aos operadores de serviços de TRIIP escolher entre as opções de terminais rodoviários, públicos ou privados, ou mesmo para locais de shoppings, centros comerciais ou até nas calçadas em lugares de menor movimento. Além disso, não faz sentido a ANTT exigir qualquer autorização do poder local para que as empresas de ônibus utilizem

lugares públicos como pontos de embarque e desembarque[113]. Ou seja, a SEAE entende que o melhor caminho é permitir que as empresas definam seus locais de embarque e desembarque, sem qualquer restrição, tendo em vista a demanda dos passageiros ou outras questões relacionadas à estratégia ou eficiência operacional, desde que não incompatíveis com legislação municipal.

321. Ainda sobre a flexibilização dos embarques e desembarques de passageiros, é importante mencionar a restrição contida no art. 47-B da Lei nº 10.233, de 2001, quando estabelece que não haverá limite para o número de autorizações para o serviço de TRIIP, salvo no caso de inviabilidade operacional. O Decreto nº 10.157, de 2019, que regulamenta a citada lei, em seu art. 3º, § 1º, considera inviabilidade operacional 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.

322. Além disso, a proposta de alteração da Resolução nº 4.770, de 2015, trazida pela Audiência Pública ANTT nº 04/2020, define o conceito de inviabilidade operacional estritamente ligado a eventuais restrições a capacidade de infraestrutura de terminais rodoviários. Embora haja uma evolução da ANTT nesse quesito, a SEAE entende que ela é insuficiente para permitir uma flexibilização maior dos locais de embarques e desembarques, como possiblidade de embarques em calçadas e outros locais de acesso público, tendo em vista a bem-sucedida experiência internacional das operadoras de ônibus *low cost.* Além disso, qualquer eventual restrição aos locais de embarque e desembarque, como impedimentos legais na utilização de espaços públicos pelas autoridades locais, não deveria estar associada à obtenção da autorização para operar serviço de TRIIP. Dessa forma, a SEAE sugere alteração no Decreto nº 10.157, de 2019, e na

[113] Obviamente, se o município legislar sobre a matéria, impedindo que determinados lugares sejam pontos de embarque e desembarque, seja em função de maior segurança ou mesmo para assegurar maior fluidez no trânsito, caberia às empresas que operam os serviços de TRIIP adequar à legislação local. Isso é muito diferente de a ANTT ter como exigência a autorização do município para que as empresas utilizem determinado espaço público como local de embarque e desembarque de passageiros.

Resolução ANTT nº 4.770, de 2015, suprimindo qualquer menção a "inviabilidade operacional".

323. Em vista de se permitir maior flexibilidade operacional para as empresas do TRIIP, a SEAE sugere maior flexibilização quanto às categorias de viagens autorizadas pela ANTT, de forma a possibilitar que as empresas tenham alguma liberdade para ofertar o serviço sob demanda (*on demand*), inclusive por meio do uso de aplicativos de transporte.

324. Sobre essa questão, a minuta da resolução trazida pela ANTT na Audiência Pública nº 04/2020 apresenta duas categorias ou tipos de viagens[114]: (i) viagem estruturante, que é aquela cujo horário está previsto na programação operacional da linha cadastrada na ANTT; e (ii) viagem eventual, que é aquela cujo horário não está previsto na programação operacional da linha cadastrada na ANTT[115]. Na mesma minuta de resolução, o § 1º do art. 66 contém limitação ao número de viagens, que têm que ser menor ou igual ao número de viagens estruturantes (programadas).

325. Essa restrição deveria ser revista, permitindo-se a fixação de uma frequência mínima de viagens (viagens estruturantes) e uma flexibilidade maior para as viagens eventuais. Sugere-se, nesse caso, que a frequência mínima de viagens do agente autorizado deve ser baixa (1 vez por semana ou até quinzenal para linhas de menor demanda), dando liberdade para a operadora ofertar número maior de viagens sob demanda.

326. Ressalte-se, entretanto, que uma flexibilização maior das viagens eventuais depende também de equacionar a questão das gratuidades e descontos legais. A minuta de resolução no art. 94 prevê gratuidades e descontos legais apenas para viagens estruturantes, o que é

[114] Conforme inciso LX e LXI do art. 2º da minuta de resolução.
[115] Também tem a viagem simultânea, que é a operação de uma ou mais linhas, de forma simultânea, em parte coincidente de seu itinerário.

um limitador para permitir maior flexibilidade operacional por meio do conceito de viagens eventuais. Assim sendo, a SEAE sugere que a ANTT promova adequação dos seus normativos prevendo maior flexibilidade para as empresas do TRIIP realizarem viagens eventuais, a partir da frequência mínima de viagens semanais ou quinzenais, além de ajustar a proposta de minuta de resolução quanto às gratuidades e descontos legais, caso estes permaneçam sendo financiados por subsídios cruzados[116] (usuários pagantes).

327. Outra flexibilização importante é possibilitar a emissão de bilhetes por via digital, seja via internet ou aplicativos ou ambos. Essa medida tem potencial de reduzir os custos de transações e melhorar a eficiência operacional dos serviços de TRIIP, acirrando-se a competição e a oferta de preços mais baixos e serviços diferenciados para os usuários. Nesse sentido, a SEAE entende que a regulamentação do TRIIP deve prever bilhete digital, sem a necessidade de apresentação de qualquer bilhete impresso em papel. Neste ponto, o inciso V, art. 2º da minuta da resolução da AP ANTT nº 04/2020, prevê o "bilhete de passagem eletrônico (BP-e)[117], em conformidade com o entendimento desta SEAE na questão suscitada.

328. No que tange ao aspecto qualitativo, a regulação brasileira traz normas sobre diversos quesitos de qualidade, como normas sobre higiene dos ônibus, frequência de paradas, saídas atrasadas, paradas de ônibus, entre outros, além de conceder benefícios ao consumidor relacionados à emissão de bilhetes de passagens, troca de passagens, atrasos, etc. No caso da frequência de paradas, por exemplo, a regulamentação pode caminhar no sentido de permitir que as empresas definam os pontos e frequência de paradas[118] por demanda, o que contribui para melhorar a eficiência operacional. Já em relação à troca de passagens e cancelamentos, a regulamentação deveria permitir que as empresas vendam bilhetes de

[116] Conforme será visto mais adiante, a Seae sugere o financiamento dos descontos e gratuidades legais via subsídio direto, por rubrica orçamentária específica.
[117] V - 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.
[118] Exceto quando se trata de critério de segurança, de forma a evitar o esgotamento físico dos motoristas.

diferentes categorias[119] para os usuários, possibilitando a oferta de serviços diferenciados, além de melhor gestão da estratégia de precificação por rendimento. Assim sendo, a SEAE sugere reavaliar a regulação de qualidade existente, buscando-se maior flexibilização e liberdade para as empresas de ônibus.

329. Uma vez realizados os ajustes na regulamentação sugeridos nos parágrafos anteriores, o modelo brasileiro do TRIIP teria maior alinhamento às práticas internacionais na seara concorrencial. Além disso, são ajustes que estão na direção de criar no país condições para o surgimento de empresas de ônibus baseadas em operações *low cost,* além da gestão de rendimento, muito comum no mercado europeu e americano. Dessa forma, a SEAE considera importante que a regulação busque incentivar as inovações e os novos modelos de negócios, com vistas a gerar valor para as empresas e usuários de ônibus de longa distância.

330. Todavia, quando se avalia o sistema TRIIP brasileiro com a desregulamentação ocorrida nos países europeus mais recentemente, ou mesmo EUA e Reino Unido[120], mesmo promovendo os ajustes na regulamentação sugeridos anteriormente, permaneceria um ponto que não é observado na experiência internacional. Trata-se da imposição de obrigações aos prestadores de serviço, sob a forma de concessão de descontos e gratuidades legais para determinados grupos de usuários (idosos, deficientes físicos, crianças e jovens), custeadas via subsídio cruzado presente no preço das passagens dos usuários pagantes.

331. No Brasil, existem legislações específicas que concedem descontos e gratuidades para determinados grupos de usuários, conforme descrito na Seção 2.3, tendo em vista o atendimento do princípio constitucional da universalidade. Os benefícios tarifários são concedidos somente nas viagens do serviço básico, sendo custeadas por subsídios cruzados,

[119] Por exemplo, venda de passagens promocionais sem direito a troca ou cancelamento, passagens com direito à troca e cancelamento mediante uma taxa prefixada ou mesmo passagens sem qualquer penalidade em relação à troca e cancelamento.
[120] EUA e Reino desregulamentaram os serviços na década de 1980.

ou seja, o custeio dos benefícios é feito pelos usuários pagantes com a majoração do preço das passagens de ônibus.

332. Como não existe na normatização desses benefícios previsão de subsídio direto, via recursos públicos, a opção do seu custeio é por subsídio cruzado (incluir o custo dos usuários não pagantes na composição da tarifa), que, conforme Lorenzetti (2007, p.5), "embora bastante utilizada na concessão de gratuidades em geral, revela-se perversa, uma vez que o ônus do benefício vai ser rateado pelo conjunto dos usuários pagantes que, na maioria das vezes, são tão carentes quanto o segmento beneficiado". Inclusive, como ocorre no transporte público, é comum que os descontos e gratuidades penalizam segmentos de renda baixa pagantes não contemplados pelos benefícios, cuja renda é, muitas vezes, mais baixa do que parcela dos beneficiados.

333. Conclui-se, assim, que a oferta de benefícios do TRIIP está associada ao bem-estar da sociedade, principalmente das populações de baixa renda, o que, segundo Gomide e Martins (2005), justifica a regulação por motivos sociais. Por outro lado, conforme Araújo et al (2009), a delegação ao transportador impõe à Administração Pública a responsabilidade de buscar a eficiência econômica da prestação dos serviços.

334. Ressalte-se, ainda, que, na maioria dos países analisados na Seção 4, a prestação de serviços de ônibus de longa distância ocorre sem qualquer subsídio público, além de não ter qualquer desconto ou gratuidade para grupos de usuários. No entanto, nos países que são encontrados pagamento de subsídios públicos para determinados usuários, como a Noruega, o custeio dos subsídios ocorre diretamente, via orçamento público, sem qualquer interferência no preço de mercado ou majoração de preço das passagens para os demais usuários. Neste caso, o custeio de benefícios concedidos por subsídio cruzado é algo específico do modelo brasileiro. Tal especificidade do modelo brasileiro dificulta uma convergência regulatória entre os regimes regular e de fretamento.

335. Dessa forma, a SEAE entende que o mecanismo de subsídio direto é preferível ao subsídio cruzado. Como consagrado na literatura econômica, pesa contra o subsídio cruzado o fato de distorcer preços relativos e penalizar o setor, pois deixa ao próprio setor o ônus de financiar uma política pública que, por mais meritória que seja, em tese, proporciona benefícios (externalidades) para segmentos beneficiados. O subsídio cruzado exige que os valores das passagens dos usuários pagantes sejam maiores que poderiam ser, o que pode ter impactos distributivos negativos e, além disso, afastar potenciais demandantes devido aos preços elevados.

336. Para tanto, seria necessária a expedição de Decreto do Poder Executivo Federal regulamentando as gratuidades e descontos legais dos serviços de TRIIP, consignando rubrica orçamentária para o custeio dos benefícios. Tal alteração na estrutura de financiamento dos benefícios para segmentos de usuários do TRIIP poderia contribuir para a promoção de maior liberdade de atuação para os serviços de transporte sob fretamento, uma vez que a flexibilização na regra de circuito fechado deve estar associada à redução das assimetrias regulatórias entre os dois segmentos (TRIIP e fretamento).

337. Do exposto nesta Seção, os ajustes na regulamentação dos serviços TRIIP para alinhar às práticas internacionais, reduzir as barreiras à entrada e outras flexibilizações apontadas em prol do bem-estar do consumidor não requerem nenhuma alteração legal. São questões pontuais, que devem ser tratadas na legislação infralegal, promovendo-se alterações na Resolução ANTT nº 4.770, de 2015, alterações no Decreto nº 10.157, de 2019, e ainda novo decreto regulamentando as gratuidades e descontos legais para determinados grupos de usuários TRIIP. A única exceção é a menção à inviabilidade operacional trazida no art. 47-B da Lei nº 10.233, de 2001, que deveria ser suprimida em prol da promoção da concorrência. O quadro a seguir sintetiza as alterações sugeridas para melhorar o ambiente concorrencial e regulatório:

Quadro 2: Medidas de Aperfeiçoamento Regulatório Para Melhorar o Ambiente Concorrencial e Regulatório do Serviço TRIIP		
Tema	**Normativo**	**Descrição da sugestão**
Inviabilidade operacional	Art. 3º do Decreto nº 10.157, de 2019	Excluir a menção "exceto na hipótese de inviabilidade operacional' constante no inciso I do art. 3º; e excluir os § 1º e 2º do mesmo artigo. A redação do art. 3º ficará a seguinte: 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; II - definição dos serviços sujeitos à adoção de gratuidades instituídas por lei; e III - vedação à instituição de reserva de mercado em prejuízo dos demais concorrentes e à imposição de barreiras que impeçam a entrada de novos competidores nacionais ou estrangeiros no mercado.
	Arts 4º e 41 a 43 da Resolução ANTT nº 4.770/2015	Excluir a menção "salvo no caso de inviabilidade operacional" previsto no art. 4º, para o que se sugere a seguinte redação: Art. 4º Não haverá limite para o número de autorizações para o serviço regular de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. Excluir os arts. 41 a 43 da resolução.
Impossibilidade de utilizar frota de terceiros	Inciso II do art. 28 da Resolução 4.770/2015	Permitir diferentes formas de comprovação de frota para a prestação do serviço de TRIIP, inclusive de terceiros, como o arrendamento e o modelo de franquia. A redação proposta é a seguinte: Art 28. Poderão ser registrados na frota da transportadora: I - veículos de sua propriedade; I - veículos sob sua posse direta, admitindo-se arrendamento mercantil (*leasing*) e alienação fiduciária; e III - veículos arrendados, devendo constar no campo "observações" do Certificado de Registro de Licenciamento do Veículo (CRLV) a averbação do órgão de trânsito em que o veículo esteja cadastrado. § 1º. Além das formas previstas acima, será permitido o cadastramento de veículos de empresas que prestam serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros na

		condição de franqueadas da autorizatária ou outra situação jurídica que possa formalizar a utilização de ônibus de terceiros pela autorizatária. § 2º A utilização de veículos de que trata o § 1º, não exime a autorizatária, na condição de prestadora do serviço, das responsabilidades perante o usuário e o Poder Concedente.
Permitir a utilização de frota de terceiros autorizada na ANTT como veículos reserva em caso de defeito, falha ou outro motivo de interrupção da viagem.	Arts. 25 e 28 da Resolução ANTT nº 4.770/2015	A regulamentação deve permitir o uso de ônibus de terceiros autorizados pela ANTT (ônibus de transportadores regulares ou de transporte sob fretamento) como veículo reserva, sem a necessidade de cadastramento prévio, tendo a empresa a obrigação de informar posteriormente à acerca do ônibus utilizado para o transporte de passageiros. Nesse caso, a agência poderia estabelecer penalidades, inclusive de natureza pecuniária, caso a empresa não cumpra o prazo máximo de 03 (três) horas estabelecido pela legislação.
Capital social mínimo para empresas requererem o termo de autorização	Art. 9º da Resolução ANTT nº 4.770/2015	Reduzir as exigências de capital social mínimo, conforme a seguinte proposta de redação: Art. 10. Para a comprovação da regularidade econômica, são exigíveis: I - ato constitutivo e suas alterações que comprove capital social integralizado mínimo de R$ 200.000,00 (duzentos mil reais); II - balanço patrimonial que comprove patrimônio líquido positivo; III - 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; IV - Certidão Negativa de Débitos ou Certidão Positiva com efeitos de Negativa de Débitos com a Fazenda Estadual em que a pessoa jurídica for sediada, e nas Unidades da Federação de atuação da transportadora, inclusive quanto à dívida ativa; V - Comprovante de inscrição estadual nas Unidades da Federação de atuação da transportadora, que demonstre que o cadastro esteja ativo; VI - Certidão Negativa de Débitos ou Certidão Positiva com efeitos de Negativa de Débitos com a Fazenda Municipal em que a pessoa jurídica for sediada, inclusive quanto à dívida ativa;

		VII - Certidão Negativa de Dívida Ativa ou de Certidão Positiva com efeitos de Negativa de débitos emitida pela Procuradoria Federal junto à ANTT, que comprove a inexistência de débitos inscritos na dívida ativa da ANTT; VIII - certificado de regularidade do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), relativa à sede da pessoa jurídica; e IX - Certidão Negativa ou de Certidão Positiva com efeitos de Negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que comprove a inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho. Parágrafo único. Em mercados em que não haja interessados na prestação dos serviços de transporte rodoviário interestadual ou internacional de passageiros, a agência reguladora poderá conceder autorização para prestadores de serviços na figura jurídica de Empresário Individual (EI), que deverá comprovar capital social mínimo de 50.000,00 (cinquenta mil reais), mantidas todas as exigências relacionadas à contratação de seguros.
Qualificação técnico-profissional	Arts. 14 e 15 da Resolução ANTT nº 4.770/2015	Exclusão dos arts. 14 e 15 contendo as exigências de qualificação técnico-profissional relativo à quantidade de passageiros transportados por km/ano.
Exigências quanto ao tipo e potência dos ônibus	Art. 29 da Resolução ANTT nº 4.770/2015	Exclusão do art. 29 contendo exigências relacionadas ao tipo e potência dos ônibus, conforme a extensão da linha a ser operada.
Características dos ônibus e uso de microônibus	Resolução ANTT nº 4.130/2013	Alterar a Resolução nº 4.130/2013 para incluir a categoria de microônibus para serem utilizados nos serviços de TRIIP.
Permanência no mercado pelo período mínimo de 12 meses	Art. 45 da Resolução ANTT nº 4.770/2015	Exclusão do art. 45 e seus incisos contendo exigências quanto à permanência mínima de 12 no mercado dos serviços TRIIP. A SEAE sugere que não haja prazo mínimo de permanência ou, alternativamente, que esse prazo seja de, no máximo, 01 (hum) mês de operação.
Maior flexibilidade operacional para as empresas do TRIIP realizarem viagens eventuais a partir da frequência mínima estabelecida pela ANTT		Sugere-se adequar os normativos para possibilitar maior flexibilidade para as empresas do TRIIP realizarem viagens eventuais, a partir da frequência mínima de viagens semanais ou quinzenais, além de ajustar a proposta de minuta de resolução quanto às gratuidades e descontos legais, caso estes permaneçam sendo financiados por subsídios cruzados (usuários pagantes).

Flexibilizar os pontos de embarque e desembarque, permitindo a operação de ônibus no modelo curbside (calçadas de meio-fio), sem uso de terminais rodoviários.	Arts. 35, 36, 37 e 38 da Resolução ANTT nº 4.770/2015.	Permitir que as transportadoras do TRIIP definam os pontos de embarque e desembarque, sem qualquer restrição por parte da ANTT, cumprindo eventuais restrições de autoridades locais, quando houver.
Emissão de bilhete digital	Resolução ANTT nº 4.770/2015	Incluir na regulamentação a previsão de emissão de bilhete digital, sem a necessidade de apresentação de bilhete impresso, nos termos do inciso V, art. 2º da minuta de resolução trazida pela AP ANTT nº 04/2020, que prevê o "bilhete de passagem eletrônico (BP-e)

Fonte: CODEC/SEAE-SEPEC

7.8.2 - RECOMENDAÇÕES PRÓ-CONCORRÊNCIA NOS SERVIÇOS SOB FRETAMENTO

338. No modelo brasileiro de transporte de ônibus de longa distância, conforme destacado na Seção que tratou da definição do mercado relevante, o transporte rodoviário de passageiros de longa distância é composto de dois submercados, o segmento de ônibus regular e o segmento de ônibus sob fretamento. Dessa forma, cabe ao transporte regular de ônibus o atendimento da demanda geral de passageiros de longa distância, enquanto o segmento sob fretamento opera dentro de um nicho específico do mercado, entre eles, o fretamento eventual ou turístico, sendo este último sujeito à restrição de atuação no mercado, em vista da regra do circuito fechado.

339. Especificamente no que tange ao fretamento de transporte rodoviário, destacam-se as modalidades de fretamento contínuo, que é o serviço de transporte de passageiros prestado a pessoa jurídica, mediante contrato escrito, para determinado número de viagens, destinado ao transporte de usuários definidos. Envolve o transporte para indústrias, shopping centers, executivos, escolas, universitários, associações, zona rural, entre outros. A outra modalidade é o fretamento eventual ou turístico, que é o serviço prestado a um cliente ou a um grupo de pessoas, mediante contrato escrito para uma viagem, em caráter ocasional, com finalidade específica ou por interesse turístico[121]. Podemos destacar o transporte para

[121] O que distingue o fretamento eventual do turístico é a existência ou não do interesse turístico.

excursões e viagens de turismo, traslados entre aeroportos e hotéis, *city tours*, eventos, passeios culturais e muito mais.

340. Com o advento das inovações tecnológicas trazidas pelas plataformas digitais e aplicativos de transporte, a modalidade de fretamento eventual ganhou destaque com o chamado fretamento colaborativo, que se dá a partir da utilização de aplicativo de intermediação. Estes aplicativos buscam conectar empresas que realizam viagens de fretamento a passageiros que desejam se locomover entre diferentes localidades. Dessa forma, os aplicativos de transporte são voltados à ampliação da capacidade de mobilidade das pessoas entre cidades e estados, assentando-se em um modelo de negócio que tem como princípio a economia compartilhada.

341. Diante desse contexto, a restrição contida na regra de circuito fechado para o setor de transporte sob fretamento também representa uma restrição para o desenvolvimento do chamado fretamento colaborativo, na medida em que impõe que os mesmos passageiros realizam a viagem de ida e volta para o mesmo destino. Ressalte-se, ainda, que o fretamento turístico não realizado no modelo de fretamento colaborativo por plataformas digitais também é atingido negativamente pela norma em comento, ainda que o mesmo não tenha qualquer rivalidade com o transporte regular, pois o circuito fechado impede arranjos de negócios mais eficientes nesse setor, além de gerar ociosidade da utilização da frota de ônibus da empresa de fretamento.

342. Considerando o *Checklist* da OCDE descrito na Seção 8, no aspecto concorrencial, a regra de circuito fechado no transporte rodoviário sob fretamento para a modalidade de fretamento eventual ou turístico é anticompetitiva, pois restringe a atuação das empresas de fretamento aos nichos de mercado do transporte rodoviário de passageiros por ônibus de longa distância, além de restringir arranjos ou modelos de negócios mais eficientes. Da mesma forma, a análise realizada sob a luz da Instrução Normativa SEAE nº 111/2020, ficou constatado que a regra em comento produz onerosidade regulatória e, indiretamente,

prejuízo à concorrência, sinalizando que onera excessivamente o segmento de ônibus sob fretamento.

343. Por outro lado, os dois submercados do transporte rodoviário de passageiros de longa distância possuem naturezas distintas (um de natureza pública e outro de natureza privada), além de assimetrias regulatórias que, em alguma medida, se justificam pela natureza do serviço prestado, além de atender demanda que também é diferenciada. Com uma maior abertura do mercado e simplificação regulatória do TRIIP, as assimetrias regulatórias entre os dois segmentos do mercado de transporte de ônibus de longa distância tendem a ser reduzidas, permitindo-se aproximar os dois submercados na dimensão produto ou serviço, notadamente o fretamento eventual na nova modalidade chamada de fretamento colaborativo[122], embora permanecerão algumas características que distinguem e segmentam a demanda por transporte rodoviário de longa distância. Isso permite que os serviços ofertados tenham algum grau de substitubilidade, ou seja, não seriam substitutos perfeitos, mas substitutos próximos, o que permitiria alguma rivalidade ou competição entre os segmentos de transporte rodoviário de passageiros regular e de fretamento colaborativo.

344. Conforme descrito na seção 8.1, a SEAE entende que um caminho seria promover uma maior abertura do segmento de transporte regular, reduzindo-se as barreiras à entrada e outras flexibilizações que visam maior abertura do mercado, maior liberdade operacional e aumentar a eficiência do setor e incrementar a concorrência. Ademais, com a redução das barreiras à entrada e uma maior abertura do mercado, empresas que operam no segmento de transporte de ônibus sob fretamento nas modalidades de fretamento eventual e turístico poderiam migrar para o segmento de transporte rodoviário regular, trazendo benefícios para a concorrência nesse segmento.

[122] Para fins desta análise, a comparação entre o transporte rodoviário de passageiros e o de fretamento, somente o fretamento eventual ou turístico na modalidade de fretamento colaborativo pode apresentar alguma rivalidade com o segmento regular, sendo as demais formas de fretamento não concorrentes com o segmento regular.

345. Outro caminho é incentivar a competição intramodal entre os dois submercados de transporte rodoviário de passageiros, pela supressão da regra de circuito fechado do normativo das modalidades de transporte sob fretamento. Isso possibilitaria alguma rivalidade ou concorrência entre os segmentos regular e de fretamento colaborativo, visto que as últimas teriam liberdade de operar com vendas de passagens individualizadas para apenas um trecho da viagem (circuito aberto). Essa concorrência intramodal é benéfica para os usuários do transporte rodoviário de passageiros de longa distância, e deve incentivar o surgimento de inovações que beneficiam tanto o segmento sob fretamento quanto o segmento regular.

346. Ressalte-se, entretanto, que a simples supressão da regra de circuito fechado para o transporte rodoviário sob fretamento poderia estimular uma migração do transporte regular para o transporte por fretamento na modalidade turística ou eventual, dadas a menor carga regulatória e, consequentemente menor custo deste, comparativamente ao serviço regular, com a consequente redução dos benefícios aos usuários, decorrentes ou resultantes da mencionada carga regulatória. Isso aconteceria porque, em tese, a modalidade de fretamento colaborativo poderia disputar parcela dos mesmos consumidores do segmento regular sem incorrer nos custos regulatórios do segmento regular, obtendo-se, dessa maneira, uma vantagem competitiva decorrente de uma assimetria regulatória.

347. Pondera-se, no entanto, que essa concorrência potencial existe, mas ela é limitada pela forma e natureza do serviço de fretamento colaborativo. O serviço regular de transporte de passageiros ocorre durante toda a extensão das linhas, com embarque e desembarque de passageiros em diversos pontos de parada e terminas rodoviários. Já o serviço de fretamento colaborativo prestado via aplicativos é um serviço de transporte de ônibus expresso (ponta a ponta), inexistindo embarque e desembarque ao longo do trajeto e, consequentemente, comercialização do serviço individualizado para somente parte do trajeto.

348. A experiência norte americana mostra que os ônibus expressos não concorrem somente com os serviços tradicionais de ônibus de longa distância (no Brasil, representando pelo segmento regular), mas também com automóveis particulares e empresas aéreas de baixo custo e os serviços de transporte ferroviário, onde estes existem. Na Europa, o crescimento recente dos serviços de ônibus mostra que houve um acirramento da concorrência tanto intramodal quanto intermodal, indicando que pode melhorar o ambiente competitivo não só na prestação de serviços de transporte rodoviário de passageiros como também em outros modais de transporte de longa distância, como o setor aéreo. Ademais, isso também é indício de que este tipo de serviço cria ainda uma nova demanda que inexiste hoje nos serviços de ônibus tradicionais, pois tais serviços concorrem por uma parcela de passageiros de longa distância que não viajavam de ônibus, mas sim via transporte aéreo ou utilizando os automóveis particulares.

349. A princípio, o entendimento da SEAE é no sentido de não trazer exigências do transporte rodoviário de passageiros regular para o segmento do transporte de ônibus sob fretamento, inclusive porque cada segmento tem suas especificidades e características específicas da demanda. Inclusive, cabe pontuar que o contrato individualizado realizado por plataformas digitais de oferta de serviços de fretamento colaborativo não modifica a natureza do serviço de fretamento, que é contratual, enquanto os bilhetes de passagens do TRIPP possuem natureza de relação de consumo.

350. Mesmo com essa ressalva, quando se trata da modalidade de fretamento colaborativo, é importante reconhecer que existem argumentos razoáveis no sentido de promover alguma harmonização de regras em vista do objetivo de reduzir as assimetrias regulatórias entre os segmentos distintos de transporte rodoviário de passageiros. Tal entendimento decorre das propostas apresentadas na Audiência Pública e reuniões subsequentes, visando à promoção de ajustes na regulamentação do fretamento, inclusive, podendo criar uma categoria denominada fretamento colaborativo, trazendo obrigações do segmento regular para esta modalidade de fretamento; mais especificamente, as obrigações relacionadas às gratuidades

e descontos legais, exigências técnicas, assim como assistência material aos passageiros de transporte sob fretamento colaborativo.

351. Cabe destacar que o objetivo da proposta de revisão regulatória é promover maior concorrência no transporte rodoviário de passageiros de longa distância. As sugestões de aperfeiçoamento regulatório da Seção 8.1 visam justamente reduzir as barreiras à entrada e promover maior concorrência no segmento de transporte rodoviário do segmento regular, em linha com as experiências internacionais, além da prestação de serviços mais aderentes às preferências dos usuários.

352. No que se refere ao transporte rodoviário sob fretamento, a regra do circuito fechado é anticompetitiva, tendo fortes indícios de prejudicar o desenvolvimento do mercado de transporte sob fretamento. Quanto à onerosidade regulatória[123], de fato o circuito fechado produz uma onerosidade excessiva para o segmento de fretamento, e isso tem impacto negativo na eficiência das empresas que operam no transporte sob segmento, e produz, indiretamente, impactos negativos à concorrência. Em tal contexto, a regra do circuito fechado aumenta o custo e reduz a eficiência das operações de transporte rodoviário sob fretamento, com impactos negativos à concorrência no setor de fretamento rodoviário.

[123] Acerca dessa questão, as sugestões de aperfeiçoamento regulatório do segmento regular descritas na Seção 8.1 apresentam duas alternativas que pode aumentar a utilização da frota destinada ao fretamento rodoviário, reduzindo-se, dessa maneira, a ociosidade da frota de fretamento. A primeira alternativa refere-se à opção de permitir que as empresas de transporte regular possam cadastrar junto à ANTT ônibus de terceiros sob arrendamento para a prestação dos serviços; a segunda é possibilitar operações de transporte regular na modalidade de franquia. Essas medidas, se adotadas, reduziriam as necessidades de inversões de capital das empresas de transporte regular, o que potencialmente reduz as barreiras à entrada, além de gerar maior eficiência operacional, pois é reduzida a necessidade de investimentos em ativos fixos (compra de ônibus) nas operações de transporte rodoviário regular de passageiros. Tais medidas também têm potencial de aumentar a utilização da frota atualmente utilizada no transporte sob fretamento, trazendo ganhos de eficiência operacional para o setor de transporte rodoviário como um todo.

353. Como ensina Ragazzo (2010)[124], o processo da competição apresenta vencedores e vencidos, mas é um processo que garante a justiça social e que não deve ser realizado à revelia de outros temas importantes para a sociedade, como questões ambientais, trabalhistas e de desenvolvimento sustentável. *In verbis*:

> (...) o objetivo da livre concorrência é preservar o processo de competição e não os seus competidores. O processo de competição, no modelo concorrencial, é o que possibilita a repartição ótima dos bens dentro da sociedade, contribuindo para a justiça social. Isso não significa que a concorrência não deve ser sopesada com outros interesses, como, por exemplo, a defesa do meio ambiente, a manutenção de empregos, o desenvolvimento sustentável, entre outros.

354. Nota-se, também, que este tipo de regulação prejudicial à concorrência também reduz o interesse dos agentes ou empresas prestadoras do serviço em buscar inovações, em melhor atender seus clientes e em aperfeiçoar seus métodos de trabalho e gestão. Ou seja, além de a restrição à concorrência não gerar preços competitivos aos usuários, estes também são impedidos de terem à disposição serviços de melhor qualidade. Em síntese, quando os incentivos regulatórios inibem a inovação do setor, a tendência é prevalecer no mercado empresas ineficientes, com prejuízo para o consumidor, que não é beneficiado com redução no custo.

355. Por essa razão, a SEAE sugere a extinção da regra de circuito fechado, constante no Decreto nº 2.521/1998[125] e na Resolução ANTT nº 4.777/2015, permitindo-se o circuito aberto no transporte rodoviário sob fretamento realizado na forma de transporte expresso para todo tipo de categorias de fretamento. Essa medida produz externalidades positivas para o setor de turismo, pois tende a reduzir os custos relacionados ao transporte das viagens realizadas por meio do transporte rodoviário sob fretamento. Destaca-se, nesse

[124] RAGAZZO, Carlos E. J. (2006). Notas introdutórias sobre o princípio da livre concorrência. SCIENTIA IURIS, Londrina, v. 10, p. 83-96. Disponível em: http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/view/4110. Acesso em 29 de junho de 2021.

[125] Uma alternativa é revogação deste Decreto e, concomitantemente, alteração da Resolução ANTT nº 4.777, de 2015. Uma vez revogado, existem duas opções: (i) editar novo decreto; e (ii) alterar o Decreto nº 10.157, de 2019, para tratar também do transporte sob fretamento. Este parecer não discorre sobre qual a melhor alternativa, inclusive porque entendemos que o fundamental é extinguir a regra de circuito fechado.

ponto, a relevância do setor de turismo para a geração de emprego e renda, gerando externalidades positivas para a economia do país. A medida também tem o condão de combater o transporte rodoviário clandestino de passageiros, bastante observado em diversas localidades do país, uma vez que busca aumentar a oferta de serviços de transporte sob fretamento, que é uma atividade autorizada. A medida induz ainda a inovação no setor de transporte sob fretamento, o que gera benefícios mais amplos para a sociedade, além de incentivar o surgimento de novos modelos de negócios, em consonância com modelos dinâmicos baseados na tecnologia e economia colaborativa.

356. A SEAE sugere ainda que a regulamentação do transporte rodoviário sob fretamento seja revista, introduzindo a categoria de fretamento colaborativo. Atualmente, o fretamento colaborativo se reveste como uma subcategoria do fretamento eventual. A introdução na regulamentação da categoria de fretamento colaborativo é importante para viabilizar de maneira mais simplificada a proposta de harmonização de parte das regras regulatórias, principalmente no que tange às obrigações de gratuidades e descontos legais e a assistência material aos passageiros, permitindo-se uma concorrência dentro de um ambiente regulatório menos assimétrico, portanto, mais equânime entre os *players* do transporte rodoviário de passageiros de longa distância.

357. Dentro desse contexto, esta Secretaria entende que eventual concorrência entre parte do mercado de transporte rodoviário de longa distância dos segmentos regular e de fretamento colaborativo é benéfica para a sociedade, pois permite que a população possa escolher qual serviço de transporte rodoviário de passageiros irá utilizar: o serviço regular TRIIP ou o serviço de ônibus expresso de fretamento colaborativo ofertado por meio de plataforma digitais ou aplicativos. Por isso, a introdução de aplicativos de transporte e o eventual crescimento do serviço de fretamento colaborativo no mercado de serviço de transporte rodoviário de passageiros de longa distância é pró-concorrencial, o que, em tese, melhora o bem-estar dos usuários de transporte rodoviário de longa distância.

358. Por estarem dentro do mesmo mercado relevante, sendo substitutos próximos, porém diferenciados, não cabem tratamentos do ponto de vista regulatório muitos díspares entre os dois serviços, o que justifica a revisão da regulamentação do fretamento para introduzir a categoria de fretamento colaborativo, que, conforme sugerido nos parágrafos anteriores, também teria que cumprir obrigações relacionadas às gratuidades e descontos legais, assim como assistência material aos passageiros.

359. Por fim, esta Secretaria entende que o modelo de negócios das plataformas digitais, incluindo as que disponibilizam serviços de transporte rodoviário sob fretamento via aplicativos (ou internet), não requer, a priori, regulação qualquer do poder público. Pondera-se, entretanto, que talvez a ANTT possa promover uma regulação mínima acerca da utilização destas plataformas no âmbito dos serviços de transporte rodoviário sob sua competência, o que seria positivo para o desenvolvimento desse mercado.

7.9 - INDICAÇÕES

360. Para atender o requerimento descrito do FIARC que motivou este documento, realizou-se estudo ampliado regulação infralegal de transporte rodoviário de passageiros para avaliar suas implicações sobre as condições de concorrência e respectivos efeitos sobre o bem-estar do consumidor. Assim, a análise alcançou não apenas normas infralegais do transporte rodoviário sob fretamento mencionadas no presente Requerimento, mas também a regulamentação infralegal do serviço regular ou TRIIP, conforme listado abaixo:

a) Decreto nº 2.521, de 1998;

b) Resolução ANTT nº 4.770, de 2015;

c) Resolução ANTT nº 4.777, de 2015; e

d) Decreto nº 10.157, de 2019.

361. Considerando-se o sistema de bandeiras do FIARC descrito na seção introdutória, o presente caso FIARC classifica as normas acima da seguinte forma:

(i) BANDEIRA AMARELA: Decreto nº 10.157, de 2019, pois foram verificados pontos suscetíveis a aperfeiçoamentos, medidas para melhoria do ambiente concorrencial e do ambiente de negócios do serviço TRIIP; e

(ii) BANDEIRA VERMELHA: Decreto nº 2.521, de 1998; Resolução nº 4.770, de 2015; e Resolução ANTT nº 4.777, de 2015. Estes normativos possuem caráter anticompetitivo, com fortes indícios de abuso regulatório que acarretem distorção concorrencial.

362. Diante desse contexto, no que tange ao serviço TRIIP, as sugestões de aperfeiçoamento visam ao alinhamento às práticas internacionais, promovendo-se uma desregulamentação, bem como eliminação de pontos de caráter anticompetitivo

identificados na análise das normas, buscando-se reduzir as barreiras à entrada e flexibilizações em prol da concorrência e do bem-estar do consumidor. Tais sugestões buscam endereçar ainda a redução das assimetrias regulatórias presentes nos segmentos do TRIIP e do transporte rodoviário sob fretamento.

363. Resumidamente, as principais propostas de alterações constantes na Seção 8.1, relacionadas à flexibilização das condições aplicáveis ao transporte regular, são as seguintes:

> **(i) Exclusão de qualquer menção ao termo "inviabilidade operacional" constantes na Resolução ANTT nº 4.770/2015 e no Decreto nº 10.157/2019;**
>
> **(ii) Edição de novo decreto regulamentando gratuidades e descontos legais, via subsídio direto com dotação orçamentária;**
>
> **(iii) Permitir diferentes formas de comprovação de frota para a prestação do serviço de TRIIP, inclusive de terceiros, como o arrendamento e o modelo de franquia;**
>
> **(iv) Permitir a utilização de frota de terceiros autorizada na ANTT, inclusive de empresas de transporte sob fretamento, como veículos reserva em caso de defeito, falha ou outro motivo de interrupção da viagem;**
>
> **(v) Reduzir as exigências de capital social mínimo, inclusive autorização para prestadores de serviços na figura jurídica de Empresário Individual (EI) com capital social mínimo de R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais);**
>
> **(vi) Excluir as exigências de qualificação técnico-profissional relativo à quantidade de passageiros transportados por km/ano;**

(vii) Excluir as exigências relacionadas ao tipo e potência dos ônibus, conforme a extensão da linha a ser operada;

(viii) Incluir a categoria de microônibus para serem utilizados nos serviços de TRIIP;

(ix) Excluir prazo de permanência mínima de 12 meses no mercado ou, caso contrário, que esse prazo seja de, no máximo, 01 (hum) mês de operação;

(x) Flexibilizar para as empresas do TRIIP realizarem viagens eventuais, a partir da frequência mínima de viagens semanais ou quinzenais;

(xi) Permitir que as transportadoras do TRIIP definam os pontos de embarque e desembarque, sem qualquer restrição por parte da ANTT, cumprindo eventuais restrições de autoridades locais, quando houver;

(xii) Incluir na regulamentação a previsão de emissão de bilhete digital, sem a necessidade de apresentação de bilhete impresso

364. No que se refere ao transporte rodoviário sob fretamento, esta Secretaria opina pela exclusão da regra de circuito fechado, permitindo-se o circuito aberto para todas as categorias de transporte rodoviário sob fretamento.

365. Adicionalmente, a SEAE sugere ao órgão setorial e agência reguladora a revisão dos normativos sobre transporte sob fretamento, de forma a criar nova categoria de fretamento para abranger o chamado fretamento colaborativo, além de reduzir as assimetrias regulatórias entre os dois segmentos de transporte rodoviário, pela inclusão da

obrigatoriedade do fretamento colaborativo em conceder benefícios de gratuidades e descontos legais, assim como assistência material para os passageiros, na forma que é feita pelo serviço TRIIP.

366. Dessa forma, a SEAE considera que as sugestões elencadas nos parágrafos anteriores são importantes para melhorar o ambiente concorrencial e o bem-estar do consumidor, inclusive com desenvolvimento harmônico do mercado de transporte rodoviário de passageiros de longa distância, do setor de turismo e outros da economia intensivos no serviço de transporte em apreço.

367. Particularmente sob a ótica do bem-estar do consumidor, a análise realizada demonstrou o potencial de redução de custos para o usuário dos serviços de transporte rodoviário de passageiros.

8 CONCLUSÕES

368. Com base no exposto, verificou-se que o Decreto nº 2.521/1998 e a Resolução ANTT nº 4777/2015 incidiram nos seguintes critérios previstos na Instrução Normativa (IN) SEAE nº 97, de 2 de outubro de 2020:

(i) art. 4º, inciso II: pode constituir criação de reserva de mercado, prejudicando o ambiente de concorrência, inclusive potencialmente na forma do inciso I do caput do art. 4º da Lei de Liberdade Econômica, o ato normativo que conceder direitos exclusivos a um grupo, arranjo ou setor de agentes econômicos, ou profissionais, para ofertar bens ou serviços em determinado mercado

(ii) art. 5º, inciso III: pode constituir enunciado que impeça a entrada de novos competidores nacionais ou estrangeiros no mercado, prejudicando o ambiente de concorrência, inclusive potencialmente na forma do inciso II do caput do art. 4º da Lei de Liberdade Econômica, o ato normativo que impuser limitações que não tenham natureza exclusivamente técnica à capacidade de prestação de bens ou serviços por parte de determinadas empresas ou profissionais

(i) art. 7º, inciso II: pode constituir enunciado que impeça ou retarde a inovação e a adoção de novas tecnologias, processos ou modelos de negócios, prejudicando o ambiente de concorrência, inclusive potencialmente na forma do inciso IV do caput do art. 4º da Lei de Liberdade Econômica, o ato normativo que proibir ou inviabilizar economicamente tecnologia, processo ou modelo de negócio, sem se referir a situação considerada como de alto risco.

369. Dessa forma, classificam-se o Decreto nº 2.521/1998 e a Resolução ANTT nº 4777/2015 com **BANDEIRA VERMELHA**., nos termos do art. 18 da Instrução Normativa (IN) SEAE nº 97, de 2 de outubro de 2020, com efeitos potencialmente negativos sobre o bem-estar do consumidor.

369. As Seções III.6 e III.7 explicam os indícios da natureza anticompetitiva e da onerosidade regulatória injustificada da regra do circuito fechado. Avalia-se adicionalmente que essa regra:

a) penaliza todas as modalidades de transporte de passageiros sob fretamento, inibindo a inovação e novos modelos de negócios; e

b) eleva custos de transações nos mercados em foco, pois tende a elevar a ociosidade dos ônibus de transporte rodoviário sob fretamento.

370. Avaliou-se ainda a regulamentação do serviço de TRIIP, classificando-se as normas de acordo com o art. 18 da Instrução Normativa (IN) SEAE nº 97, de 2 de outubro de 2020. Assim, foi classificado:

a) como **BANDEIRA AMARELA** o decreto que regulamenta o serviço TRIIP – Decreto nº 10.157/2019 -, visto que foram verificados pontos suscetíveis a aperfeiçoamentos, medidas para a melhoria do ambiente concorrencial e do ambiente de negócios; e

b) como **BANDEIRA VERMELHA,** a regulamentação da agência sobre o serviço de TRIIP – Resolução ANTT nº 4770/2015 -, uma vez que há fortes indícios de abuso regulatório que acarretam distorção concorrencial.

371. A respeito das normas do serviço TRIIP, este Parecer destaca-se o seguinte:

a) o serviço TRIIP apresenta algumas barreiras à entrada que configuram caráter anticompetitivo e devem ser removidas;

b) o serviço TRIIP depende de maior flexibilização e desregulamentação, em prol da concorrência, alinhando-se às práticas internacionais; e

c) existe necessidade de harmonização das regras de gratuidade e descontos legais, assim como da assistência material, entre o serviço TRIIP e o serviço de fretamento colaborativo, de forma que este último tenha que conceder tais benefícios para os passageiros.

372. Dessa forma, recomendam-se os seguintes encaminhamentos:

a) extinção da regra de circuito fechado, constante no Decreto nº 2.521/1998 e na Resolução ANTT nº 4777/2015;

b) revisão das normas que regulamentam o transporte rodoviário de passageiros sob fretamento;

c) criação de nova categoria de fretamento para abranger o fretamento colaborativo;

d) introdução de regras de gratuidades e descontos legais e da assistência material constantes no serviço TRIIP para o serviço de fretamento colaborativo;

e) adoção do conjunto de medidas de aperfeiçoamento regulatório no serviço TRIIP descritas na seção III.8.1 (Quadro 2 – item 296), visando incrementar a eficiência, promover a concorrência e melhorar o ambiente competitivo no mercado de longa distância.

373. A implementação das medidas propostas tem o potencial de fomentar a concorrência e o bem-estar do consumidor dos serviços em comento, conferindo mais dinamicidade ao setor de transporte rodoviário de passageiros, com reflexos potenciais de aumento da atividade turística, aumento da competição entre empresas prestadoras de serviço e possibilidade de exploração de novos modelos de negócios, associados à denominada economia digital.

374. Sob a ótica do bem-estar do consumidor, inclusive as estimativas quantitativas realizadas demonstram um potencial de redução do custo que beneficiaria esse agente. Isso

em decorrência da redução dos custos associados à alocação de veículos, majoritariamente associados à redução da ociosidade decorrente da flexibilização da restrição do circuito fechado.

375. Finalmente, considerando a possível competição do setor de fretamento (na modalidade colaborativa) com o transporte regular de passageiros, na hipótese de supressão do mecanismo de circuito fechado, entende-se necessária a inclusão dos benefícios de gratuidades e descontos legais aos usuários do transporte por fretamento colaborativo, com visas a desconstituir eventuais assimetrias concorrenciais.

9 Despacho de Encaminhamento

1. Este documento não substitui o arquivo parte do Processo SEI correspondente.

2. Despacho de encaminhamento:

*
* *

À consideração superior.

JEFFERSON MILTON MARINHO
Assistente

De acordo.

FÁBIO COELHO BARBOSA
Coordenador

De acordo.

MAURÍCIO MARINS MACHADO
Coordenador-Geral

De acordo.

ANDREY VILAS BOAS DE FREITAS
Subsecretário de Advocacia da Concorrência

GEANLUCA LORENZON
Secretário de Advocacia da Concorrência e Competitividade

Anexos

10.1 LEGISLAÇÃO ASSOCIADA À ANÁLISE

10.1.1 - LEIS FEDERAIS

▪ Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989 - Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - Corde, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências;

▪ Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 - Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências;

▪ Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995 - Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências.

▪ Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001 - Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências;

▪ Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 - Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências;

▪ Lei nº 11.975, de 7 de julho de 2009 - Dispõe sobre a validade dos bilhetes de passagem no transporte coletivo rodoviário de passageiros e dá outras providências;

▪ Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011 - Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências;

▪ Lei nº 12.996, de 18 de junho de 2014 - Altera as Leis nºs 12.715, de 17 de setembro de 2012, que institui o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores - INOVAR-AUTO, 12.873, de 24 de outubro de 2013, e 10.233, de 5 de junho de 2001 ; e dá outras providências;

▪ Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 - Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nos 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de

dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências;

▪ Lei nº 14.298, de 5 de janeiro de 2022 - Altera a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, para estabelecer critérios de outorga mediante autorização para o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; e dá outras providências.

10.2 DECRETOS

▪ Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998 - Dispõe sobre a exploração, mediante permissão e autorização, de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e dá outras providências;

▪ Decreto nº 8.537, de 5 de outubro de 2015 - Regulamenta a Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013, e a Lei nº 12.933, de 26 de dezembro de 2013, para dispor sobre o benefício da meia-entrada para acesso a eventos artístico-culturais e esportivos e para estabelecer os procedimentos e os critérios para a reserva de vagas a jovens de baixa renda nos veículos do sistema de transporte coletivo interestadual.

▪ Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019 - Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Economia, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE;

▪ Decreto nº 10.157, de 4 de dezembro de 2019 - Institui a Política Federal de Estímulo ao Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual e Internacional de Passageiros;

10.3 RESOLUÇÕES

▪ Resolução ANTT nº 1.922, de 28 de março de 2007 - Altera as Resoluções ANTT nº 1383, de 29 de março de 2006 e nº 978, de 25 de maio de 2005, e dá outras providências;

▪ 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 de fabricação nacional e importado;

▪ Resolução ANTT nº 4.130, de 3 de julho de 2013 - Dispõe sobre as características, especificações e padrões técnicos a serem observados nos ônibus utilizados na operação dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e sobre os multiplicadores tarifários dos serviços diferenciados.

▪ Resolução ANTT nº 4.770, de 25 de junho de 2015 - Dispõe sobre a regulamentação da prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, sob o regime de autorização;

▪ Resolução ANTT nº 4.777, de 6 de julho de 2015 - Dispõe sobre a regulamentação da prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento;

▪ Resolução nº 5.063, de 30 de março de 2016 - Dispõe sobre procedimentos a serem observados na aplicação do Estatuto da Juventude no âmbito dos serviços de transporte rodoviário e ferroviário interestadual de passageiros, e dá outras providências.

Imagem da capa

Creative Commons Attribution 2.0 Generic license



Disponível em:

https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Entrega_25_novos_%C3%B4nibus_para_o_Corredor_Metropolitano_ABD_(32486462027).jpg

