



# AVALIAÇÃO DE RESULTADO REGULATÓRIO

POLÍTICA DE PENALIDADES E DE PROMOÇÃO DO CUMPRIMENTO DE REGULAMENTOS NO TRANSPORTE RODOVIÁRIO REGULAR INTERESTADUAL DE PASSAGEIROS



NOV/2020

## Sumário

Índice de Figuras.....	4
Índice de Quadros.....	5
Sumário Executivo.....	6
1. Descrição Geral da Política.....	8
2. Desenho da Política.....	14
3. Implementação.....	15
4. Resultados.....	16
5. Avaliação dos Custos.....	21
6. Impactos.....	24
6.1. Princípio 1 - Uso de evidências.....	26
6.2. Princípio 2 - Seletividade.....	30
6.3. Princípio 3 - Risco e proporcionalidade.....	32
6.4. Princípio 4 - Regulação responsiva.....	44
6.5. Princípio 5 - Visão de longo prazo.....	51
6.6. Princípio 6 - Coordenação e consolidação.....	51
6.7. Princípio 7 - Governança transparente.....	54
6.8. Princípio 8 - Integração de Informação.....	57
6.9. Princípio 9 - Processo claro e justo.....	59
6.10. Princípio 10 - Promoção da conformidade.....	61
6.11. Princípio 11 - Profissionalismo.....	62
6.12. Princípio 12 - Verificação da realidade.....	63
7. Recomendações.....	63
7.1. Princípio 1 - Uso de evidências.....	63
7.2. Princípio 2 - Seletividade.....	65
7.3. Princípio 3 - Risco e proporcionalidade.....	66
7.4. Princípio 4 - Regulação responsiva.....	66
7.5. Princípio 6 - Coordenação e consolidação.....	67
7.6. Princípio 7 - Governança transparente.....	67
7.7. Princípio 8 - Integração de informações.....	67
7.8. Princípio 9 - Processo claro e justo.....	68
7.9. Princípio 10 - Promoção de conformidade.....	68
7.10. Princípio 11 - Profissionalismo.....	69
7.11. Princípio 12 - Verificação da realidade.....	69
8. Bibliografia.....	70
9. Anexos.....	71
Anexo I - Banco de dados dos processos de Cassação e de declaração de inidoneidade.....	71
Anexo II - tempo processamento.....	71
AnexoIII - Atualização multas.....	71

Anexo IV - Demanda..... 71

## Índice de Figuras

Figura 1 - Árvore de problemas da política penalização de empresas de transporte rodoviário de passageiros.....	13
Figura 2 -Modelo lógico da política de penalidades aplicadas às empresas de transporte de passageiros .....	14
Figura 3 – Número de processos por ano que resultaram em declaração de inidoneidade e que foram convertidos em multa.....	17
Figura 4 – Percentual de processos de declaração de inidoneidade por ano em que a declaração de inidoneidade foi convertida em multa.....	18
Figura 5 – Número de processos por ano que resultaram em cassação e que foram convertidos em multa .....	18
Figura 6 – Percentual de processos de cassação por ano convertidos em multa.....	19
Figura 7 – Evolução do tempo de até julgamento em 1ª instância (em anos). Fonte CGU (2019, p.16) .....	20
Figura 8 – Instrução de processos diários. Fonte CGU (2019, p.21) .....	21
Figura 9 - Valor das multas emitidas para as empresas de transporte rodoviário de passageiros .....	23
Figura 10 - Valor das multas emitidas para as empresas de transporte rodoviário de passageiros parametrizada pela demanda.....	23
Figura 11 – Quadro sobre o envio de dados do Monitrip .....	31

## Índice de Quadros

Quadro 1 - Hipóteses .....	15
Quadro 2 – Valores das multas emitidas .....	22
Quadro 3 -Fatos geradores que caracterizam a infração não observar os procedimentos relativos ao pessoal da transportadora.....	35

## Sumário Executivo

Neste documento foi feita uma análise da política de penalidades e de promoção do cumprimento de regulamentos. Trata-se da forma como a ANTT leva as empresas a respeitar as regras e como puni-las, caso necessário. Avaliou-se essa política para o setor de transporte de passageiros em ônibus nas linhas que transportam os passageiros de maneira regular entre estados brasileiros. As principais normas da ANTT que tratam do assunto são a Resolução nº 233/2003 e a Resolução nº 5.083/2016. A Resolução nº 233 trata das penalidades a serem aplicadas às empresas segundo a irregularidade encontrada enquanto a resolução nº 5.083/2016 trata do processo que deve ser seguido para apurar tais infrações. O procedimento pode levar as empresas a perder o direito de operar determinados serviços (caducidade) ou a perder o direito de prestar qualquer serviço regulado pela ANTT (cassação).

A política pretendia reduzir o risco de que as empresas não prestassem um serviço adequado e para isso definiu uma série de possíveis ações das empresas como infrações e estabeleceu multas correspondentes a essas infrações.

Para avaliar o resultado da política de penalização das empresas analisou-se inicialmente o número de processos de cassação e de declaração de inidoneidade e a proporção desses processos convertidos em multas. Essas análises são importantes no contexto de penalização das empresas para que o mercado regulado perceba que, caso necessário e identificado comportamento indesejado persistente, a agência tomará as medidas previstas. Ao analisar esses indicadores não se puderam confirmar a hipótese inicial estabelecida de que estabelecer um sistema de penalização que lista comportamentos a evitar, define multas mais altas que as vigentes e punições que podem chegar à cassação e caducidade de serviços seria efetivo para melhorar a qualidade do serviço prestado aos passageiros.

Analisou-se também o tempo de processamento das multas até a decisão de primeira instância. Ao analisar os indicadores verificou-se que atualmente a ANTT não tem capacidade administrativa para analisar as multas em tempo hábil.

Analisou-se também o custo total das multas do setor de transporte regular rodoviário interestadual de passageiros, calculado somando o valor das multas emitidas, atualizadas para julho de 2020. O valor total calculado das multas foi de R\$1.849.477.846,14. O valor médio das multas parametrizado pela demanda foi de R\$1,74 por passageiro transportado.

Após a análise desses indicadores analisou-se a aplicação pela ANTT de boas práticas no âmbito

do transporte de passageiros. O objetivo da análise das boas práticas foi identificar como a ANTT poderia melhorar sua atuação no aspecto avaliado.

Os princípios de boas práticas adotados são os estabelecidos pela OCDE para a área de fiscalização e promoção do cumprimento de regras : Princípio 1 - Uso de evidências; Princípio 2 - Seletividade; Princípio 3 - Risco e proporcionalidade; Princípio 4 - Regulação responsiva; Princípio 5 - Visão de longo prazo; Princípio 6 - Coordenação e consolidação.; Princípio 7 - Governança transparente; Princípio 8 - Integração de informações; Princípio 9 - Processo claro e justo; Princípio 10 - Promoção de conformidade; Princípio 11 – Profissionalismo e Princípio 12 – Verificação da realidade.

Foram elencados os principais pontos desses princípios relacionados ao trabalho na ANTT em cada princípio e, com base nessas análises, foram feitas recomendações sobre como a ANTT poderia aprimorar sua atuação.

Algumas recomendações são referentes a padronizações de bases de dados, à manutenção constante de dados importantes para a comparação com o cenário internacional, à inclusão nos sistemas de dados para calcular o fardo causado pela atividade de regulação nas empresas. São feitas também considerações sobre possíveis indicadores e dados a acompanhar e sobre intercâmbio de informações com órgãos reguladores estaduais.

Recomenda-se também complementação de guias e manuais existentes, verificação da necessidade de alteração de normativos para implementar a seletividade na fiscalização, uso dos riscos no planejamento da fiscalização e a adoção de indicadores para incentivar a melhoria do serviço com divulgação da nota das empresas, um uso de insights comportamentais que pode ajudar a ANTT a obter melhores resultados. Adicionalmente, recomenda-se uma revisão dos itens que constituem infrações para verificar a necessidade de adequações.

Para facilitar a promoção da conformidade recomenda-se capacitação em linguagem simples e na capacidade dos servidores de se comunicar, de identificar os riscos e manejá-los. Além disso recomenda-se revisar a forma como a ANTT divulga as informações, estimulando o uso de diferentes mídias.

## 1. Descrição Geral da Política

1. Este relatório pretende avaliar a Política Regulatória de aplicação de penalidades e da promoção do cumprimento de regulamentos na prestação dos serviços de transporte coletivo regular rodoviário interestadual de passageiros.
2. A atividade fiscalizatória e a aplicação de penalidades às empresas do setor pelo descumprimento das normas que regem o serviço são disciplinadas pela Resolução nº 233, de 25 de junho de 2003 da ANTT e segue rito estabelecido pela Resolução nº 5.083, de 27 de abril de 2016, que dispõe sobre o processo administrativo para apuração de infrações e aplicação de penalidades decorrentes de condutas que infrinjam a legislação de transportes terrestres e os deveres estabelecidos nos editais de licitações, nos contratos de concessão, de permissão e de arrendamento e nos termos de outorga de autorização.
3. A Resolução nº 233/2003 é a principal norma da política regulatória de penalização das empresas de transporte rodoviário de passageiros. A resolução foi emitida com base no art. 78-A da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que estabelece a competência da ANTT para aplicação das penalidades por infração às disposições daquela lei, bem como pelo descumprimento dos deveres estabelecidos no contrato de concessão, no termo de permissão e na autorização, sem prejuízo das sanções de natureza civil e penal.
4. Quando a ANTT foi criada, vários regulamentos existentes emitidos pelo Ministério dos Transportes foram compilados em algumas resoluções, tais como a Resolução nº 16 (glossário ANTT), a Resolução nº 17 (cadastramento e autorização de empresas de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros), a Resolução nº 18 (critérios para a divulgação e tramitação de pedidos relativos aos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional) e a Resolução nº 19 (compilação dos diversos atos emitidos pelo Ministério dos Transportes e pela ANTT, relativos à prestação dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros pelas empresas permissionárias e autorizadas). Todas essas resoluções são de 23 de maio de 2002. A Resolução nº 233/2003 foi uma ação semelhante. A resolução compilou as penalidades listadas no Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998. A única inovação trazida pela resolução foi a de estabelecer novos valores para as multas.

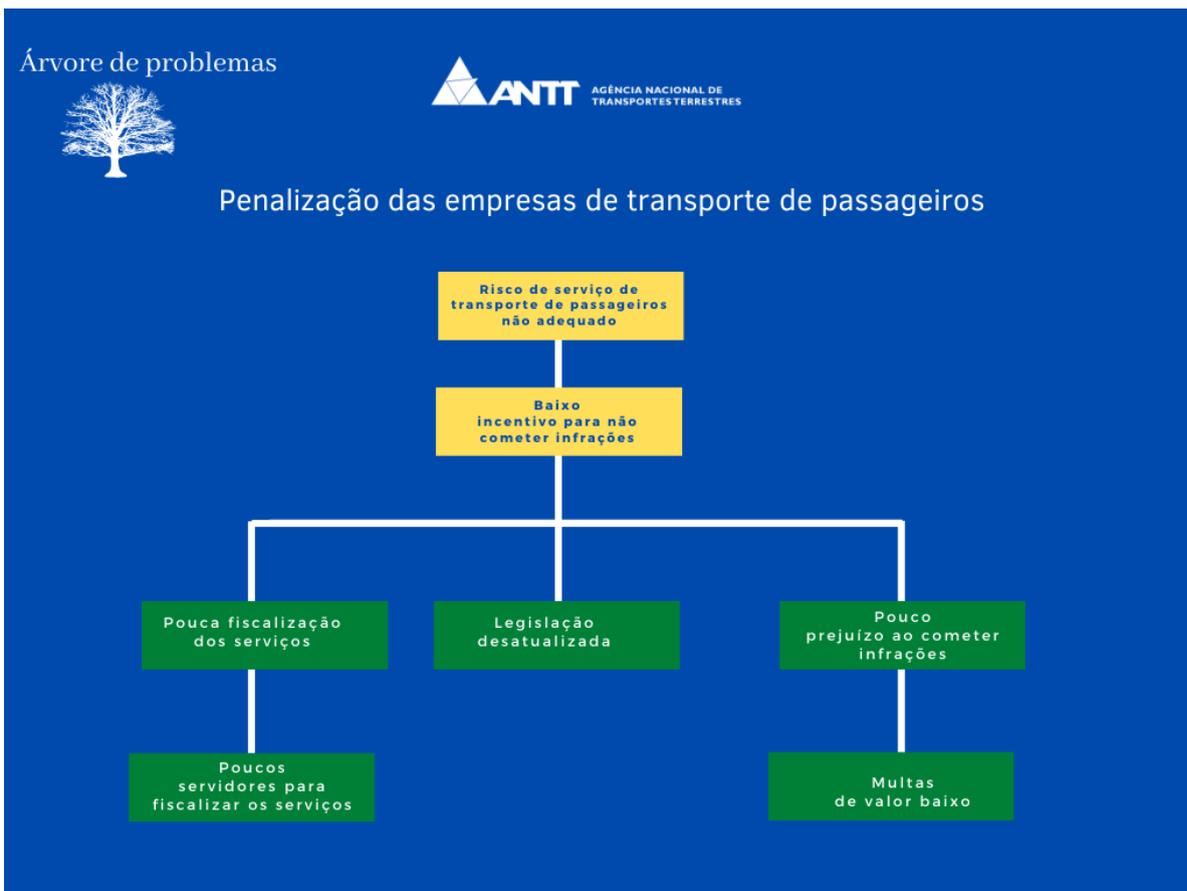
5. A Resolução nº 233/2003 teve diversas alterações desde sua publicação. Algumas alterações complementaram itens não previstos no texto original da resolução. A Resolução nº 297, de 17 de setembro de 2003, por exemplo, teve por objetivo permitir à ANTT adaptar-se para possibilitar o exercício da fiscalização na agência. A resolução suspendeu a aplicação do art. 1º pelo prazo de 270 dias.
6. A Resolução nº 390, de 18 de dezembro de 2003, por sua vez, regulamentou o valor da multa de que tratava o art. 5º da Resolução nº 233/2003, que converte as sanções de suspensão e declaração de caducidade da outorga em multa. O valor da multa foi estabelecido proporcionalmente à produção da empresa, calculada em passageiros-quilômetros.
7. Outra resolução de caráter complementar foi a Resolução nº 700, de 25 de agosto de 2004. A resolução incluiu no art. 1º da Resolução nº 233/2003 a possibilidade de realizar o transbordo quando não fosse possível sanar as irregularidades no local da infração. A Resolução nº 700/2004 permitiu, ainda, que o veículo pudesse ser liberado mesmo que a multa ainda não tivesse sido paga.
8. As demais alterações da Resolução nº 233/2003 buscaram harmonizá-la com legislações que afetavam o transporte de passageiros, existentes ou editadas após sua publicação. É o caso da Resolução nº 1.372, de 22 de março de 2006, que deu nova redação ao § 6º do art. 1º da Resolução nº 233 para harmonizá-la com a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, o Código de Trânsito Brasileiro (CTB). A resolução permitiu a retenção do veículo quando fosse realizado transporte não autorizado, mesmo que a empresa providenciasse o transbordo dos passageiros.
9. A Resolução nº 1.692, de 24 de outubro de 2006, buscou aplicar o Estatuto do Idoso, instituído por meio da Lei nº 10.741/2003, de 1º de outubro de 2003 e regulamentado pelo Decreto nº 5.934, de 18 de outubro de 2006. A resolução incluiu itens relativos à aplicação do estatuto e alterou a redação relativa à não comunicação de ocorrência de assalto ou acidente. Antes a redação limitava a comunicação a acidentes ou assaltos que resultassem em morte ou lesão corporal. Também estabelecia que a comunicação deveria ser por meio de encaminhamento imediato do boletim de ocorrência e dos dados de registrador gráfico ou equipamento similar no veículo acidentado. Após a alteração, a redação estabeleceu que os acidentes e assaltos devem ser comunicados na forma e prazos estabelecidos na legislação.

10. A Resolução nº 3.871, de 1º de agosto de 2012, que trata de acessibilidade, buscou incorporar no conjunto de itens puníveis, o estabelecido no Decreto nº 5.296, de 2 de dezembro de 2004, no Decreto nº 5.904, de 21 de setembro de 2006 e no Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. A resolução incluiu no conjunto de itens puníveis, o desrespeito às normas e procedimentos relativos à acessibilidade no que se refere ao atendimento ao usuário e às condições do veículo.
11. A Resolução nº 5.063, de 30 de março de 2016 buscou incorporar aos itens puníveis aqueles decorrentes da publicação do Estatuto da Juventude, estabelecido por meio da Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013 e regulamentado pelo Decreto nº 8.537, de 5 de outubro de 2015. A resolução alterou a redação dos itens penalizáveis relativos às gratuidades e aos descontos. Em vez de mencionar Bilhete de Viagem do Idoso, a redação passou a ser “Bilhete de Embarque Gratuidade” e em vez de mencionar o desconto previsto na legislação do idoso passou-se a mencionar “emitir bilhete de passagem com desconto previsto em legislação específica”.
12. As demais alterações na Resolução nº 233/2003 buscaram atribuir penalidades a regulamentos novos ou alterados pela agência.
13. A Resolução nº 1.383, de 29 de março de 2006, alterou a forma de atender o acesso ao quadro de tarifas e às formas de contato com a agência reguladora. Antes, pelo menos um dos dois deveria estar visível no veículo. Após a alteração, o quadro de tarifas não precisa estar visível, mas precisa estar em local de fácil acesso.
14. A Resolução nº 1.723, de 9 de novembro de 2006 incluiu a alínea "a" do art. 2º da Resolução nº 233/2003 e estabeleceu como infração relativa aos aspectos econômico-financeiros deixar de submeter previamente à ANTT modificações do Estatuto ou do Contrato Social que configurem alteração do grupo ou bloco de controle (ingresso ou saída de acionistas ou quotistas), quer se caracterize, ou não, transferência do controle societário.
15. A Resolução nº 3.643, de 24 de fevereiro de 2011 alterou a redação relativa ao encaminhamento de dados estatísticos e contábeis, passando a fazer referência à Resolução nº 3.524, de 26 de maio de 2010.
16. A Resolução nº 4.130, de 3 de julho de 2013, que trata das características veiculares, ao estabelecer requisitos para que os veículos sejam classificados como convencional, leito, executivo e semileito, incluiu como item passível de penalidade não observar as

normas e procedimentos de inscrição indicativa de acordo com a categoria e de cadastramento dos ônibus.

17. A Resolução nº 4.282, de 17 de fevereiro de 2014, que trata de bilhetes de passagem, retirou a exceção para a emissão de bilhete de passagem para crianças de colo, incluiu a possibilidade de penalizar a empresa por não divulgar informações ou fornecer formulários obrigatórios aos usuários e por divulgar informações que possam induzir o público em erro sobre as características dos serviços a seu cargo. Também incluiu a penalização por não transportar o passageiro de acordo com especificações do bilhete de passagem, em caso de atraso; e por não prestar assistência a passageiros e tripulação em caso de acidente, assalto, avaria mecânica ou atraso.
18. A Resolução nº 4.287/2014, de 13 de março de 2014, estabeleceu procedimentos de fiscalização do transporte clandestino de passageiros.
19. A Resolução nº 4.667, de 10 de abril de 2015, restringiu as penalidades previstas na Resolução nº 233/2003 a empresas brasileiras. Também definiu que, na prestação de serviços de transporte internacional, aplicar-se-ão às empresas brasileiras as normas previstas no Decreto nº 99.704, de 20 de novembro de 1990, que dispõe sobre a execução no Brasil do Acordo sobre Transporte Internacional Terrestre, entre o Brasil, a Argentina, a Bolívia, o Chile, o Paraguai, o Peru e o Uruguai (Atit), e no Decreto nº 5.462, de 9 de junho de 2005, que dispõe sobre a execução do Segundo Protocolo Adicional ao Acordo de Alcance Parcial sobre Transporte Internacional Terrestre, e quando estas forem omissas, aplicar-se-á a Resolução nº 233/2003, desde que não contrárias às normas dos Acordos e Convenções Internacionais.
20. Devido a algumas contestações judiciais do uso da Resolução nº 233/2003 para autorizações especiais, a ANTT editou a Resolução nº 3.075, de 26 de março de 2009, que trata das penalidades aplicadas aos serviços autorizados, com base na Resolução nº 233/2003. Como o conteúdo dessa resolução é equivalente ao da Resolução nº 233, a análise das resoluções foi feita em conjunto.
21. A política de penalidades e de promoção ao cumprimento de regulamentos em análise abrange todo o transporte de passageiros, ou seja, o fretamento e turístico e as modalidades regulares: os transportes interestaduais regular rodoviário e semiurbano e o transporte internacionais regular rodoviário e semiurbano. No entanto, na análise foram avaliados somente os serviços rodoviários regulares interestaduais.

22. Participam da execução da política as empresas que prestam o serviço de transporte rodoviário de passageiros, tanto por meio de permissão quanto por meio de autorização, a ANTT e as entidades que fazem convênio com a ANTT para implementar a fiscalização, a saber: Agepan, Ager/MT, Agerba, AGR, ANTT, Artesp, ATR, Deter/SC, DFtrans, DPRF, PMMG e Setrans/PI.
23. À época em que a Resolução nº 233/2003 foi emitida, a ANTT ainda não havia implementado o procedimento de elaborar Avaliações de Impacto Regulatório (AIR), razão pela qual tentou-se encontrar o processo que originou a Resolução nº 233/2003 para caracterizar o problema que a resolução se propunha a solucionar. Ao contrário das resoluções atuais em que são citados os processos que fundamentaram sua publicação, a Resolução nº 233/2003 cita apenas o Relatório à Diretoria que encaminhou o processo para a análise. Nenhum dos documentos encontrados citava o número do processo que gerou a resolução. Foram feitas buscas nos sistemas de gestão de documentos com palavras chave, mas o processo não foi localizado. Conseqüentemente elaborou-se a árvore de problemas com base no depoimento de alguns colaboradores que trabalhavam na Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros – Supas, à época de elaboração da Resolução nº 233/2003 e que continuam trabalhando na ANTT, seja como colaboradores ou como servidores.
24. A cadeia de causas e conseqüências correlacionadas ao problema regulatório estão demonstradas na árvore a seguir:



**Figura 1 - Árvore de problemas da política penalização de empresas de transporte rodoviário de passageiros**

25. A Resolução nº 233/2003 foi publicada pouco tempo após a criação da ANTT. A agência não havia feito nenhum concurso para provimento de cargos e a falta de recursos humanos fez com que as fiscalizações, antes da resolução citada, fossem feitas em menor escala que hoje. Isso explica o problema “Poucos servidores para fiscalizar os serviços”.
26. Previamente à formulação da política, o problema-alvo era combatido pela aplicação direta do Decreto nº 2.521/1998. A Lei nº 10.233/2001 estabeleceu em seu § 1º do art. 78-F, que cada agência estabeleceria os valores das multas. Antes da vigência da Resolução nº 233/2003, portanto, a legislação relativa a penalidades estava desatualizada, pois a agência ainda não havia regulamentado esses valores. Também, considerou-se à época que os valores previstos anteriormente eram baixos e, por isso, foram definidos valores maiores na resolução de 2003.
27. À época de sua publicação, a Resolução nº 233 visava combater alguns problemas como o valor baixo das multas e a legislação desatualizada.

28. Com o estabelecimento da política, a ANTT estabeleceu um procedimento para promover a prestação adequada dos serviços.

## 2. Desenho da Política

29. Não foi encontrado modelo lógico criado à época da elaboração da política. Com base na experiência dos servidores que elaboraram a avaliação, elaborou-se o modelo lógico a seguir:



**Figura 2 -Modelo lógico da política de penalidades aplicadas às empresas de transporte de passageiros**

30. A Teoria do Programa é a de que o modelo de regulação de comando e controle é eficiente e eficaz para assegurar uma prestação de serviço adequado. O modelo de comando e controle pressupõe que definir o comportamento que o regulado deve assumir, fiscalizar esse comportamento e punir o comportamento indesejado é suficiente para obter o comportamento adequado e a obediência às regras estabelecidas pelo regulador.

31. Não foram encontradas hipóteses definidas à época da implementação da política. No entanto, formularam-se as seguintes hipóteses acessórias a partir do conhecimento dos servidores que trabalharam na ANTT à época da elaboração da política e dos servidores que elaboraram a avaliação:

- Hipótese 1: estabelecer um sistema de penalização que lista comportamentos a evitar, define multas mais altas que as vigentes e punições que podem chegar à cassação e caducidade de serviços será efetivo para melhorar a qualidade do serviço prestado aos passageiros.
- Hipótese 2: a capacidade administrativa da ANTT será suficiente para

processar e julgar as multas aplicadas.

32. Essas hipóteses estão relacionadas a cada um dos indicadores estabelecidos nesta análise. Não foram encontrados indicadores definidos à época da implementação da política, ou hipóteses interpretativas a respeito da evolução desses indicadores. Apesar dessa limitação, estruturaram-se os seguintes indicadores relacionados às hipóteses levantadas:

- Indicador 1: número dos processos de declaração de inidoneidade.
- Indicador 2: número de processos de cassação.
- Indicador 3: tempo de análise de multas em primeira instância.

**Quadro 1 - Hipóteses**

<b>Hipótese</b>	<b>Indicador</b>	<b>Comportamento esperado do indicador</b>
Hipótese 1: estabelecer um sistema de penalização com definição de comportamentos a evitar associados a multas mais altas será efetivo para melhorar a qualidade do serviço prestado aos passageiros	Indicador 1: número dos processos de declaração de inidoneidade	Espera-se que o número seja cada vez mais reduzido.
Hipótese 1: estabelecer um sistema de penalização com definição de comportamentos a evitar associados a multas mais altas será efetivo para melhorar a qualidade do serviço prestado aos passageiros	Indicador 2: número dos processos de cassação.	Espera-se que o número seja cada vez mais reduzido.
Hipótese 2: a capacidade administrativa da ANTT será suficiente para processar as multas emitidas.	Indicador 3: tempo de julgamento em primeira instância	Espera-se que no decorrer do tempo com os avanços tecnológicos e a gestão da quantidade de servidores necessários para a análise o tempo de julgamento seja reduzido e que a ANTT consiga manter esse prazo dentro do que se propuser a fazer.

### **3. Implementação**

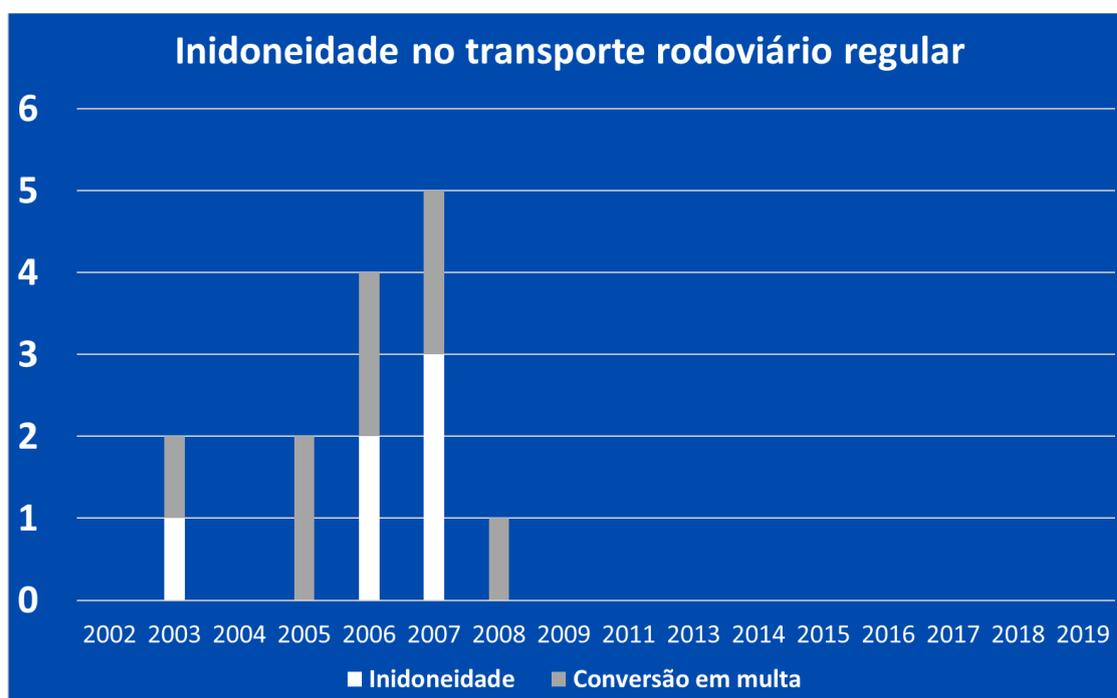
33. Partindo do mapeamento de que os beneficiários diretos da política são os usuários do serviço (com a promoção de um serviço adequado) e a própria ANTT (com parâmetros para direcionar seus esforços) e de que os produtos são os sistemas Sismultas (Sistema de Multas), Sifama (Sistema de Fiscalização, Autuação, Multas e Arrecadação), Sisfis (Sistema de Fiscalização), fiscalizações e emissões de multas, pode-se dizer que os produtos foram efetivamente entregues aos beneficiários, pois os sistemas foram implementados e as ações previstas para a ANTT foram feitas o que potencializou os efeitos da política ao permitir que a ANTT tivesse controle mais efetivo das penalidades aplicadas às empresas.
34. Os principais insumos da política são: (i) mão de obra qualificada, (ii) dados, e (iii) equipe de desenvolvimento dos sistemas Sismultas, Sifama e Sisfis, que auxiliam na gestão dos dados de multas emitidas e das fiscalizações realizadas.
35. Não foi identificada nenhuma gestão de riscos determinada à época da elaboração da política.

#### **4. Resultados**

36. Em OCDE (2014, p. 18) reconhece-se que avaliar adequadamente a eficácia dos órgãos de promoção do cumprimento de regulamentos e fiscalização é difícil, pois melhorias ou pioras dos resultados (saúde, segurança etc.) não podem ser diretamente atribuídas às suas atividades devido ao grande número de outros fatores, muitas vezes mais importantes.
37. Essa dificuldade também se aplica à avaliação da atividade de promoção do cumprimento de regulamentos e de fiscalização em uma agência reguladora com diversas atribuições como a ANTT.
38. Inicialmente pretendia-se fazer uma análise dos resultados obtidos pelo sistema de penalização e de promoção do cumprimento de regulamentos na ANTT por meio dos indicadores elencados no item Implementação, acrescidos de indicadores que considerassem o número de multas emitidas.
39. Para analisar os indicadores foram obtidos os seguintes dados: multas emitidas, demanda de passageiros, fiscalizações realizadas e processos de declaração de inidoneidade e de cassação instaurados.
40. Devido às dificuldades em correlacionar as diferentes fontes de dados, relatadas no

capítulo 6, do decorrente tempo necessário para o tratamento dos dados e do risco de que uma análise parcial não representasse o sistema como um todo, decidiu-se não analisar os indicadores que avaliavam o número de multas.

41. O comportamento esperado para os indicadores 1 e 2 era um número cada vez mais reduzido de processos de declaração de idoneidade e de cassação, pois, com o passar do tempo, os comportamentos indesejados seriam inibidos com o sucesso da política.
42. A Figura 3 apresenta o número de processos de declaração de idoneidade relativos ao transporte de passageiros criados a cada ano de operação da ANTT. Quatorze processos relativos ao transporte rodoviário regular foram instaurados no período.



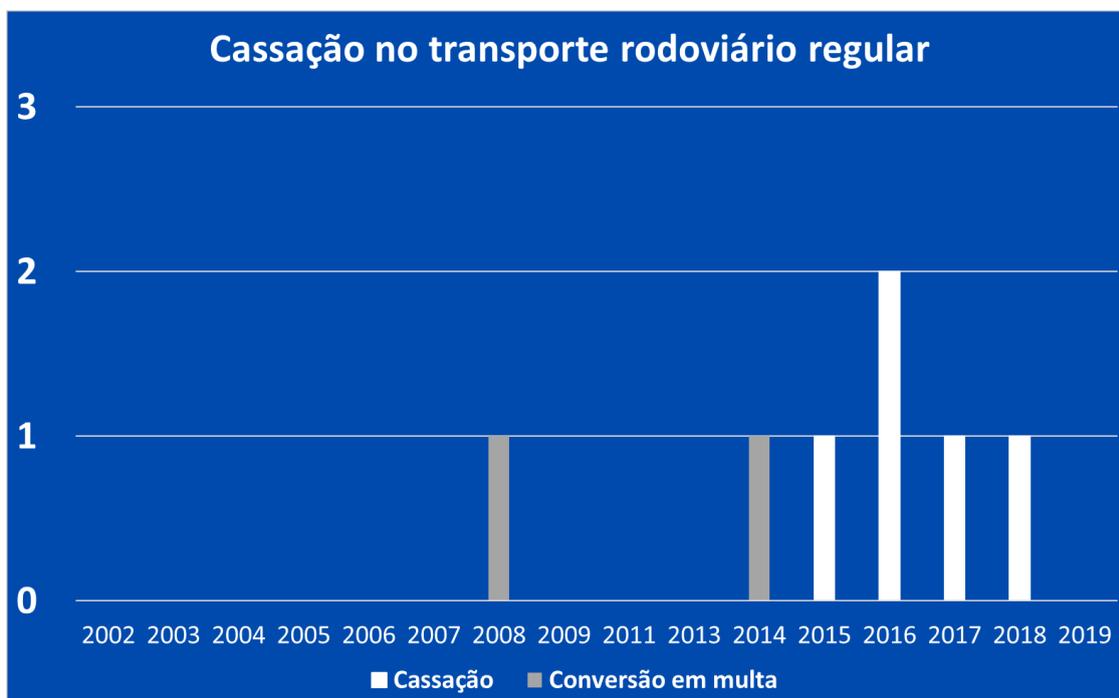
**Figura 3 – Número de processos por ano que resultaram em declaração de idoneidade e que foram convertidos em multa**

43. Nota-se que a quantidade de processos de declaração de idoneidade foi reduzida com o tempo, não havendo processos no setor de transporte rodoviário regular interestadual após 2008.
44. Houve um período de alta taxa de conversão dos processos de declaração de idoneidade em multas entre 2005 e 2009, conforme se pode observar na Figura 4.



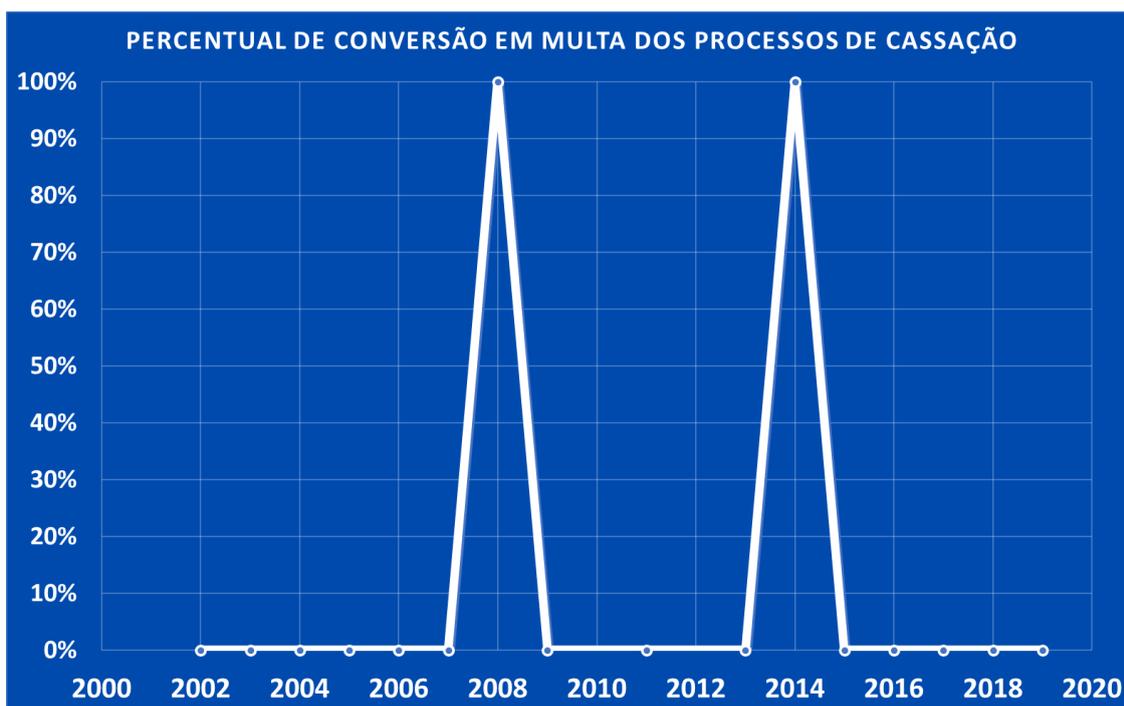
**Figura 4 – Percentual de processos de declaração de inidoneidade por ano em que a declaração de inidoneidade foi convertida em multa**

45. No período analisado foram instaurados sete processos de cassação, distribuídos no tempo conforme a Figura 5.



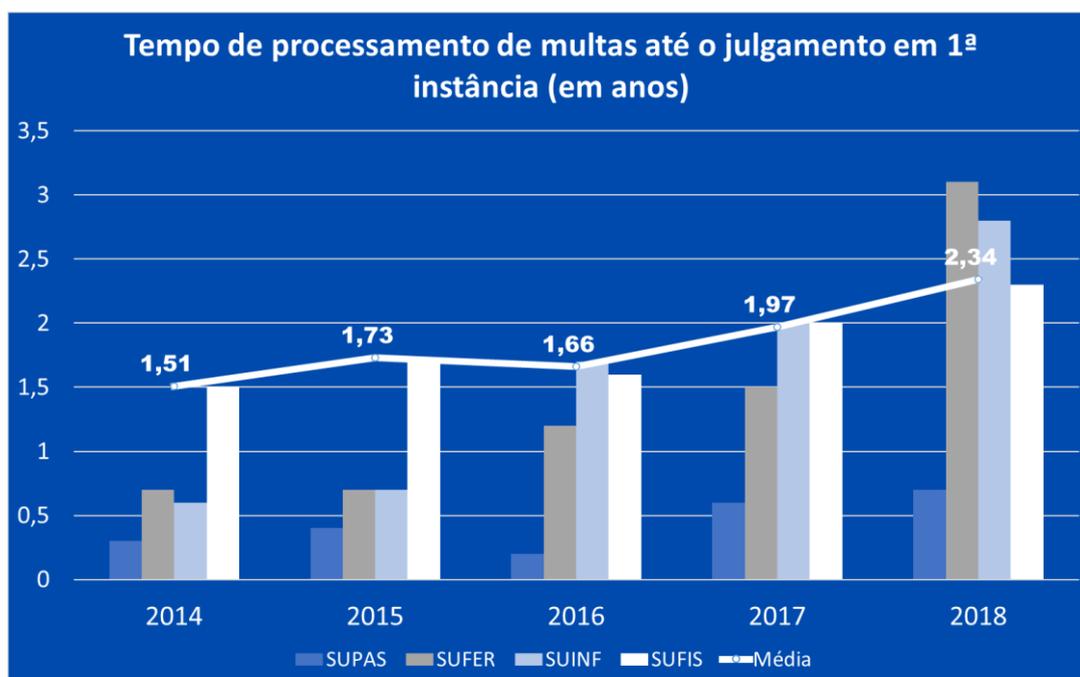
**Figura 5 – Número de processos por ano que resultaram em cassação e que foram convertidos em multa**

46. Observa-se na Figura 6 que a conversão em multa ocorreu apenas nos anos de 2008 e 2014.



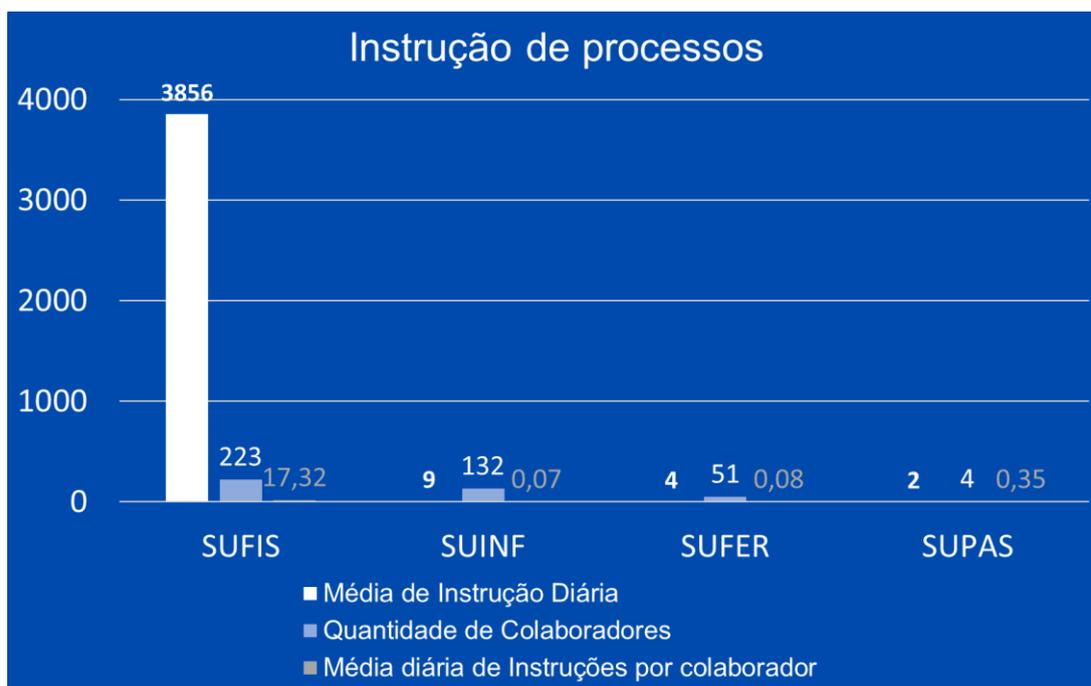
**Figura 6 – Percentual de processos de cassação por ano convertidos em multa**

47. O número de processos de cassação e de declaração de inidoneidade apresentaram o resultado esperado, pois observou-se um número reduzido de processos nos anos finais da análise.
48. Esses indicadores sugerem um possível efeito inibidor ao comportamento inadequado dos entes regulados. Quando existiam os processos, observou-se que, nos anos finais, não foram convertidos em multas, um efeito desejado por sinalizar ao mercado que, caso necessário e identificado comportamento indesejado persistente, a agência tomará as medidas cabíveis para retirar serviços da operação da empresa ou para retirar a empresa do mercado regulado pela ANTT.
49. Os processos de declaração de inidoneidade e de cassação, no entanto, por sua natureza, dependem sobremaneira da estrutura regimental vigente e da gestão da Diretoria Colegiada, que é a responsável pelo julgamento destes processos, portanto não se pode afirmar que os indicadores comprovam a hipótese.
50. O banco de dados dos processos de cassação e de declaração de inidoneidade pode ser encontrado no Anexo I deste relatório.
51. O cálculo do indicador 3 foi adotado de estudo prévio realizado pela CGU relativo ao projeto sancionador da ANTT.



**Figura 7 – Evolução do tempo de até julgamento em 1ª instância (em anos).  
Fonte CGU (2019, p.16)**

52. O indicador 3 não corrobora a hipótese, pois observa-se um aumento sistemático dos tempos de julgamento em todas as superintendências avaliadas, e, em particular, na Sufis, que é a superintendência responsável pelas infrações de transporte de passageiros.
53. No mesmo relatório da CGU identificou-se que, considerando a capacidade de julgamento da agência frente à demanda de multas, ao passivo de processos existente e à demanda regular de infrações, a tarefa de julgamento das multas em tempo hábil era inexecutável (CGU, 2019, p. 29). O ritmo de instrução por colaborador apresentado no relatório é de 17,32 ao dia conforme a Figura 8.



**Figura 8 – Instrução de processos diários. Fonte CGU (2019, p.21)**

54. No que se refere à capacidade administrativa da ANTT, verifica-se que a estrutura atual não é suficiente para processar o número de infrações encontradas, o que se pode observar no aumento sistemático do tempo de análise dos processos em primeira instância. Deve-se considerar que a Geaut/Sufis analisa todas as multas emitidas pela Sufis, inclusive as multas de trânsito e cargas, o que pode contribuir para o aumento do tempo de análise em primeira instância dos processos do setor de passageiros.
55. Os dados utilizados para o tempo de processamento podem ser consultados no Anexo II deste relatório.
56. Da análise geral dos indicadores analisados conclui-se que não é possível confirmar as hipóteses e afirmar que a ANTT atingiu os objetivos desejados com a política de promoção ao cumprimento de regulamentos.

## 5. Avaliação dos Custos

57. Os custos imputados ao setor relativos à promoção do cumprimento de regulamentos compreendem o fardo administrativo de acompanhamento das fiscalizações, o pagamento das multas e eventuais custos administrativos das empresas de recorrer das multas recebidas do poder público.
58. Nesta avaliação considerou-se apenas o valor das multas pagas no setor de transporte regular rodoviário de passageiros. Foram utilizados dados tanto do Sifama quanto do

Sismultas no período de 2002 a 2019.

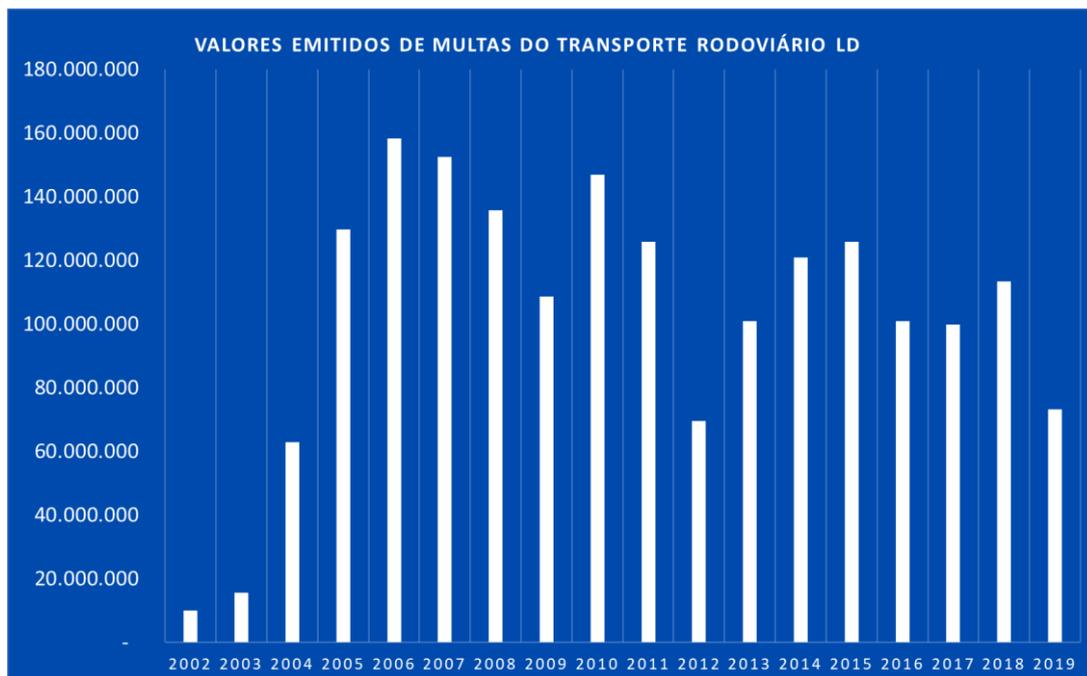
59. Os valores das multas constantes nos sistemas foram associados à data da ocorrência cadastradas no sistema e os valores foram corrigidos até julho de 2020. O valor total das multas emitidas foi de R\$1.849.477.846,14. A correção considerou a variação mensal da taxa Selic. Eventuais diferenças no número de dias foram desconsideradas no cálculo. É a mesma metodologia e a mesma taxa utilizada pela ANTT para a atualização dos valores de multas não pagas. No caso das multas não pagas, no entanto, é adicionada a correção monetária.

60. O quadro a seguir apresenta os valores de multas obtidos com atualização.

**Quadro 2 – Valores das multas emitidas**

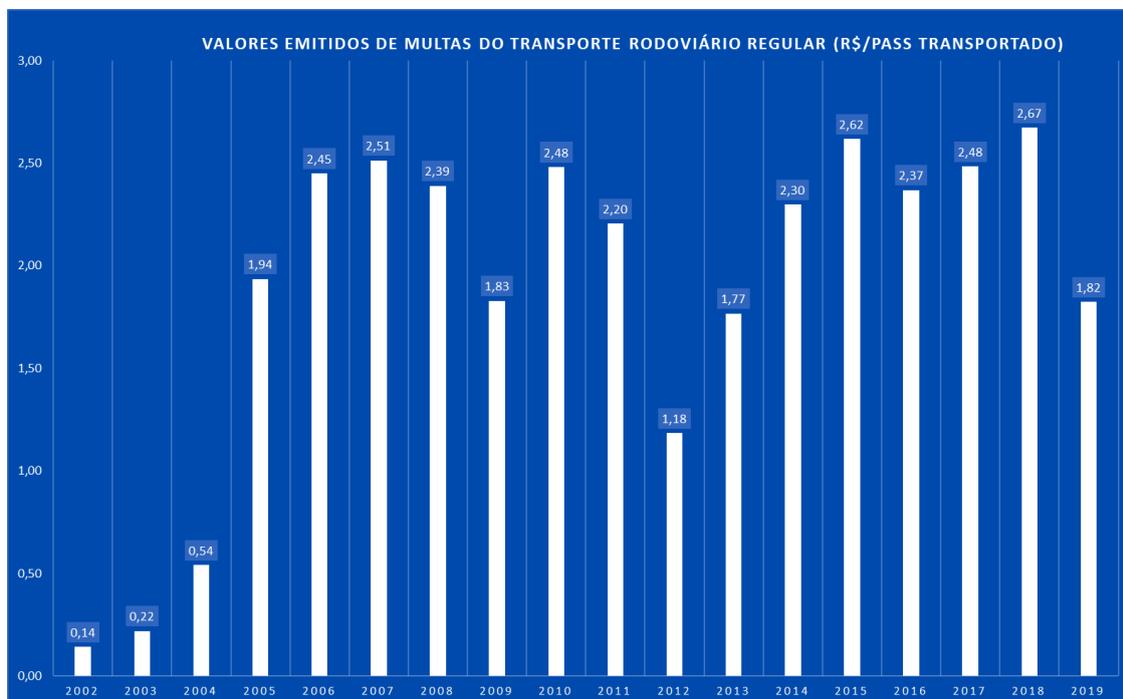
Ano	Valor total de multas emitidas	Demanda do transporte regular rodoviário	Valor da multa/demanda R\$ (Pass transportado)
2002	9.999.829,50	71.036.072	0,14
2003	15.452.799,68	70.374.890	0,22
2004	62.898.885,17	116.259.363	0,54
2005	129.632.265,47	66.964.249	1,94
2006	158.279.836,33	64.575.109	2,45
2007	152.363.833,78	60.614.838	2,51
2008	135.727.668,70	56.803.130	2,39
2009	108.495.552,40	59.327.362	1,83
2010	146.928.473,82	59.197.129	2,48
2011	125.855.793,90	57.090.311	2,20
2012	69.582.457,74	58.798.641	1,18
2013	100.938.326,83	57.121.676	1,77
2014	120.783.070,52	52.543.286	2,30
2015	125.673.348,75	48.003.187	2,62
2016	100.832.689,85	42.557.570	2,37
2017	99.711.623,10	40.128.472	2,48
2018	113.291.776,05	42.386.589	2,67
2019	73.029.614,54	40.065.595	1,82
Total	1.849.477.846,14	1.063.847.469	<b>Média 1,74</b>

61. Os valores das multas são apresentados também na Figura 9. As bases de multas utilizadas no estudo podem ser consultadas no Anexo 3 deste relatório (disponível para consulta somente internamente à ANTT). Os valores de demanda podem ser consultados no Anexo IV do relatório.



**Figura 9 - Valor das multas emitidas para as empresas de transporte rodoviário de passageiros**

62. Na figura a seguir pode-se acompanhar a variação do valor das multas parametrizado pelo número de passageiros transportados.



**Figura 10 - Valor das multas emitidas para as empresas de transporte rodoviário de passageiros parametrizada pela demanda**

63. Verifica-se que, entre 2006 e 2018 não houve variação significativa no valor das

multas por passageiro transportado, mantendo, na maioria dos anos, um valor médio entre dois e três reais. As exceções foram os anos de 2009, 2012, 2013 e 2019. O valor médio parametrizado pela demanda foi de R\$1,80 por passageiro transportado.

## 6. Impactos

64. A Resolução nº 233/2002 e a Resolução nº 5.083/2016 refletem a aplicação do regime de comando e controle na ANTT, o tipo de regulação por meio do qual se definem as regras que as empresas devem seguir, as penalidades que elas sofrerão caso não sigam as regras e se fiscaliza o cumprimento dessas regras, punindo-as, caso necessário.
65. As ações de fiscalização são as mais visíveis e importantes entre as medidas tomadas para o cumprimento dos regulamentos (OCDE, 2014, p. 9).
66. Uma estratégia para fazer cumprir os regulamentos bem formulada é aquela que fornece incentivos corretos para os entes regulados, bem como diretrizes adequadas para a equipe que acompanha o cumprimento dos regulamentos, e minimiza tanto o esforço de monitoramento quanto os custos para os entes regulados e o setor público (OCDE, 2014, p. 12).
67. Para verificar a eventual necessidade de aprimorar a política de penalidades e de promoção do cumprimento dos regulamentos na ANTT analisamos, em complemento aos indicadores do item Resultados, a adoção de boas práticas estabelecidas para essas áreas pela OCDE, conforme apresentado nas publicações (OCDE, 2014) e (OCDE, 2018).
68. Os princípios estabelecidos nos documentos como Boas Práticas são:
  - **Princípio 1 - Uso de evidências.** A promoção do cumprimento dos regulamentos e a fiscalização devem ser feitas com base em evidências e mensuração: decidir o que fiscalizar e como fiscalizar deve ser fundamentado em dados e evidências, e os resultados devem ser avaliados regularmente.
  - **Princípio 2 - Seletividade.** A promoção do cumprimento de regulamentos e a aplicação de regulamentos devem ser deixadas sob responsabilidade do mercado, do setor privado e da sociedade civil sempre que possível: a fiscalização não pode estar em todos os lugares e abordar tudo, e há muitas outras maneiras de alcançar os objetivos da regulação.
  - **Princípio 3 - Risco e proporcionalidade.** A fiscalização precisa considerar os riscos

e ser proporcional: a frequência das inspeções e dos recursos empregados devem ser proporcionais ao nível de risco e as ações de fiscalização devem ser destinadas a reduzir o risco real causado pelas infrações.

- **Princípio 4 - Regulação responsiva.** A promoção do cumprimento dos regulamentos deve ser baseada em princípios de "regulação responsiva": as ações devem ser moduladas segundo o perfil e comportamento de empresas específicas.
- **Princípio 5 - Visão de longo prazo.** Os governos devem adotar políticas de fiscalização regulatória: devem ser estabelecidos objetivos claros e mecanismos institucionais devem ser criados com metas claras e um roteiro de longo prazo.
- **Princípio 6 - Coordenação e consolidação.** As funções de fiscalização e de promoção do cumprimento de regras devem ser coordenadas e, quando necessário, consolidadas: menos duplicidade e sobreposição garantirão melhor aproveitamento dos recursos públicos, minimizarão a carga sobre os entes regulados e maximizarão a eficácia.
- **Princípio 7 - Governança transparente.** As estruturas de governança e as políticas de recursos humanos para a regulação devem apoiar a transparência, o profissionalismo e a gestão orientada a resultados. A regulação deve ser independente da influência política e os esforços de promoção de conformidade devem ser recompensados.
- **Princípio 8 - Integração de informações.** As tecnologias de informação e comunicação devem ser usadas para maximizar o foco no risco, a coordenação e o compartilhamento de informações – bem como o uso ideal dos recursos.
- **Princípio 9 - Processo claro e justo.** Os governos devem garantir clareza das regras e do processo de fiscalização e da promoção do cumprimento dos regulamentos: uma legislação coerente para organizar a fiscalização precisa ser adotada e publicada, e devem-se articular claramente direitos e obrigações dos funcionários e das empresas.
- **Princípio 10 - Promoção de conformidade.** A transparência e a conformidade devem ser promovidas por meio de instrumentos apropriados, como orientação, manuais e listas de verificação.
- **Princípio 11 - Profissionalismo.** Os fiscais devem ser treinados e gerenciados para garantir profissionalismo, integridade, consistência e transparência: isso requer

treinamento focado não apenas em habilidades técnicas, mas também em habilidades genéricas de fiscalização, e diretrizes oficiais para os fiscais para ajudar a garantir consistência e justiça.

- **Princípio 12 – Verificação da realidade.** As instituições encarregadas da fiscalização, bem como o sistema de fiscalização e promoção do cumprimento de regulamentos devem alcançar os níveis de desempenho esperados deles – em termos de satisfação das partes interessadas, eficiência (benefícios/custos) e eficácia geral (segurança, saúde, proteção ambiental etc.).

69. Os principais pontos dos princípios relacionados ao trabalho na ANTT são apresentados nos itens a seguir e é apresentado também como a ANTT procede atualmente em relação a eles.

### **6.1. Princípio 1 - Uso de evidências**

70. Ações de fiscalização e de promoção do cumprimento dos regulamentos são geralmente a principal forma como as empresas, em especial as Micro, Pequenas e Médias Empresas vivenciam a regulação e interagem com os reguladores (OCDE, 2014, p. 18).

71. A fiscalização e a promoção do cumprimento de regulamentos com base em evidências exigem que as ações das agências reguladoras e sua eficácia sejam avaliadas regularmente, com um conjunto de indicadores bem definidos e com base em dados confiáveis e consistentes. A coleta de dados sobre atividades e resultados (por exemplo, com que frequência uma agência realiza fiscalizações, quantas empresas são fiscalizadas, quanto tempo, privado ou público, é dedicado às fiscalizações - e quais são as sanções administrativas ou processos criminais que podem ocorrer) é importante para avaliar o uso de recursos e o fardo administrativo imposto às empresas. No entanto, esses aspectos não devem ser considerados como um reflexo da eficácia (ou falta dela) de uma agência (OCDE, 2014, p. 18).

72. Como regra, os dados que resultam diretamente dos processos de uma agência (por exemplo, número de processos ou sanções, que são números que a agência pode influenciar diretamente com base nas mudanças na política de aplicação) nunca devem ser usados para avaliar os níveis de conformidade, porque não são dados “independentes” e criam incentivos negativos. De forma mais ampla, quaisquer dados que sejam registrados ou produzidos pela agência devem ser tratados com cautela em

termos de avaliação, por causa do potencial de conflito de interesses e porque pode haver incentivos para que o setor de fiscalização altere os dados de modo a melhorar seu desempenho aparente (OCDE, 2014, p. 18).

73. Segundo OCDE (2014, p. 20), as informações sobre os custos econômicos das atividades de fiscalização em um setor da indústria (carga administrativa, nível de satisfação das empresas em relação às informações fornecidas pelos fiscais, etc.) também devem ser rastreadas e divulgadas de forma sistemática, bem como indicadores que reflitam na melhoria de processo (proporção de inspeções planejadas com base na análise de risco, parte de recursos alocados para consulta e aconselhamento, utilização de ferramentas que facilitam o cumprimento de regras pelos entes regulados, etc.).
74. Como as agências reguladoras não podem (e não devem) fiscalizar cada empresa regulada, devem focar suas ações de fiscalização com base no risco (ver Princípio 3), elas podem não obter informações estatisticamente representativas sobre conformidade com base apenas em suas atividades de fiscalização - que pode, em alguns casos, se os modelos de segmentação de risco forem eficazes, até mostrar que o não cumprimento é maior do que realmente é. Os governos devem, portanto, garantir que as abordagens de medição de desempenho equilibrem o uso de diferentes indicadores de várias fontes, de modo a minimizar esse viés na medição - e, se possível, devem considerar o uso de pesquisas aleatórias, estatisticamente representativas a cada poucos anos, a fim de obter uma “Verificação da realidade” da situação com a conformidade dos operadores de negócios em áreas críticas (OCDE, 2014, p. 20).
75. Na concepção dos indicadores, o número de infrações identificadas e o valor das penalidades impostas devem ser rastreados para refletir informações sobre as atividades da agência reguladora, mas em nenhum caso devem ser usados como indicadores de desempenho, pois não podem ser correlacionados de forma confiável com bom (ou mau) desempenho da agência (OCDE, 2014, p. 21).
76. Para que o sistema de fiscalização e de cumprimento dos regulamentos seja adequadamente concebido e alcance o melhor equilíbrio de eficiência e eficácia, é necessário considerar fiscalizar e instituir ações de cumprimento dos regulamentos e, se for o caso, que cursos, quais métodos devem seguir e como devem se organizar. Essas mesmas questões devem ser consideradas ao fazer uma avaliação *ex post* das

normas (OCDE, 2014, p. 14).

77. Observa-se no planejamento estratégico da agência que o uso de evidências é uma prioridade. A agência recentemente iniciou a implementação de um fluxo de produção e disponibilização de informações com o intuito de que cada setor tenha autonomia e agilidade na produção de informações que facilitem o acompanhamento de suas atividades e embasamento de estudos e projetos. No novo procedimento inicia-se pelo levantamento da necessidade de informação: como os dados podem ser agrupados, o nível de detalhe necessário, necessidade de tratamento dos dados com técnicas analíticas, estatísticas ou inteligência artificial. Após, deve-se solicitar um serviço de estratégia de dados por meio do qual é gerado um modelo multidimensional dos dados e é definido como fazer a integração e qualidade dos dados, extração, transformação e carga de dados. Nas etapas seguintes, com informações das áreas são criados os cubos de informações e construídas e disponibilizadas as visões estruturadas de gráficos, tabelas e painéis.
78. Importante destacar que essa construção de painéis abrange também os dados da ouvidoria da ANTT, o que permitirá aos servidores acompanhar manifestações da sociedade quanto a assuntos específicos ou à quantidade de manifestações por empresas. Enquanto esse fluxo não é aplicado a todos os dados da agência, ainda há dificuldade para utilizar os dados da agência para estudar os resultados de suas ações.
79. Para o uso dos dados das empresas é necessário que essas sejam corretamente identificadas. Os principais dados utilizados para identificar as empresas são o nome (razão social), o código da empresa na ANTT e o CNPJ. Algumas empresas mudam de nome no decorrer do tempo e os dados presentes em cada base são diferentes. Em algumas bases de dados encontradas somente estavam disponíveis o nome da empresa, em outras, havia o código e o nome e em outras havia o CNPJ e o nome. Em algumas bases verificamos que o código da empresa era apresentado em formato texto e em formato número, o que pode criar inconsistência nos dados, agrupando em itens diferentes os dados da mesma empresa. Em alguns anos (2016, 2017) verificamos que para o mesmo CNPJ havia mais de um nome de empresa associada. É também possível encontrar na mesma base de dados a mesma empresa com CNPJs diferentes, visto que as empresas podem ter filiais, situação na qual os dígitos iniciais do CNPJ são os mesmos, mas o final do código é alterado.
80. Durante a análise dos dados para calcular a demanda verificou-se que parte dos dados

de demanda estavam detalhados até o nível da seção e parte no nível da linha. Em relação à unidade de tempo, parte estava agregada para todo o ano enquanto outra parte apresentava dados agregados por mês. Em virtude de parte dos dados estar agrupada por linhas a classificação das seções das linhas foi feita com base no prefixo.

81. As linhas com prefixo cuja terminação fosse 70, 71, 72 ou 75 foram classificadas como semiurbanas. Sabe-se, no entanto, que algumas linhas de características rodoviárias foram reclassificadas como semiurbanas e vice versa durante o período de vigência da resolução. Com isso também se consideraram eventuais serviços diferenciados de linhas semiurbanas como serviços rodoviários.
82. A demanda das linhas internacionais foi classificada integralmente como demanda internacional, também como consequência da classificação das linhas com base no prefixo. Sabe-se, no entanto que algumas linhas internacionais possuem seções interestaduais.
83. As bases de dados de demanda utilizadas estão no Anexo IV do relatório.
84. Ao comparar empresas diferentes deve-se compreender que uma empresa que transporta mais passageiros e que faz viagens mais longas está sujeita a mais problemas e, geralmente, pode apresentar mais irregularidades. Um dos dados operacionais que pode ser usado para fazer a comparação entre empresas de diferentes portes é o do passageiro-quilômetro transportado, calculado somando o produto da demanda em cada seção da linha por sua extensão. A fonte principal da demanda nos anos estudados é a base de dados do sistema Sistema de Controle de Dados dos Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros - Sisdap. O sistema não possui a informação de passageiro-quilômetro, devendo-se associar aos dados operacionais, armazenados em outros sistemas como o Sistema de Gestão de Permissões - SGP (mais atual) ou a sistemas mais antigos, dependendo da época, para obter o passageiro-quilômetro. Para alguns anos estava disponível o passageiro-quilômetro calculado em estudos feitos pelos servidores para usos diversos. No entanto, a partir de 2008 não havia dados de passageiros-quilômetros. A extensão da seção passou a ser incluída novamente a partir do ano de 2017, o que permitiu o cálculo do passageiro-quilômetro a partir desse ano. Com a indisponibilidade do dado, para analisar o período inteiro da vigência da resolução utilizou-se o dado de demanda para comparar dados de diferentes anos na análise de custos.

85. Quanto às declarações de inidoneidade, com a consequente extinção do contrato (caducidade), e às cassações, verificou-se que não há uma base de dados estruturada para acompanhamento de como as punições mais extremas estão sendo aplicadas. Exceto nos casos de cassação, em que a decisão tem de especificar quais serviços estão sendo retirados da empresa, os atos normativos não especificam os tipos de serviços operados pela empresa, o que facilitaria uma análise por tipos de serviço regulado pela ANTT.
86. Um dos aspectos do uso de evidências que é observado pela ANTT é o da realização de pesquisas periódicas com seus usuários. A agência fez a pesquisa nos anos 2005, 2010, 2014 e 2017/2018 e os resultados e relatórios estão disponíveis no sítio eletrônico da agência.
87. No setor de fiscalização estão sendo realizados estudos a respeito do monitoramento dos mercados que resultará na produção de painéis que contribuirão para o uso de evidências no setor de passageiros.

## **6.2. Princípio 2 - Seletividade**

88. Segundo OCDE (2014, p. 25), se o dano que poderia surgir da não conformidade com as regras for avaliado como muito baixo e, no entanto, existirem regulamentos (nesses casos de risco baixo os princípios da OCDE recomendariam não regular), recursos de fiscalização e de promoção do cumprimento dos regulamentos não devem ser alocados, de maneira geral.
89. Ao mesmo tempo, os governos devem garantir que recursos significativos sejam alocados para promover o cumprimento dos regulamentos por outros meios que não a fiscalização, em particular por meio de informações para empresas e consumidores, e por meio da promoção de esquemas de certificação voluntários, ou o uso de esquemas de classificação que distinguem melhores e piores desempenhos. Tais esquemas, ao alterar os incentivos para os operadores de negócios, têm o potencial de impulsionar efetivamente a conformidade melhorada em mercados, onde o valor positivo transmitido por tal certificação ou classificações é significativo - mas isso requer que a certificação ou classificações mantenham credibilidade (OCDE, 2014, p. 25).
90. A ANTT empregou na área de passageiros a classificação das empresas quanto ao envio dos dados do Monitrip. No entanto, a lista das empresas não é divulgada no sítio eletrônico da agência. É divulgada uma análise agregada, sem identificá-las, conforme

Figura 11.

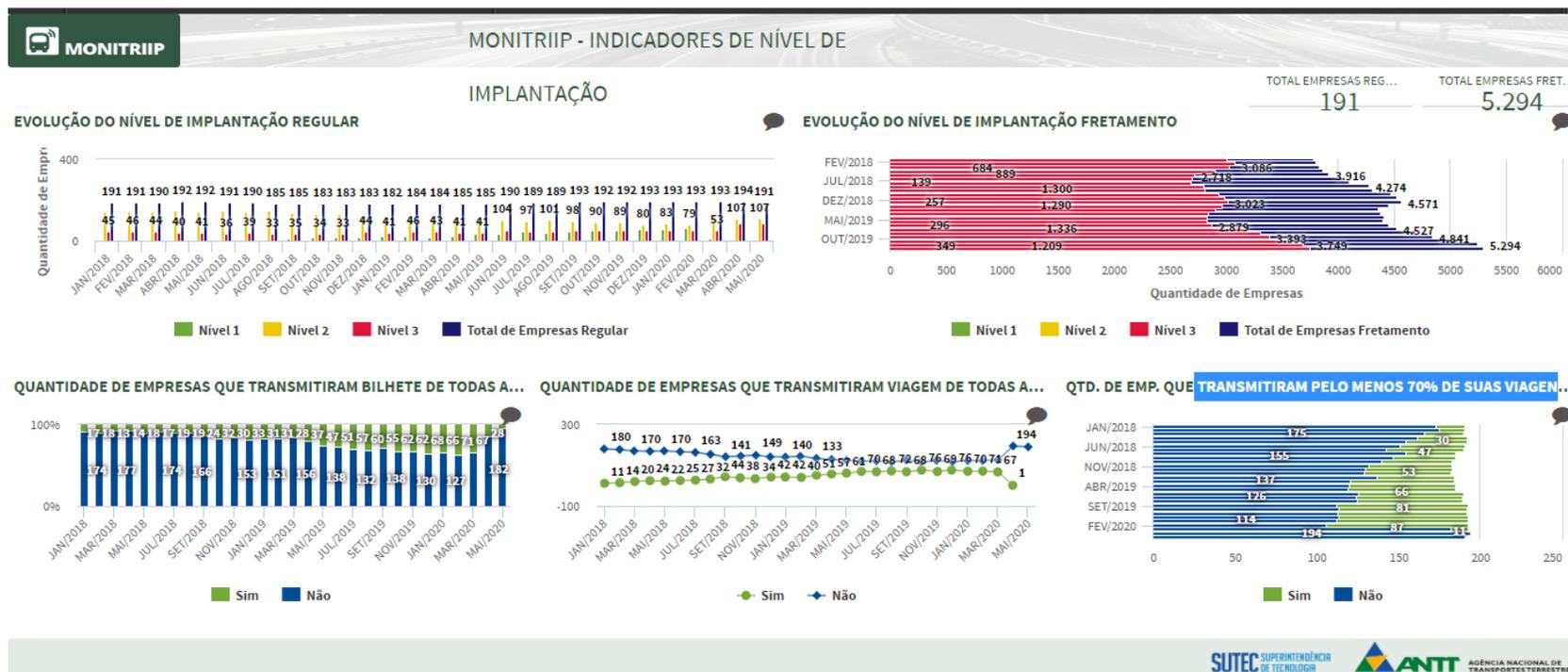


Figura 11 – Quadro sobre o envio de dados do Monitrip

### 6.3. Princípio 3 - Risco e proporcionalidade

91. A fiscalização deve ser baseada no risco e na proporcionalidade: a frequência das fiscalizações e os recursos empregados devem ser proporcionais ao nível de risco e as ações de fiscalização devem ter como objetivo reduzir o risco real representado por infrações. (OCDE, 2014, p. 27).
92. Os governos devem garantir que uma definição consistente de risco seja usada em todos os setores e que forme a base para a alocação de recursos e para abordagens de fiscalização (OCDE, 2014, p. 27).
93. Essa análise de risco deve ser usada em todas as etapas do processo regulatório - ao elaborar o regulamento, ao promover seu cumprimento e ao avaliá-lo. É particularmente importante na fase de promoção do cumprimento dos regulamentos porque é fisicamente impossível para os governos fiscalizar cada negócio ou objeto, e porque mesmo ao tentar fazê-lo (embora não seja necessariamente eficaz) resultaria em fardo administrativo massivo e desnecessário (OCDE, 2014, p. 27).
94. O foco no risco não deve ser visto como antagônico a confiar na experiência dos agentes de fiscalização, mas como uma forma de estruturar e orientar esse conhecimento especializado. (OCDE, 2014, p. 28).
95. Segundo OCDE (2014, p. 28) os governos devem garantir que cada agência reguladora desenvolva/colete e use:
- Critérios para avaliar o risco de negócios individuais e classificá-los de acordo com o nível de risco avaliado;
  - Dados sobre todos os negócios (ou pelo menos a maioria desses), permitindo avaliar efetivamente seu nível de risco individual;
  - Mecanismos de planejamento e alocação de recursos para que as ações de fiscalização sejam efetivamente planejadas com base no nível de risco e os recursos sejam alocados de forma racional;
  - Processo de atualização para que o perfil de risco de cada negócio seja atualizado regularmente para incorporar novas informações e os critérios de risco sejam modificados com base em novos dados estatísticos sobre perigos, possíveis danos, etc.
  - Em linha com o Princípio de Regulação Responsiva, empresas em conformidade consistente são tratadas como de risco correspondentemente inferior e fiscalizadas com menos frequência (“reconhecimento obtido”).
96. As agências reguladoras devem desenvolver e rastrear indicadores que forneçam um

“sinal antecipado” de mudanças tanto na probabilidade de ocorrência quanto na magnitude das consequências (OCDE, 2014, p. 29).

97. Os tipos de infrações devem ser periodicamente revisados, analisados e classificados de acordo com o risco potencial que apresentam (OCDE, 2014, p. 29).
98. O foco no risco e a proporcionalidade também significam que os governos devem garantir que as ações de fiscalização relacionadas não caiam demais, abaixo do que poderia ser chamado de “nível limite” - particularmente em contextos de restrições orçamentárias. Não há uma maneira fácil de determinar esse nível, e ele varia de acordo com as especificações do regulamento, do setor e do país. No entanto, foi observado que quando a porcentagem de operadores de negócios inspecionados a cada ano é pequena (por exemplo, menos de 1% dos entes regulados são fiscalizados a cada ano), um ponto de inflexão pode ser atingido além do qual a conformidade diminui consideravelmente (OCDE, 2014, p. 30).
99. A gestão de riscos adequada também exige que as agências reguladoras lidem com as informações recebidas de terceiros (reclamações ou denúncias apresentadas por trabalhadores, cidadãos, outras empresas, etc.) de forma eficaz, de modo que permita efetivamente complementar e atualizar outras fontes de informação, e receber informações importantes mesmo na ausência de uma fiscalização, mas não resulte no colapso do sistema de direcionamento de risco e reações excessivas por não discriminar suficientemente. É essencial que as agências separem primeiro as reclamações que apontam claramente para possíveis violações daquelas que apenas expressam algum descontentamento com um operador, mas sem indicação de violação de um regulamento. Depois as reclamações que parecem bem fundamentadas e detalhadas, daquelas que parecem menos fundamentadas, e aquelas que apontam para riscos potencialmente maiores das que se referem apenas a questões relativamente menores e, finalmente, as reclamações repetidas de várias fontes das alegações pontuais. A incorporação de todos esses parâmetros permitirá que as agências respondam de forma adequada - desde uma simples mensagem indicando que a reclamação foi recebida mas nenhuma ação é necessária devido ao seu conteúdo, passando pela incorporação da informação para atualizar o perfil de risco do objeto, mas sem necessidade de ação imediata, até a decisão de realizar uma fiscalização urgente se houver fortes evidências de um risco importante e iminente (OCDE, 2014, p. 30).

100. A primeira necessidade é, portanto, ter uma legislação que permita de forma explícita e clara a seletividade nas ações de fiscalização (não exigindo controle universal) e a diferenciação na resposta de fiscalização (permitindo a adaptação às circunstâncias e à proporcionalidade, desde que os critérios sejam claros). Além disso, é ainda melhor se a legislação não apenas permitir, mas realmente exigir o uso de abordagens baseadas no risco (OCDE, 2018, p. 21).
101. A fim de tornar mais eficaz a coordenação de ações entre diferentes estruturas de fiscalização, permitir uma melhor alocação de recursos em diferentes campos e áreas regulatórias e permitir uma proporcionalidade de risco mais significativa, é muito útil ter uma abordagem comum para avaliação de riscos e gerenciamento de riscos em todo o governo. Isso deve incluir uma definição unificada de risco, bem como ferramentas e métodos comuns para avaliar riscos e controlar riscos, e determinar a resposta apropriada. É claro que deve ser permitida uma personalização suficiente para as necessidades de áreas específicas. (OCDE, 2018, p. 22).
102. Mesmo ao receber reclamações ou outras informações, uma metodologia baseada em riscos deve ser usada para determinar se serão realizadas fiscalizações reativas: confiabilidade ou credibilidade das informações, gravidade do risco descrito na denúncia, histórico passado (reclamações anteriores), etc. As fiscalizações reativas devem permanecer uma minoria do total, e a resposta sistemática por uma fiscalização (uma reclamação, uma fiscalização) deve ser excluída (OCDE, 2018, p. 22).
103. É importante informar que na ANTT há formas de os usuários da política de penalização e de promoção do cumprimento de regulamentos, sejam servidores ou cidadãos, enviarem um retorno sobre o serviço produzido (a prestação do serviço de transporte de passageiros). Esse meio pode ser pela Ouvidoria da Agência, pelo processo de participação social, que altere o regramento referente às penalidades, ou pela pesquisa de satisfação dos usuários realizada periodicamente pela agência.
104. As reclamações de ouvidoria são utilizadas na ANTT para direcionar as ações de fiscalização, mas ainda não há um tratamento das demandas da ouvidoria diferenciado de acordo com o risco que envolve a manifestação.
105. Não há um direcionamento sistematizado das ações de fiscalização com base no risco. O setor aplicou a gestão de riscos somente para o processo de combate ao transporte clandestino, que culminou nas ações sobre o tema constante no Plano de

Gestão Anual (PGA) da ANTT.

106. No que se refere à revisão dos tipos de infrações, desde a publicação da Resolução nº 233/2003 foram feitos apenas pequenos ajustes nos tipos de infrações existentes e à dosimetria aplicada para punir tais infrações.
107. Um exemplo de alteração foi a medida administrativa de transbordo. Essa medida se mostrou ineficaz como desestímulo à execução do transporte não autorizado e, por isso foi instituída a Resolução nº 4.287/2014.
108. Algumas observações do setor de fiscalização e do setor de transporte de passageiros da agência indicam a necessidade de fazer essa revisão.
109. Quanto às penalidades previstas na Resolução nº 233/2003, os setores identificam que vários códigos de penalidade poderiam ser agregados. Um exemplo seria o não atendimento a normas de cadastramento de veículos e motoristas.
110. Adicionalmente, sugeriram-se que códigos genéricos que abarcam diversos fatos geradores deveriam ser subdivididos. Um exemplo dessa situação é o código 203, correspondente ao Art. 1º, II, c) não observar os procedimentos relativos ao pessoal da transportadora.
111. Nos sistemas há 17 fatos geradores que caracterizam este código:

**Quadro 3 -Fatos geradores que caracterizam a infração não observar os procedimentos relativos ao pessoal da transportadora**

<b>Códigos</b>	<b>Fatos Geradores</b>
<b>203.01</b>	Preposto sem identificação visível
<b>203.02</b>	Preposto não estava devidamente trajado
<b>203.03</b>	Falta de urbanidade do preposto
<b>203.04</b>	Preposto não prestou informações necessárias ao usuário
<b>203.05</b>	Motorista não permaneceu ao lado do veículo durante o embarque/desembarque
<b>203.06</b>	Preposto não prestou auxílio a usuários com dificuldade de locomoção, crianças e idosos, no embarque ou desembarque
<b>203.07</b>	Transporte de animais sem o devido acondicionamento
<b>203.08</b>	Ausência de preposto no carregamento ou descarregamento de bagagem.
<b>203.09</b>	Preposto não impediu o embarque de passageiros apresentando sinais de embriaguez e/ou comportamento inadequado
<b>203.10</b>	Preposto não adotou medidas com relação a passageiros fumando, ingerindo bebidas alcoólicas/entorpecentes ou apresentando comportamento inadequado durante a viagem
<b>203.11</b>	Ponto de venda de bilhetes de passagem fechado durante o horário de funcionamento previsto

<b>Códigos</b>	<b>Fatos Geradores</b>
<b>203.12</b>	não permitir a escolha de assentos pelos usuários, inclusive gratuidades
<b>203.14</b>	Preposto exigiu cópias de documentos de beneficiários de gratuidades, sem arcar com os custos
<b>203.15</b>	Preposto vinculou a venda de passagem à apresentação de documentos, quando não exigível pela legislação
<b>203.16</b>	Preenchimento incorreto ou falta de preenchimento dos campos obrigatórios do disco diagrama do cronotacógrafo
<b>203.17</b>	Outras irregularidades motivadas por prepostos

112. O setor de transporte de passageiros identificou alguns problemas na Resolução nº 233/2003 relatados a seguir. Os problemas são apresentados em relação à dosimetria, à criação ou revogação de normas sem a devida atualização da norma de penalidades, à existência de obrigatoriedade sem penalidade, à existência de penalidade sem obrigação, às infrações que afetam a segurança sem medidas administrativas, ao uso de circunstâncias atenuantes ou agravantes e ao tratamento diferenciado para as empresas internacionais.
113. Um dos problemas mais relevantes da Resolução nº 233/2003 levantados é a ausência de uma divisão clara sobre a alocação das infrações conforme o tema. Não há uma dosimetria adequada das infrações e existe assimetria entre o risco de determinada infração e sua classificação no grupo de penalidades. Tal problema perdurou durante as seguidas revisões da norma.
114. A Resolução nº 233/2003 apresenta 4 (quatro) grupos de penalidades – I, II, III e IV – que podem ser classificados, respectivamente, como penalidades leves, médias, graves e muito graves.
115. Exemplos claros de assimetria entre o risco de uma irregularidade e a classificação da penalidade atribuída são os aspectos que envolvem a segurança da operação. As penalidades referentes à segurança da operação se encontram alocadas em todos os grupos, sem um motivo que justifique tal dispersão: ora as infrações referentes à segurança da operação estão alocadas no grupo 1 de penalidades (veículo com defeito em equipamento obrigatório), ora no grupo 2 (veículo sem equipamento obrigatório), ora no grupo 3 (transportar pessoa fora do local estabelecido para tal fim), ora no grupo 4 (veículo sem seguro de responsabilidade civil).
116. Tal fato gera distorções tais como: é mais grave não dar prioridade ao transporte de bagagens (penalidade do grupo 3) do que transitar com defeito em equipamento obrigatório (penalidade do grupo 1), mesmo este último podendo colocar em risco a

vida dos passageiros.

117. Tomando o exemplo acima e analisando o histórico das normas de penalidades do transporte anteriores à Resolução nº 233/2003, percebe-se que o problema não é novo. É um problema que a atual Resolução de penalidades trouxe de regulamentos anteriores, a começar pelo Decreto nº 90.958/1985:

**Decreto nº 90.958/85 (revogado pelo Decreto nº 92.353/86)**

"Art. 106 As multas por infração das disposições deste Regulamento terão seus valores fixados em Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN), e serão aplicadas às transportadoras, obedecidas a seguinte graduação:

(...)

II - oito ORTN, nos casos de:

(...)

d) defeito em equipamento obrigatório;

(...)

VI - trinta ORTN, nos casos de:

(...)

o) não dar prioridade ao transporte de bagagens dos passageiros, em favor do transporte de encomendas;"

**Decreto nº 952/1993 (revogado pelo Decreto nº 2.521/98)**

"Art. 78. As multas por infração se classificam em:

(...)

II - Grupo II:

(...)

c) defeito em equipamento obrigatório;

(...)

VI - Grupo VI:

m) não dar prioridade ao transporte de bagagens dos passageiros;"

**Decreto nº 2.521/1998 (Art. 83 revogado pelo Decreto nº 8.083/2013)**

"Art. 83. As multas pelas infrações abaixo tipificadas, instituídas em consonância com o permissivo constante da Lei que estabelece normas gerais sobre licitações, são classificadas em Grupos e seus valores serão calculados tendo como referência o coeficiente tarifário vigente para o serviço convencional com sanitário, em piso pavimentado, de acordo com o seguinte critério:

(...)

II - Grupo II: dez mil vezes o coeficiente tarifário, nos casos de:

(...)

c) defeito em equipamento obrigatório, no veículo em serviço,

(...)

VI - Grupo VI: trinta e cinco mil vezes o coeficiente tarifário, nos casos de:

(...)

l) não dar prioridade ao transporte de bagagens dos passageiros;"

**Resolução nº233/2003**

"Art. 1º Constituem infrações aos serviços de transporte rodoviário de passageiros, sob a modalidade interestadual e internacional, realizado por operadora brasileira, sem prejuízo de sanções por infrações às normas legais, regulamentares e contratuais não previstas na presente Resolução, os seguintes procedimentos, classificados em Grupos conforme a natureza da infração, passíveis de aplicação de multa, que será calculada tendo como referência o coeficiente tarifário - CT vigente para o serviço convencional com sanitário, em piso pavimentado.

I - multa de 10.000 vezes o coeficiente tarifário:

(...)

k) trafegar com veículo em serviço, apresentando defeito em equipamento ou item obrigatório;

(...)

III - multa de 30.000 vezes o coeficiente tarifário:

(...)

l) não dar prioridade ao transporte de bagagens dos passageiros."

118. Como se verifica acima, em todos os regulamentos anteriores à Resolução nº 233/2003 haviam 6 grupos de multas: em todos os regulamentos, a infração por transitar com veículo apresentando defeito obrigatório estava no grupo 2 de penalidades, enquanto a infração por não dar prioridade ao transporte de bagagens estava no grupo 4 de penalidades, a mais grave.
119. A Resolução nº 233/2003 praticamente reproduziu o problema, apenas alocando a infração de não prioridade ao transporte de bagagens no segundo grupo mais grave de penalidades (grupo 3) e a infração por defeito equipamento obrigatório no grupo mais leve (grupo 1).
120. Essas distorções estimulam o comportamento de risco das autorizatárias, ainda em que pese a existência de medidas administrativas para as infrações por defeito em equipamento obrigatório. No entanto, em uma análise da dosimetria, o prejuízo à autorizatária é maior por não dar prioridade ao transporte de bagagens do passageiro (penalidade do grupo 3) do que apresentar um veículo com defeito no tacógrafo (penalidade do grupo 1). Ou seja, o valor da multa por defeito em equipamento obrigatório é três vezes menor – em valores atuais, os valores de multas seriam de R\$ 1.857,08 para o grupo 1 e R\$ 5.571,24 para o grupo 3.

121. Ao longo do tempo, resoluções foram criadas, alteradas e revogadas. Muitas delas com impacto direto na norma de penalidades. Contudo, a Resolução nº 233/2003 não foi devidamente atualizada, permanecendo com infrações não aplicáveis ou ainda apresentando conflitos com outras resoluções. A título de exemplo, existe a Resolução nº 4.287/2014 e a Resolução nº 4.941/2015.
122. A Resolução nº 4.287/2014 instituiu a medida administrativa de apreensão para veículos flagrados prestando serviço não autorizado:

**Resolução nº4287/2014**

"Art. 1º Estabelecer procedimentos de fiscalização do transporte clandestino de passageiros.

Parágrafo único. Considera-se serviço clandestino o transporte remunerado de pessoas, realizado por pessoa física ou jurídica, sem autorização ou permissão do Poder Público competente.

Art. 2º constatada a realização de serviço clandestino no âmbito de competência da ANTT, serão realizados os seguintes procedimentos pela fiscalização:

(...)

III - apreensão do veículo;

(...)

Art. 3º O veículo ficará apreendido pelo prazo de 72 (setenta e duas) horas (...)"

123. No entanto, para a mesma infração, a Resolução nº 233/2003 prevê a medida administrativa de transbordo:

**Resolução nº233/2003**

"Art. 1º Constituem infrações aos serviços de transporte rodoviário de passageiros, sob a modalidade interestadual e internacional, realizado por operadora brasileira, sem prejuízo de sanções por infrações às normas legais, regulamentares e contratuais não previstas na presente Resolução, os seguintes procedimentos, classificados em Grupos conforme a natureza da infração, passíveis de aplicação de multa, que será calculada tendo como referência o coeficiente tarifário - CT vigente para o serviço convencional com sanitário, em piso pavimentado.

(...)

IV - multa de 40.000 vezes o coeficiente tarifário:

a) executar serviços de transporte rodoviário interestadual ou internacional de passageiros sem prévia autorização ou permissão;

(...)

§1º Na hipótese das alíneas "a", "b" e "g" do inciso IV deste artigo e, quando não for possível sanar a irregularidade no local da infração, das alíneas "k" e "l" do inciso I, "i" do inciso II e "c" a "f" e "h" a "k" do inciso IV deste artigo, a continuidade da viagem se dará mediante a realização de transbordo, sem prejuízo das penalidades e medidas administrativas a serem aplicadas pela autoridade de trânsito.

§ 2º O transbordo consiste na apresentação, pelo infrator, de veículo de permissionária ou autorizatária de serviços disciplinados nesta Resolução ou, considerando o número de passageiros transportados, de bilhete (s) de passagem emitido (s) em linha operada por permissionária.

§ 3º Caso a empresa infratora não efetive o transbordo no prazo de 2 (duas) horas, contado a partir da autuação do veículo, na forma do § 2º deste artigo, a fiscalização requisitará veículo ou bilhete (s) de passagem para a continuidade da viagem.

§ 4º Caberá à empresa infratora o pagamento da despesa de transbordo referida nos §§ 2º e 3º deste artigo, identificada no "Termo de Fiscalização Com Transbordo" (Anexo I), expedido pela fiscalização, tomando-se por base a distância a ser percorrida, por passageiro transportado e o coeficiente tarifário vigente para os serviços regulares da mesma categoria do executado pela infratora ou do executado pela permissionária ou autorizatária que presta o transbordo, se esse for de categoria inferior

§ 5º Ocorrendo interrupção ou retardamento da viagem, as despesas de alimentação e pousada dos passageiros correrão às expensas da empresa infratora.

§ 6º A fiscalização liberará o veículo da empresa infratora após a comprovação do pagamento das despesas referidas nos §§ 4º e 5º deste artigo, independentemente do pagamento da multa decorrente, sem prejuízo da continuidade da retenção por outros motivos, com base em legislação específica."

124. A Resolução nº 4.941/2015 revogou a Resolução nº 1.454/2006, proibindo a comercialização de Seguro Facultativo Complementar. No entanto, não revogou a penalidade por descumprir as obrigações referentes ao seguro facultativo prevista na Resolução nº 233/2003.

**Resolução nº4.941/2015**

"Art. 1º Revogar a Resolução nº 1.454, de 10 de maio de 2006, que dispõe sobre a oferta de Seguro Facultativo Complementar de Viagem aos usuários de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e dá outras providências.  
Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data da sua publicação."

**Resolução nº233/2003**

"Art. 1º Constituem infrações aos serviços de transporte rodoviário de passageiros, sob a modalidade interestadual e internacional, realizado por operadora brasileira, sem prejuízo de sanções por infrações às normas legais, regulamentares e contratuais não previstas na presente Resolução, os seguintes procedimentos, classificados em Grupos conforme a natureza da infração, passíveis de aplicação de multa, que será calculada tendo como referência o coeficiente tarifário - CT vigente para o serviço convencional com sanitário, em piso pavimentado.

(...)

III - multa de 30.000 vezes o coeficiente tarifário:

(...)

g) descumprir as obrigações relativas ao seguro facultativo complementar de viagem"

125. Os exemplos acima servem para demonstrar que, aparentemente, na criação, alteração ou revogação de resoluções, não se procurou avaliar o impacto na Resolução de Penalidades.
126. Especialmente na Resolução nº 4.287/2014, verifica-se que sua motivação fora enfrentar um problema que existia na Resolução nº 233/2003 – a penalização considerada branda demais aos transportadores clandestinos. No entanto, ao invés de se alterar a norma de penalidades vigente, optou-se por criar uma Resolução que, no fim, entrou em conflito com a Resolução nº 233/2003.
127. A Resolução nº 4.287/2014 passou a tratar qualquer serviço não autorizado como clandestino e imprimir a ele a medida de apreensão em contraponto à Resolução nº 233/2003 que prevê a medida de transbordo. Com o intuito de se corrigir tal problema, procurou-se, por meio de documento interno (Instrução de Serviço) dar nova definição ao conceito de serviço clandestino tentando diferenciar os conceitos da Resolução nº 4.287/2014 dos conceitos da Resolução nº 233/2003. A decisão aumentou a insegurança jurídica, visto que o ente regulado não tem acesso a documentos internos. Tal problema poderia ter sido evitado mediante alteração da Resolução nº 233/2003 com as atualizações necessárias.
128. Um problema que compromete uma melhor atuação da Agência no âmbito do transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros é a existência de obrigadoriedades sem uma penalidade específica.
129. Toma-se como exemplo a utilização de motoristas sem cadastro nos sistemas da ANTT. A Resolução nº 1.971/2007 diz que é vedado o uso de motorista nesta situação:

**Resolução nº 1.971/2007**

"Art. 1º implementar o Sistema de Cadastro dos Motoristas das Empresas Permissionárias ou Autorizatórias - SISMOT, disponibilizado via internet por esta Agência, que deverá ser preenchido e atualizado pelas empresas brasileiras permissionárias e autorizatórias do transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros (...)

(...)

§ 1º As permissionárias e autorizatórias somente poderão usar serviços de condutores devidamente cadastrados nesta Agência"

130. No entanto, apesar da Resolução nº 1.971/2007 ter criado a obrigação do uso de motoristas cadastrados, ela não previu penalidade para o descumprimento – novamente, não houve atualização da Resolução nº 233/2003.
131. Por falta de uma penalidade específica e visando não deixar a conduta impune,

procura-se “encaixar” a irregularidade na penalidade mais próxima, mediante construção de entendimento.

132. No entanto, entendimentos mudam. Até alguns anos atrás a irregularidade era penalizada na Resolução nº 233/2003, por meio do art. 1º, inciso II, alínea “a”: *“Não atender à solicitação da ANTT para apresentação de documentos e informações no prazo estabelecido”*. Atualmente a mesma irregularidade é penalizada na Resolução nº 233/2003, Art. 1º, Inciso IV, alínea “m”: *“não observar os procedimentos de admissão, de controle de saúde, treinamento profissional e do regime de trabalho dos motoristas”*. Construiu-se um entendimento de que o cadastro é um procedimento de admissão.
133. Ainda que adequado o entendimento, melhor opção teria sido atualizar a Resolução nº 233/2003 incluindo uma penalidade específica para o uso de motoristas não cadastrados na Agência.
134. Outro ponto a se destacar é que a Resolução nº 1.971/2007 proíbe a utilização de motoristas não cadastrados, mas não há previsão de medida administrativa em qualquer um dos enquadramentos citados acima.
135. Ao passo que existem obrigações sem penalidades, existem penalidades sem obrigações. Para citar exemplos presentes na Resolução nº 233:

**Resolução nº 233/2003**

"Art. 1º Constituem infrações aos serviços de transporte rodoviário de passageiros, sob a modalidade interestadual e internacional, realizado por operadora brasileira, sem prejuízo de sanções por infrações às normas legais, regulamentares e contratuais não previstas na presente Resolução, os seguintes procedimentos, classificados em Grupos conforme a natureza da infração, passíveis de aplicação de multa, que será calculada tendo como referência o coeficiente tarifário - CT vigente para o serviço convencional com sanitário, em piso pavimentado.

II - multa de 20.000 vezes o coeficiente tarifário:

(...)

m) não observar a sistemática de controle técnico-operacional estabelecida para o transporte de encomenda;

(...)

III - multa de 30.000 vezes o coeficiente tarifário:

(...)

c) executar serviço com veículo de características e especificações técnicas diferentes das estabelecidas, quando da delegação;

(...)

h) suprimir viagem a que esteja obrigado, sem prévia comunicação a ANTT;

(...)

IV - multa de 40.000 vezes o coeficiente tarifário:

(...)

m) não observar os procedimentos de admissão, de controle de saúde, treinamento profissional e do regime de trabalho dos motoristas;"

136. Apesar de existir as penalidades específicas, inexistem nas normas da ANTT:
- Sistemática de controle técnico-operacional para o transporte de encomenda que a transportadora deva observar para não ser penalizada;
  - Procedimentos de admissão, de controle de saúde ou de treinamento profissional dos motoristas. O regime de trabalho dos motoristas possui uma norma específica do Contran e da Lei 13.103, de 2 de março de 2015, mas nenhuma norma da ANTT aponta que tais dispositivos devem ser observados pela transportadora, somente na norma de penalidades.
137. As infrações dos itens c e h do artigo 1º, II, por muito tempo, ficaram sem vínculo a uma obrigação específica:
138. Até a publicação da Resolução nº 4.130/2013, não existia nenhuma norma da ANTT que estabelecesse as características técnicas dos veículos. Portanto, entre 2003 e 2013, a infração por executar serviço com veículo de características e especificações técnicas diferentes das estabelecidas, quando da delegação, era inócua para este tipo de situação, pois não existia nenhuma norma (nem mesmo contrato) que estabelecesse tais características técnicas.
139. Até a publicação da Resolução nº 4.282/2014, não existia nenhuma norma da ANTT que permitisse a supressão de viagem mediante prévia comunicação, apesar da penalidade ser por suprimir viagem sem prévia comunicação. Em outras palavras, a norma de penalidades, de certa forma, obrigava a transportadora a comunicar supressão de viagem, mas não havia uma norma que tratasse disso, de como seria feita essa comunicação.
140. Analisando novamente o tema segurança, de aspecto sensível a usuários e fiscalização, percebe-se que a Resolução nº 233/2003 possui penalidades referentes a segurança, mas não prevê medidas administrativas para estes casos:

**Resolução nº 233/2003**

"Art. 1º Constituem infrações aos serviços de transporte rodoviário de passageiros, sob a modalidade interestadual e internacional, realizado por operadora brasileira, sem prejuízo de sanções por infrações às normas legais, regulamentares e contratuais não previstas na presente Resolução, os seguintes procedimentos, classificados em Grupos conforme a natureza da infração, passíveis de aplicação de multa, que será calculada tendo como referência o coeficiente

tarifário - CT vigente para o serviço convencional com sanitário, em piso pavimentado.

I - multa de 10.000 vezes o coeficiente tarifário:

(...)

i) transportar passageiros em número superior à lotação autorizada para o veículo, salvo em caso de socorro

(...)

III - multa de 30.000 vezes o coeficiente tarifário:

(...)

j) transportar pessoa fora do local apropriado para este fim;

(...)

IV - multa de 40.000 vezes o coeficiente tarifário:

(...)

m) não observar os procedimentos de admissão, de controle de saúde, treinamento profissional e do regime de trabalho dos motoristas;

n) dirigir, o motorista, o veículo pondo em risco a segurança dos passageiros;

(...)

§ 1º Na hipótese das alíneas "a", "b" e "g" do inciso IV deste artigo e, quando não for possível sanar a irregularidade no local da infração, das alíneas "k" e "l" do inciso I, "i" do inciso II e "c" a "f" e "h" a "k" do inciso IV deste artigo, a continuidade da viagem se dará mediante a realização de transbordo, sem prejuízo das penalidades e medidas administrativas a serem aplicadas pela autoridade de trânsito. (Redação dada pela Resolução 700/2004/DG/ANTT/MT"

141. Não há medidas administrativas para o transporte de passageiros em pé (passageiros em número superior à lotação e em local inapropriado), para motorista que não esteja tendo seu regime de trabalho respeitado e para motorista que esteja colocando os passageiros em risco.

#### **6.4. Princípio 4 - Regulação responsiva**

142. Regulação responsiva é uma abordagem que foi formalizada em 1992 por I. Ayres e J. Braithwaite (com base em pesquisas e experimentos anteriores) e sugere que a estratégia mais eficaz de fiscalização e de promoção da conformidade aos regulamentos será aquela que não trata todos os entes regulados de maneira uniforme, ou todas as violações semelhantes exatamente da mesma maneira. Em vez disso, a diferenciação deve ser baseada no comportamento geral do ente regulado (geralmente em conformidade, ou disposto a ficar em conformidade, ou não cooperativo), no padrão de infrações (raras ou repetidas), etc. (OCDE, 2014, p. 36).

143. A abordagem de “regulação responsiva” sugere que as agências reguladoras devem adotar uma estratégia de aplicação diferenciada com base no comportamento e no histórico das empresas com as quais lidam. Usado de maneira adequada, a abordagem responsiva promove a conformidade de forma mais eficaz, ao mesmo tempo que reduz o fardo imposto às empresas de “melhor desempenho”. Como as

empresas são informadas sobre essa política, elas têm um incentivo para melhorar sua conformidade e cooperar com as agências reguladoras, porque sabem que isso levará a uma supervisão menos onerosa. Uma abordagem semelhante é a "persuasão ao cumprimento de regulamentos": as agências reguladoras devem mostrar que é do melhor interesse a longo prazo das empresas cumprir - porque tal conformidade garantirá uma relação positiva com o regulador e, pelo contrário, a recusa em cooperar resultará em forte fiscalização. As evidências mostram que essa combinação do apoio à conformidade e da dissuasão com a articulação certa entre os dois é a abordagem mais eficaz e eficiente. Nessa perspectiva, os governos devem promover o uso de abordagens responsivas pelas agências reguladoras, sempre que possível, e monitorar seu uso. (OCDE, 2014, p. 33).

144. OCDE (2014, p. 33) sugere a seguinte abordagem:

- Às empresas que apresentam um padrão de violações sistemáticas e repetidas dos regulamentos é atribuído um nível de risco mais alto e, portanto, são fiscalizadas com mais frequência;
- Às empresas que cometem violações repetidas e sistemáticas também não se oferece leniência quando infrações significativas são encontradas, e as consequências podem escalar imediatamente para sanções e, possivelmente, suspensão das operações, em vez de apenas dar um aviso de melhoria. Os fiscais também devem levar em consideração a resposta do operador à fiscalização e à identificação de violações (por exemplo, se o operador tenta esconder os problemas ou é transparente sobre eles, as medidas corretivas imediatas são tomadas ou, pelo contrário, o operador busca todas as possíveis maneiras de dificultar a fiscalização ou questionar até as descobertas mais óbvias, etc.);
- Pelo contrário, as empresas que têm um histórico de conformidade devem ser verificadas gradualmente com menos frequência (seu nível de risco sendo classificado como inferior) - os fiscais geralmente também devem começar com avisos de melhoria ou (no caso de violações menores) avisos verbais, exceto em casos de perigo maior e iminente;
- As empresas recém-criadas devem ter a chance de melhorar, em vez de recorrer imediatamente a sanções, de modo a promover uma cultura de abertura do seu lado (exceto, mais uma vez, se as infrações forem vistas como particularmente perigosas e / ou claramente cometidas propositalmente -

caso em que a agência reguladora deve usar sanções conforme apropriado);

- Proporcionalidade e capacidade de resposta ao risco significam que, mesmo se uma infração for encontrada em uma empresa que geralmente está em conformidade (ou é um novo negócio), mas esta violação é particularmente grave e representa ameaças muito graves à vida, saúde ou outros bens públicos essenciais ou direitos, a resposta deve ser mais forte e mais coercitiva do que nos casos em que as violações são relativamente menos graves ou não criam um perigo iminente;
- Para ser eficaz, a regulação responsiva também requer que a gama de penalidades potenciais disponíveis para as agências reguladoras seja suficientemente ampla e diferenciada para realmente tratar comportamentos diferentes de maneira proporcional, mas também para exercer uma dissuasão real quando necessário - com penalidades que claramente imporão um custo mais alto do que lucros indevidos que a infração pode ter trazido para o operador de negócios, e um processo para impor sanções que usa penalidades administrativas (e não processos em tribunais) para pelo menos uma parte significativa das infrações, a fim de garantir um atendimento às regras mais rápido e previsível. Se as sanções não forem suficientemente dissuasivas, há uma grande probabilidade de que os “operadores desonestos” continuem a cometer violações graves, mesmo depois de terem sido pegos uma vez (ou repetidamente).

145. A Lei nº 10.233/2001, em seu art. 78-D, dispõe sobre as circunstâncias atenuantes e agravantes:

**Lei nº 10.233/2001**

"Art. 78-D. Na aplicação de sanções serão consideradas a natureza e a gravidade da infração, os danos dela resultantes para o serviço e para os usuários, a vantagem auferida pelo infrator, as circunstâncias agravantes e atenuantes, os antecedentes do infrator e a reincidência genérica ou específica.

Parágrafo único. Entende-se por reincidência específica a repetição de falta de igual natureza."

146. Tal dispositivo fora regulamentado pela Resolução nº 422/2004, que mais tarde viria a ser revogada e substituída pela Resolução nº 5.083/2016:

**Resolução nº 422/2004 (revogada pela Res. 5.083/2016)**

"Art. 94. Para efeitos de aplicação de penalidades serão sempre consideradas as circunstâncias agravantes ou atenuantes, inclusive os antecedentes e a reincidência, atentando-se, especialmente, para a natureza e a gravidade da infração, os danos resultantes para os serviços e os usuários e a vantagem auferida pelo infrator (Lei nº 10.233/2001, art. 78-D).

§ 1º São circunstâncias atenuantes, dentre outras:

I - a confissão da autoria da infração;  
 II - a adoção, voluntariamente, de providências eficazes para evitar ou amenizar as consequências da infração, ou para reparar, antes da decisão do processo ou de determinação da autoridade competente, os efeitos da infração;

III - a inexistência de infrações, definitivamente julgadas, praticadas pelo mesmo infrator nos três anos anteriores. (Redação dada pela Resolução 847/2005/DG/ANTT/MT)

IV - a inexistência de infrações praticadas pelo infrator, nos três anos anteriores.

§ 2º São circunstâncias agravantes, entre outras:

I - a reincidência, genérica ou específica;

II - a recusa em adotar medidas para reparação dos efeitos da infração;

III - levar alguém à prática de infração, mediante coação, induzimento ou instigação, ou, ainda, mediante oferta de pagamento ou recompensa;

IV - praticar a infração:

a) para facilitar ou assegurar a execução, a ocultação, a impunidade ou a vantagem de outra infração;

b) em ocasião de incêndio, inundação ou qualquer situação de calamidade pública; (Redação dada pela Resolução nº 847/2005/DG/ANTT/MT)

c) em ocasião de incêndio, inundação ou qualquer situação de calamidade pública;

V - a obtenção, para si ou para outrem, de vantagens resultantes da infração;

VI - expor a risco a integridade física de pessoas;

VII - a destruição de bens públicos.

§ 3º Ocorre reincidência quando o agente comete nova infração depois de ter sido punido anteriormente por força de decisão definitiva, salvo se decorridos três anos, pelo menos, do cumprimento da respectiva punição.

§ 4º A reincidência é genérica quando as infrações cometidas são de natureza diversa, e específica quando da mesma natureza.

§ 5º Para efeitos do § 4º, consideram-se infrações da mesma natureza aquelas de idêntica tipificação legal, regulamentar ou contratual."

#### **Resolução nº5.083/2016**

"Art. 67. Para efeitos de aplicação de penalidades serão sempre consideradas as circunstâncias agravantes ou atenuantes, inclusive os antecedentes e a reincidência, atentando-se, especialmente, para a natureza e a gravidade da infração, para os danos resultantes para os serviços e para os usuários e para a vantagem auferida pelo infrator.

§1º São circunstâncias atenuantes, dentre outras:

I - a confissão da autoria da infração;

II - a adoção, voluntariamente, de providências eficazes para evitar ou amenizar as consequências da infração, ou para reparar, antes da decisão do processo ou de determinação da autoridade competente, os efeitos da infração;

III - a inexistência de infrações que tiverem o mesmo fato gerador, definitivamente julgadas, praticadas pelo mesmo infrator nos três anos anteriores.

§2º São circunstâncias agravantes, dentre outras:

I - a recusa em adotar medidas para reparação dos efeitos da infração;

II - levar alguém à prática de infração, mediante coação, induzimento ou instigação, ou, ainda, mediante oferta de pagamento ou recompensa;

III - praticar a infração para facilitar ou assegurar a execução, a ocultação, a impunidade ou a vantagem de outra infração;

IV - a obtenção, para outrem, de vantagens resultantes da infração;

V - expor a risco a integridade física de pessoas;  
 VI - a destruição de bens públicos;  
 VII - a não correção da infração, conforme determinado no Auto de Infração.

§3º Ocorre reincidência quando o agente comete nova infração legal, regulamentar ou contratual, que tiver o mesmo fato gerador, depois de ter sido punido anteriormente por força de decisão definitiva, salvo se decorridos três anos, pelo menos, do cumprimento da respectiva punição.

§4º A ANTT disciplinará em ato específico, para cada setor regulado, os limites mínimo e máximo de acréscimo ou redução decorrentes da aplicação do disposto neste artigo."

147. Como verificado acima, as normas citadas mencionam que na aplicação de penalidades serão sempre consideradas as circunstâncias agravantes ou atenuantes, inclusive os antecedentes e a reincidência.
148. Entretanto, a Resolução nº 233/2003 procurou tratar apenas da reincidência, ainda assim, de forma muito tímida, restrita apenas a especificar os valores de acréscimo das multas em caso de reincidência.

**Resolução nº233/2003**

(...)

"Art. 3º na forma prevista no regulamento que disciplina o processo administrativo para apuração de infrações, na aplicação das multas de que trata esta Resolução deverá ser observada a ocorrência de reincidência genérica ou específica.

Parágrafo único. Na reincidência genérica, o valor da multa será acrescido em 30% (trinta por cento) e na reincidência específica, o valor será acrescido em 50% (cinquenta por cento)."

149. Importante notar que, apesar de previsão na Lei nº 10.233/2001 e no regulamento de processos administrativos da ANTT (Resolução nº 442/2004 e, posteriormente, Resolução nº 5.083/2016), a Resolução nº 233/2003 não trata das circunstâncias atenuantes que poderiam ensejar a redução no valor da multa aplicada, conforme estabelecido pela Resolução nº 5.083/2016:

**Resolução nº5.083/2016**

"Art. 67. Para efeitos de aplicação de penalidades serão sempre consideradas as circunstâncias agravantes ou atenuantes, inclusive os antecedentes e a reincidência, atentando-se, especialmente, para a natureza e a gravidade da infração, para os danos resultantes para os serviços e para os usuários e para a vantagem auferida pelo infrator (...)

§4º A ANTT disciplinará em ato específico, para cada setor regulado, os limites mínimo e máximo de acréscimo ou redução decorrentes da aplicação do disposto neste artigo."

150. Mesmo em relação à reincidência, prevista na Resolução nº 233/2003,

desconhecem-se casos em que foi feita a aplicação do acréscimo do valor da multa por reincidência.

151. A ANTT prevê, portanto, em sua legislação, medidas que permitem considerar o comportamento do regulado nas punições aplicadas.
152. Um fator que pode prejudicar a responsividade na agência é a adoção de regulamentos diferentes para o transporte internacional. A Resolução nº 4.667/2015 alterou a Resolução nº 233/2003, retirando de seu escopo as empresas internacionais:

**Resolução nº 4.667/2015**

"Art. 1º A ementa da Resolução 233, de 25 de junho de 2003, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Regulamenta a imposição de penalidades por parte da ANTT, no que tange ao transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, realizado por operadora brasileira." (NR)

Art. 2º O Art. 1º da Resolução 233, de 25 de junho de 2003, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 1º Constituem infrações aos serviços de transporte rodoviário de passageiros, sob a modalidade interestadual e internacional, realizado por operadora brasileira, sem prejuízo de sanções por infrações às normas legais, regulamentares e contratuais não previstas na presente Resolução, os seguintes procedimentos, classificados em Grupos conforme a natureza da infração, passíveis de aplicação de multa, que será calculada tendo como referência o coeficiente tarifário - CT vigente para o serviço convencional com sanitário, em piso pavimentado." (NR)

Art. 3º O art. 1º da Resolução 233, de 25 de junho de 2003, passa a vigorar acrescido do § 9º, com a seguinte redação:

"§9º Na prestação de serviços de transporte internacional, aplicar-se-ão às empresas brasileiras as normas previstas nos Decretos nº 99.704/1990 e 5462/2005, e quando estas forem omissas aplicar-se-á a presente Resolução, desde que não contrária às normas dos Acordos e Convenções Internacionais."

153. Até então, aplicavam-se às empresas internacionais as mesmas regras aplicadas às empresas nacionais, conforme disposto no Decreto nº 99.704/1990:

**Decreto nº 99.704/1990**

"Art. 4º -1. Aplicar-se-ão às empresas que efetuem transporte internacional, assim como a seu pessoal, veículos e serviços que prestem no território de cada país signatário, as leis e regulamentos nela vigentes, a exceção das disposições contrárias às normas deste Acordo"

154. Em outras palavras, a regra geral aplicada no transporte rodoviário coletivo internacional de passageiros entre países signatários do ATIT (Acordo sobre Transporte Internacional Terrestre) é que as transportadoras destes países podem ser penalizadas em função de infrações previstas por descumprimento às normas do

acordo (no Brasil, internalizado por meio do Decreto nº 5.462/2005). Contudo, a regra geral estabelece também que essas transportadoras devem seguir as normas e regulamentos dos países signatários – ou seja, em caso de descumprimento de uma norma interna de algum país signatário, essas empresas podem e devem ser penalizadas com base na legislação interna, exceto se já houver previsão de penalidade para a infração no ATIT.

155. Assim permaneceu até 2015: as empresas internacionais e nacionais, quando da prestação de serviço de transporte rodoviário coletivo internacional de passageiros, em caso de infração estavam sujeitas às penalidades previstas no Decreto nº 5.462/2005 e às penalidades previstas na Resolução nº 233/2003 quando não previstas no Decreto.
156. A Resolução nº 4.667/2015 mudou este cenário: a Resolução nº 233/2003 passou a ser aplicada somente às empresas nacionais, contrariando, inclusive, o parecer da Procuradoria constante no Processo nº 50500.132110/2015-61.
157. Desde então, a Resolução nº 233/2003 perdeu uma parte de sua eficácia e a fiscalização, **idem**. As empresas internacionais, por exemplo, não podem ser apenadas por trafegar com veículo com defeito em equipamento obrigatório – como a utilização de veículos com pneus com sulco inferior ao permitido (vulgo "pneu careca"), por exemplo.
158. Em resumo, a norma de penalidades vigente não prevê medidas de estímulo ao não cometimento ou à correção de irregularidade e, apesar de prever medidas de desestímulo ao cometimento da irregularidade (que seria a reincidência), elas não são aplicadas. Tais fatores servem de estímulo à prática das irregularidades por maus prestadores.
159. A ANTT tem um projeto em andamento de implantação da regulação responsiva. O projeto abordará a regulação por incentivo e com base em evidências, analisará eventuais necessidades de mudanças na estruturação de sistemas de dados, mudanças nos normativos da agência e estudará como reavaliar a ouvidoria. A Diretoria da agência estabeleceu diretrizes de atuação responsiva por meio da Portaria nº 34, de 12 de fevereiro de 2020.
160. Nota-se nos itens apresentados a necessidade de que a agência aplique as medidas de dissuasão mais extremas, caso atendidas as condições previstas. Nesse sentido

ressalta-se a relevância do acompanhamento dos processos de cassação e de declaração de inidoneidade e do percentual desses processos em que houve conversão em multa.

#### **6.5. Princípio 5 - Visão de longo prazo**

161. Os governos devem adotar políticas e mecanismos institucionais de fiscalização regulatória com objetivos claros e um roteiro de longo prazo (OCDE, 2014, p. 37).
162. Transformar as práticas e processos de fiscalização exige tempo - e, portanto, é essencial ter o máximo possível de continuidade nas metas e no apoio político (OCDE, 2014, p. 37).
163. A política de promoção do cumprimento aos regulamentos e sua modificação devem ser baseadas em metas abrangentes claramente articuladas, bem como em objetivos específicos (por exemplo, melhorar a eficiência, minimizar encargos, concentrar recursos e esforços onde eles podem entregar o máximo de resultados, melhorando a transparência e a capacidade de resposta). Os esforços de reforma devem ser avaliados regularmente e atualizados quando necessário (OCDE, 2014, p. 38).
164. Neste quesito a ANTT atende à recomendação, uma vez que possui um planejamento estratégico e divulga o seu planejamento (<https://www.antt.gov.br/planejamento-estrategico>) deixando claro para a sociedade seus objetivos.

#### **6.6. Princípio 6 - Coordenação e consolidação**

165. As funções de fiscalização devem ser coordenadas e, quando necessário, consolidadas: menos duplicação e sobreposições garantirão melhor uso dos recursos públicos, minimizarão o fardo nos entes regulados e maximizarão a eficácia (OCDE, 2014, p. 41).
166. Uma das mudanças institucionais mais importantes para melhorar a eficiência das fiscalizações e diminuir os custos e fardos que representam é a reestruturação dos órgãos reguladores para que as funções sejam consolidadas, eliminando as duplicações e sobreposições. Em muitos países, as estruturas institucionais existentes são o resultado de criações *ad hoc* (quando a nova legislação foi adotada) ou de mudanças de política focadas em um setor, mas sem uma estratégia ou perspectiva

abrangente. Portanto, há áreas em que mais de uma agência controla e faz cumprir as regulações simultaneamente, geralmente sem coordenação e de maneira inconsistente - e muitas vezes com diferentes conjuntos de regulações (OCDE, 2014, p. 41).

167. Outra abordagem válida é estabelecer arranjos administrativos para melhorar a coordenação, garantir que as informações sejam compartilhadas e as fiscalizações não sejam duplicadas, sem necessariamente fundir diferentes organizações (OCDE, 2014, p. 41).

168. As seguintes abordagens podem contribuir para a melhoria e os governos devem considerar quais são relevantes para a sua situação, ou explorar outras soluções que apontem para os mesmos objetivos(OCDE, 2014, p. 41):

- Criar um sistema de informação unificado ou interconectar os sistemas de informação existentes;
- Estabelecer um conselho de coordenação ou outro fórum onde a maioria das agências de fiscalização se reúnam, harmonizar as práticas e compartilhar informações;
- Exigir que todas as agências compartilhem sistematicamente os dados relevantes e, possivelmente, planos de fiscalização.

169. Responsabilidades mais claras, foco aprimorado de recursos, melhor coordenação, tudo leva a uma maior eficácia, e não apenas a uma maior eficiência e diminuição do fardo. No entanto, essa maior eficácia só pode ser alcançada se os fiscais operarem de forma consistente, de modo que os entes regulados saibam claramente o que esperar e como cumprir os regulamentos. Portanto, seja qual for a configuração institucional selecionada, os governos devem garantir que as agências que supervisionam atividades relacionadas harmonizem suas abordagens e requisitos e publiquem orientações conjuntas sempre que possível (OCDE, 2014, p. 44).

170. Uma importante fonte de confusão entre regulados, a duplicação de recursos e controles e potenciais lacunas de atuação (por causa de atribuições pouco claras e falhas na transmissão de informações) surgem quando as responsabilidades pela aplicação em um determinado campo são compartilhadas entre agências de nível nacional (ou federal) e estruturas locais. Os governos devem prestar muita atenção para esclarecer as respectivas responsabilidades e mandatos de diferentes níveis, informar os regulados sobre isso e também apoiar a criação de sistemas de informação que liguem os diferentes atores na "cadeia" de fiscalização, de modo que as

informações críticas sejam compartilhadas em uma maneira eficiente, eficaz e rápida (OCDE, 2014, p. 44).

171. As estruturas de governança e as políticas de recursos humanos para o cumprimento das regulamentações devem apoiar a transparência, o profissionalismo e a gestão orientada para resultados. A promoção do cumprimento da regulação deve ser independente da influência política e os esforços de promoção da conformidade devem ser recompensados (OCDE, 2014, p. 47).
172. Segundo OCDE (2014, p. 47) os governos devem estabelecer recursos humanos e políticas de treinamento que garantam que:
- O pessoal de nível gerencial seja treinado para garantir que tenham competências gerenciais e experiência profissional na área, e não apenas competência técnica;
  - O treinamento da equipe resulta em que o pessoal operacional tenha, além das habilidades técnicas, uma compreensão real do que a fiscalização pretende alcançar, como interagir de forma mais eficaz com os entes regulados (e em particular promover a conformidade), como avaliar e classificar o risco - assim como padrões éticos relevantes.
173. A ANTT treina todos os níveis de gestores para que obtenham a qualificação necessária em habilidades gerenciais.
174. De acordo com OCDE (2014, p. 47) os governos devem exigir que cada agência reguladora desenvolva e adote políticas de gestão de desempenho de recursos humanos que se alinhem com os princípios expostos neste documento e garantam que:
- Fiscais que visam sistematicamente encontrar o maior número possível de violações e emitir as sanções as mais elevadas possíveis não devem ser considerados de alto desempenho; os que efetivamente promovem a conformidade e trabalham de acordo com os princípios de “regulação responsiva” devem receber o reconhecimento adequado;
  - No geral, o desempenho em termos de obtenção de resultados regulatórios e conformidade regulatória é avaliado por equipes ou unidades, em vez de individualmente (porque resultados significativos em termos de conformidade ou melhoria de segurança não podem ser vistos como o resultado de apenas um trabalho individual). O desempenho individual é então avaliado com base na participação de cada membro no trabalho de sua equipe.
175. Mesmo assumindo uma divisão ideal de responsabilidades garantindo máxima clareza, permanecerão diferentes estruturas encarregadas de campos regulatórios

distintos, mas relacionados – e em qualquer caso as evidências mostram que a (não) conformidade em uma área é muitas vezes um preditor da (não) conformidade em outra, portanto, o compartilhamento de inteligência é essencial para melhorar a segmentação, eficiência e eficácia baseadas em riscos (OCDE, 2018, p. 32).

176. No planejamento estratégico a ANTT (ANTT, p. 29) reconhece “É preciso também aprimorar o fluxo de informações que suportam a tomada de decisão da Agência, por meio da disponibilidade de informações de melhor qualidade e integração com outros órgãos públicos e privados.”
177. Também participa da Rede de Articulação das Agências Reguladoras (Radar) uma câmara permanente composta por agências reguladoras federais com o objetivo de estabelecer uma rede de contato contínuo para a articulação de assuntos; facilitar o compartilhamento de informações e conhecimentos; bem como a troca de experiências, visando identificar e fomentar as melhores práticas para temas de interesse comum. No entanto, o contato com agências reguladoras estaduais do mesmo setor não é formalizado e contínuo.

#### **6.7. Princípio 7 - Governança transparente**

178. Os gestores encarregados das estruturas de fiscalização e promoção do cumprimento das regras devem ser selecionados por sua competência profissional, especificamente como gestores (e não apenas ou principalmente como especialistas técnicos) (OCDE, 2018, p. 34).
179. A consulta às partes interessadas deve ser a norma, pelo menos, para decisões estratégicas (definição de metas e indicadores, adoção de gestão de riscos ou estratégia para obter conformidade etc.) – assim como a consulta às partes interessadas são requisito para todas as formas de Avaliação de Impacto Regulatório. As principais decisões estratégicas em fiscalização e promoção do cumprimento de regulamentos são tão relevantes para as partes interessadas quanto para as próprias regulações, e as decisões podem se beneficiar de sua contribuição na mesma medida (OCDE, 2018, p. 34).
180. A ANTT consistentemente consulta as partes interessadas nas decisões importante por meio de consulta e audiências públicas.
181. As decisões em todos os níveis devem ser tomadas com base em critérios e

processos transparentes, permitindo consistência nas decisões de promoção do cumprimento de regras e na prestação de contas (OCDE, 2018, p. 34).

182. Em relação à transparência nas tomadas de decisão e à consistência nas decisões observa-se uma lacuna na ANTT. A Resolução nº 233/2003 trata especificamente da aplicação de penalidades, mas não traz diretrizes e orientações gerais de como a fiscalização deverá proceder, quais são suas atribuições, o limite de sua atuação e as obrigações das transportadoras perante os agentes de fiscalização.
183. A forma como será executada a fiscalização e as obrigações das transportadoras perante os agentes é tratada brevemente, sem maiores detalhes, em alguns dispositivos do Decreto nº 2.521/1998 e de Resoluções da ANTT:

**Resolução nº 1383/2006**

"Art. 5º

(...)

§3º É facultado ao órgão fiscalizador, sempre que julgar conveniente e, observado o disposto na legislação de trânsito, efetuar vistorias nos ônibus, podendo, neste caso, determinar a suspensão de tráfego dos que não atenderem as condições de segurança, de conforto e de higiene, sem prejuízo da aplicação das penalidades previstas na legislação."

**Resolução nº 1432/2006**

"Art. 6º Os agentes de fiscalização e os prepostos das transportadoras, quando houver indícios que justifiquem verificação nos volumes a transportar, poderão solicitar a abertura das bagagens pelos passageiros, nos pontos de embarque, e das encomendas, pelos expedidores, nos locais de seu recebimento para transporte."

**Resolução nº 1971/2007**

"Art. 4º determinar que as empresas brasileiras permissionárias e autorizadas do sistema de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros mantenham registros que permitam à fiscalização da ANTT e órgãos conveniados, a qualquer tempo, o acesso às seguintes informações relativas à jornada de trabalho de seus motoristas:

- I- local e horário do início da jornada de trabalho;
- II- tempo em serviço na condução do ônibus;
- III- tempo em serviço fora da direção do veículo;
- IV- horário e local de término da jornada de trabalho;
- V- tempo de descanso entre jornadas de trabalho; e
- VI- período de repouso ou alimentação.

§ 1º Os registros referentes à jornada de trabalho dos motoristas deverão ser mantidos pelas empresas em suas instalações, em meio físico ou magnético, pelo período estabelecido pela legislação trabalhista.

§ 2º Deverá ser disponibilizada, juntamente com o instrumento de acompanhamento de trabalho do motorista, quando solicitada pela fiscalização, a relação dos eventuais acordos ou contratos coletivos celebrados, contendo as seguintes informações:

- I - nome do sindicato, local e data da assinatura; e

II - duração da jornada de trabalho e do descanso entre jornadas dos condutores"

**Resolução nº 3535/2010**

"Art. 17.

(...)

§ 3º O registro eletrônico do atendimento será mantido à disposição do consumidor e do órgão ou entidade fiscalizadora por um período mínimo de dois anos após a solução da demanda."

**Resolução nº 4282/2014**

"Art. 26. Os bilhetes de passagem e as FICHAS/bilhetes de embarque dos passageiros regularmente embarcados deverão ser arquivados por viagem, de forma a possibilitar, sempre que necessário, a elaboração de lista dos passageiros, permanecendo as mesmas em poder da transportadora e à disposição da ANTT, nos noventa dias subsequentes ao término da viagem.

Parágrafo único. Ocorrendo qualquer evento de natureza criminal ou acidente, no curso da viagem, o prazo referido no "caput" deste artigo passará a ser de 365 (trezentos e sessenta e cinco dias)"

**Resolução nº 4308/2014**

"Art. 10.

(...)

§3º O agente de fiscalização e o preposto da transportadora poderão solicitar ou realizar, a qualquer tempo, a identificação dos passageiros.

(...)

Art. 12. Os bilhetes de passagem, os bilhetes de embarque e a Ficha de Identificação de Passageiros -FICHA deverão ser arquivados por viagem, de forma a possibilitar, sempre que necessário, a elaboração de lista dos passageiros, permanecendo em poder da transportadora e à disposição da ANTT, nos 90 (noventa) dias subsequentes ao término da viagem.

Parágrafo único. Ocorrendo qualquer evento de natureza criminal ou acidente, no curso da viagem, o prazo referido no "caput" deste artigo passará a ser de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias."

**Resolução nº 4499/2014**

"(...)

Art. 24. Todos os equipamentos definidos nesta Resolução deverão permitir fiscalização em campo."

**Decreto nº 2521/1998**

"Art. 33. No exercício da fiscalização, a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT terá acesso aos dados relativos à administração, à contabilidade e aos recursos operacionais, técnicos, econômicos e financeiros da transportadora.

Art. 34 - Incumbe à transportadora:

(...)

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

(...)

Art. 56

(...)

§2º É facultado à Agência Nacional de Transportes Terrestres, sempre que julgar conveniente, e observado o disposto na legislação de trânsito, efetuar vistorias nos veículos, podendo, neste caso,

determinar a suspensão de tráfego dos que não atenderem as condições de segurança, de conforto e de higiene, sem prejuízo da aplicação das penalidades previstas nos respectivos contratos

(...)

§ 4º A transportadora manterá o registrador gráfico ou equipamento similar em perfeito estado de funcionamento e, por período mínimo de noventa dias, os correspondentes registros, apresentando-os à fiscalização sempre que solicitada

(...)

(...)

Art. 76.

(...)

Parágrafo único. A Agência Nacional de Transportes Terrestres procederá ao controle permanente da qualidade dos serviços, inclusive valendo-se da realização de auditorias, especialmente para avaliação da capacidade técnico-operacional da transportadora".

184. A ausência de dispositivos claros sobre os aspectos da fiscalização em uma única norma (que poderia ser a de penalidades) pode ser colocada como um dos motivos que “incentivam” as transportadoras a praticar irregularidades, uma vez que elas, aparentemente, desconhecem seus deveres perante a fiscalização. Da mesma forma, a própria fiscalização desconhece todas as ferramentas normativas a seu dispor e o quanto o seu trabalho poderia ser maximizado se todos os recursos fossem utilizados.
185. A ANTT publica o Manual de Fiscalização de Transporte de Passageiros com o histórico do tipo de infração no qual detalha as condições para que a sanção seja aplicada, listando para os entes regulados os critérios utilizados pela agência, mas o documento carece de complementação em relação aos aspectos mencionados.
186. A ANTT também divulga manuais para solicitar alterações operacionais e modelos de requerimentos para orientar as empresas nesses tipos de demandas.

### **6.8. Princípio 8 - Integração de Informação**

187. As tecnologias de informação e comunicação devem ser usadas para maximizar o foco no risco, a coordenação e o compartilhamento de informações - bem como o uso otimizado dos recursos (OCDE, 2014, p. 51).
188. Para garantir que a tecnologia da informação possa oferecer todos os seus benefícios, os governos devem desenvolver e adotar uma visão coerente do desenvolvimento de sistemas de informação na fiscalização e promoção da conformidade com os regulamentos - essa visão deve ter como objetivo garantir a coordenação e o compartilhamento de dados (OCDE, 2014, p. 51).
189. Muitas agências reguladoras têm enfoque parcialmente semelhante e, portanto,

uma grande quantidade de informações de que precisam é semelhante. As conclusões de um fiscal que trabalha para uma delas podem ser relevantes para outras agências. A possibilidade de compartilhar dados permite que os responsáveis por fiscalizar tenham uma avaliação muito mais precisa e atualizada do nível de risco de cada negócio, sem gastar recursos adicionais. Também os permite evitar a duplicação de trabalho: se uma fiscalização foi realizada recentemente por uma agência, e suas descobertas estiverem disponíveis para outras pessoas significa que eles podem evitar outra visita se a situação se mostrar boa (OCDE, 2014, p. 51).

190. Como uma quantidade substancial de dados usados para construir sistemas de informação de fiscalização é comum entre as agências (nome e endereço da empresa, localização e tamanho da empresa etc.), faz sentido que várias (ou todas) agências reguladoras dependam de um banco de dados comum. No mínimo, a estrutura e a indexação dos dados precisam ser as mesmas em cada banco de dados para que a troca de informações possa ocorrer de maneira eficaz. Os governos devem considerar a criação de um banco de dados conjunto para ser usado por várias agências reguladoras e, no mínimo, adotar padrões comuns para a estrutura de informações para garantir a interoperabilidade. (OCDE, 2014, p. 51).
191. Os sistemas de informação voltados para permitir o foco no risco na fiscalização e à promoção do cumprimento dos regulamentos também são uma ferramenta importante para ajudar a gerenciar as muitas reclamações que as agências reguladoras costumam receber. Enquanto a triagem inicial de reclamações (tratem essas de uma questão legal legítima ou não, pareçam fundamentadas e sérias, sejam urgentes ou não) precisa ser feita por uma equipe qualificada, o uso adequado das reclamações deve ser principalmente como um elemento na gestão de risco. Exceto nos casos mais urgentes (onde há razão suficiente para acreditar que pode existir um perigo iminente, e uma reação imediata pode ser necessária), mesmo as reclamações que passam nos diferentes filtros de triagem não devem levar a uma ação de fiscalização, mas sim ser integradas nos sistemas de informações. Reclamações repetidas sobre o mesmo produto ou empresa devem ser um fator que aumenta significativamente o nível de risco, o que por sua vez fará com que as inspeções se tornem mais prováveis e frequentes. (OCDE, 2014, p. 53).
192. Os reguladores devem ter dados e ferramentas de TI adequadas e atualizadas, permitindo um planejamento e acompanhamento de fiscalizações anteriores eficazes

baseados em riscos (OCDE, 2018, p. 38).

193. O compartilhamento rápido e regular de informações é essencial. Os sistemas de Tecnologias de Informação e Comunicação devem ser configurados para que isso aconteça o máximo possível automaticamente, ou pelo menos muito facilmente. Idealmente, várias (ou todas) agências devem utilizar o mesmo banco de dados, sendo diferentes agências responsáveis pelo preenchimento de diferentes pontos de dados, mas todas capazes de consultar os dados dos demais para melhorar o direcionamento e a capacidade de resposta, e ter dados mais atualizados, agrupando seus esforços e recursos (OCDE, 2018, p. 39).
194. Embora a ANTT tenha as iniciativas citadas no Princípio 1 (Uso de Evidências) ainda tem dificuldade no uso das informações dentro da agência. Existem iniciativas na agência de utilizar *blockchain*, aprendizado automático e Redes Neurais Artificiais para melhor aproveitar os dados existentes e otimizar as análises da agência.
195. Quanto à integração das bases de dados, embora exista um esforço da ANTT em resolver a falta de integração de suas bases de dados, não se percebem ações claras no sentido de reduzir a necessidade de obtenção de informações que estão dispostas em outras bases de dados. Por exemplo, alimentam-se as bases de dados com informações tais como nome da empresa, CNPJ, placas do veículo associadas, dentre outros, mas a fonte destas informações é validada em outras bases de governo.

#### **6.9. Princípio 9 - Processo claro e justo**

196. Os governos devem garantir a clareza das regras e do processo de fiscalização: uma legislação coerente para organizar as fiscalizações e medidas de promoção do cumprimento de regulamentos precisa ser adotada e publicada e articular claramente os direitos e obrigações dos funcionários e das empresas (OCDE, 2014, p. 55).
197. Uma das dificuldades que pode prejudicar a fiscalização e o cumprimento dos regulamentos em muitos casos é a falta de clareza. Quem pode fiscalizar o quê? Com quais direitos e autoridades? Quais são os direitos e obrigações dos entes regulados? Todos esses são pontos que muitas vezes não são claros para muitos entes regulados (OCDE, 2014, p. 55).
198. Outro aspecto muito importante da estrutura dos regulamentos dos processos inclui a organização adequada das visitas de fiscalização e o estabelecimento de

requisitos claros para cada etapa do processo da fiscalização. Isso inclui esclarecer quem tem autoridade para determinar uma fiscalização, que documentação um fiscal deve apresentar no início, como a visita deve ser concluída, qual é o mecanismo de coleta de amostras (e em particular quem compensa os custos), quem tem autoridade para impor sanções. O acompanhamento das inspeções também deve ser coberto, de modo que a implementação de avisos de melhoria e recomendações do fiscal sejam verificados sistematicamente - remotamente (correio ou telefone) na maioria dos casos (risco limitado ou boa conformidade anterior), ou no local em casos de maior risco. Os governos devem editar normas que organizem todo o processo de fiscalização e promoção do atendimento aos regulamentos ao longo dessas linhas (OCDE, 2014, p. 56).

199. Exceto em circunstâncias específicas, por exemplo, onde há suspeita de perigo iminente ou fraude, a experiência tem mostrado que a notificação prévia das visitas pode ajudar tanto os entes regulados quanto os fiscais. Ao evitar a interrupção inesperada de suas atividades, alivia-se o fardo aos negócios. Como as empresas estão preparadas para a visita, os fiscais têm acesso à documentação e aos especialistas necessários. A notificação prévia também estimula as empresas a verificar e melhorar sua conformidade, o que deve ser visto como positivo, não negativo. No entanto, fiscais bem treinados e experientes serão capazes de identificar questões e problemas subjacentes (OCDE, 2014, p. 56).
200. Publicar informações sobre o nível de conformidade de empresas individuais (em vez de simplesmente discutir os níveis médios de conformidade em um determinado setor) é uma ferramenta potencialmente poderosa para impulsionar melhorias de conformidade (visto que a reputação das empresas é um ativo muito valioso na maioria dos mercados). Essa divulgação também pode ser motivo de abuso por parte do poder público, por exemplo, se tal informação for divulgada embora os recursos ainda não tenham chegado às suas conclusões e as informações eventualmente forem provadas erradas, ou se a ameaça de ir a público for usada por fiscais de forma abusiva. Os governos devem garantir que existam salvaguardas que regulem como e em quais casos as agências reguladoras publicarão tais informações de conformidade.
201. Da mesma forma, possibilidades de denúncias anônimas e confiáveis contra abusos precisam estar presentes. Cidadãos, consumidores, trabalhadores etc. devem ter possibilidades bem divulgadas e simples de usar, para registrar queixas contra

regulados , e saber como eles estão sendo tratados (embora, como indicado no critério 3, estes devem ser revistos de forma proporcional ao risco). (OCDE, 2018, p. 45).

202. Os governos devem garantir clareza das regras e do processo de fiscalização e promoção do cumprimento delas: a legislação coerente para organizar inspeções e fiscalizações precisa ser adotada e publicada, e articular claramente direitos e obrigações dos funcionários e das empresas (OCDE, 2018, p. 41).
203. Melhorar a conformidade requer a análise do que a dificulta – o que pode ser falta de informação e compreensão, recursos insuficientes ou má regulação. As estruturas de fiscalização devem dar feedback sobre os regulamentos formulados aos formuladores desses regulamentos. Eles também podem lidar diretamente com lacunas de informação. Assim, revisar e avaliar barreiras à conformidade (usando os próprios resultados de fiscais) é essencial, e deve ser uma atividade central (OCDE, 2018, p. 45).
204. Diferentes canais precisam ser usados para diferentes problemas e públicos, e as estruturas de fiscalização e promoção do cumprimento às regras devem usar todos eles ativamente. Documentos práticos e claros de orientação devem ser preparados abrangendo as atividades comerciais mais difundidas e questões regulatórias, e os principais riscos – e ser ativamente disseminados, inclusive por meio de portais consolidados da internet (informações dispersas muitas vezes impossíveis de encontrar). A divulgação ativa para novos negócios, associações empresariais, setores onde a maioria das dificuldades são observadas etc. deve ser organizada, usando visitas, conferências, informações na internet etc. As visitas de fiscalização devem ser usadas como momentos-chave para informar, explicar e aconselhar (OCDE, 2018, p. 45).

#### **6.10. Princípio 10 - Promoção da conformidade**

205. Segundo OCDE (2014, p. 60) os governos devem exigir a publicação de todo o material de orientação, listas de verificação etc. em portais de internet de fácil acesso, consolidando-os preferencialmente em "portais unificados" onde os operadores de negócios podem encontrar todos os requisitos relevantes para sua atividade empresarial. Incluir em tais portais o maior número possível de ferramentas de autoavaliação seria um passo importante para ajudar as empresas a melhorar sua capacidade de cumprir as regras. Em contextos nos quais os reguladores devem

exercer seu julgamento profissional na tomada de decisões de execução, em que as partes interessadas concordam que o nível de competência profissional e padrões dos fiscais são altos, as listas de verificação prescritivas não são um mecanismo apropriado para reduzir a inconsistência. Nesses casos os governos devem, em vez disso, incentivar a adoção de documentos de orientação que, ao mesmo tempo em que esclarecem quais são os principais tópicos e questões que devem ser verificados (e como), deixam mais margem de manobra para os fiscais seguirem seus julgamentos.

206. Cidadãos, consumidores, trabalhadores etc. devem ter maneiras bem divulgadas para registrar queixas contra entes regulados, simples de usar, e saber como essas queixas estão sendo tratadas (no entanto, como indicado no critério 3, estas devem ser analisados de forma proporcional ao risco) (OCDE, 2018, p. 50).

A Ouvidoria da ANTT tem a prática de garantir o anonimato das denúncias, mas não tem ainda um sistema que permita fazê-lo de maneira eficiente.

#### **6.11. Princípio 11 - Profissionalismo**

207. Fiscalizar e promover o cumprimento de regulamentos é uma profissão, distinta da de um especialista técnico (de questões ambientais ou de saúde específicas, por exemplo). Embora exija conhecimento técnico e habilidades, esses são apenas uma parte do que é necessário. Definir a profissão de fiscal como distinta da de especialista técnico é um elemento importante, e essa definição é acompanhada da necessidade de delinear quais competências são necessárias para os fiscais, compreender e gerenciar riscos, comunicar e aconselhar, promover e apoiar a conformidade, investigar etc. Apenas fiscais profissionais, com plena compreensão de sua missão e das ferramentas que podem ser usadas para cumpri-la (e de suas limitações) podem exercer adequadamente o poder discricionário (OCDE, 2018, p. 50).

208. Desenvolver competências em regulação, cultura de inovação, integridade e governança é um dos objetivos estratégicos da agência (ANTT, 2019, p. 30). Outro objetivo estratégico é integrar o modelo de gestão de processos e arquitetura organizacional, garantindo agilidade e simplificação, objetivo que estabeleceu que a arquitetura de processo deve englobar a estrutura organizacional (organograma), as atribuições das unidades organizacionais e a definição das competências de servidores e lideranças (ANTT, 2019, p. 32).

209. A ANTT tem um programa de gestão por competências e, portanto, já possui as

ferramentas necessárias para administrar a qualificação necessária de seus servidores.

## **6.12. Princípio 12 - Verificação da realidade**

210. Por meio de uma variedade de meios (pesquisas, estatísticas oficiais ou observação direta, quando relevantes, avaliações de especialistas, consultas etc.), os principais indicadores de desempenho devem ser regularmente acompanhados: satisfação e confiança (entre entes regulados, cidadãos, consumidores, etc.), eficiência (custos ao orçamento, ônus para os sujeitos regulados) e eficácia (segurança, saúde, proteção ambiental etc.).

211. Nos Indicadores de Desempenho adotados pela ANTT (ANTT, 2019) para o ciclo 2014-2019 verificam-se os seguintes indicadores para o setor de fiscalização do serviço de transporte de passageiros:

- Indicador 30 - Tempo médio de processamento de autos de infração da lavratura até a finalização.
- Indicador 31 - Índice de eficiência do processamento de autos de infração contra a prescrição

212. Verifica-se que os indicadores adotados pela agência se limitam a avaliar sua capacidade administrativa de processar os autos de infração emitidos.

## **7. Recomendações**

213. Várias ações da ANTT em andamento estão implementando os princípios de boas práticas para fiscalização e promoção do cumprimento dos regulamentos, por meio do projeto de Atuação Responsiva ou de outros projetos..

214. Em complemento às ações em andamento citadas, recomendam-se as seguintes ações de acordo com os Princípios das Melhores Práticas da OCDE para a Política Regulatória de Fiscalização e Promoção do Cumprimento dos Regulamentos dos itens a seguir.

### **7.1. Princípio 1 - Uso de evidências**

215. Primeiramente, com base no fato de que não foi possível localizar o processo original que gerou a Resolução nº 233/2003 recomenda-se que os atos normativos da

área de passageiros sempre contenham os números dos processos que os geraram. Embora seja costumeira a inclusão do número do processo nas resoluções verifica-se que a mesma prática não foi adotada para as Súmulas emitidas recentemente que tratam do assunto passageiros.

216. Recomenda-se que se padronize a identificação das empresas para todas as bases os dados.
217. O dado de passageiros-quilômetros (Pass.km) é utilizado como medida de produtividade do sistema de transporte de diversos países. Pode-se observar sua adoção, por exemplo, nas estatísticas da OCDE (OCDE, 2020) e Comissão Europeia (2020). Recomenda-se que se faça o cálculo dos passageiros-quilômetros para que seja possível utilizar esse dado para estudos futuros do transporte de passageiros e futuras análises de resultado regulatório.
218. Sugere-se também melhorar o detalhamento dos dados referentes ao transporte de passageiros em seu portal de dados abertos (<https://dados.antt.gov.br/>). Incluir códigos de identificação de empresas, município e localidade, prefixo da linha base e o tipo de serviço da linha, assim como a jurisdição podem facilitar análises e relacionamento de dados de diferentes bases.
219. Quanto aos indicadores, sugere-se estudar a adoção dos indicadores que não foram analisados neste estudo para acompanhar a capacidade administrativa da agência e a forma como a fiscalização está sendo feita. Os indicadores são o número de infrações em relação à produção do mercado de passageiros e em relação à intensidade de fiscalização. Em relação ao primeiro indicador sugere-se utilizar passageiros-km em vez de passageiros para parametrização do indicador. O setor de fiscalização ressalta que as fiscalizações e seus processos sancionadores são substancialmente afetados pelas diretrizes estabelecidas. É sabido, que diferentes gestões dentro da fiscalização, e até mesmo em outras estruturas da ANTT, aplicaram diferentes metodologias e estratégias para acompanhamento dos mercados que podem ser afetados sensivelmente no direcionamento das ações de fiscalização. A padronização de procedimentos e o desenho estruturado dos processos de fiscalização é um desafio presente ainda hoje. Por isso entende-se que esses indicadores não devam ser utilizados como indicadores de eficácia.
220. Para que se possa futuramente calcular o fardo imposto às empresas em relação à

fiscalização recomenda-se incluir no sistema de dados de ações de fiscalizações o número de horas e servidores dedicados a cada operação, assim como o número de horas e empregados das empresas fiscalizadas alocados. Para viabilizar este cálculo, o setor de fiscalização reforça a importância de implementar o SiOS, Sistema de Ordens de Serviço, interface tecnológica que a SUFIS vem tentando implementar.

221. Outro indicador possível é o indicador com o valor das multas emitidas parametrizada pelo valor das passagens emitidas. Dessa maneira será possível ter uma ideia aproximada do impacto financeiro dessas multas na receita das empresas reguladas obtidas com os serviços regulados pela ANTT. Esse indicador somente poderá ser aplicado com o recebimento de dados do Bilhete de Passagem Eletrônico (BP-e).
222. Em relação às cassações e declarações de inidoneidade aplicadas às empresas e percentual convertido em multa recomenda-se a construção de uma base de dados a ser alimentada com informações sobre a aplicação dessas medidas e com eventuais conversões dessas medidas mais extremas em multas.
223. Para o setor de fiscalização recomenda-se, seguindo as diretrizes citadas no item 6.1 avaliar a adoção como indicadores da eficiência e eficácia: satisfação das empresas com a qualidade das informações repassadas pelo setor de fiscalização e percentual de fiscalizações realizadas e planejadas com base em risco. Devem-se observar duas condições: sistema ou metodologia de pesquisa para cômputo deste indicador e definição prévia das informações que devem ser prestadas ao setor pela fiscalização, bem como a divulgação à sociedade, de modo que as empresas não aguardem o recebimento de informações que não estão preparadas ou que, porventura, não possam ser repassadas a particulares. Quanto ao percentual de fiscalizações realizadas planejadas com base em risco, é necessário a implementação do SiOS – Sistema de Ordem de Serviço.
224. O setor de fiscalização evidencia que a criação de indicadores depende sobremaneira da ampliação das fontes de dados, sua confiabilidade, sua integração e atualização. Afirmam que os parâmetros atuais são insuficientes para termos indicadores efetivos.

## **7.2. Princípio 2 - Seletividade**

225. Está em estudo no âmbito do projeto de Atuação Responsiva a implantação de

fiscalização em três níveis que permitirá à ANTT implementar a seletividade na fiscalização com base em evidências. Esse tipo de fiscalização determinará quando basta um monitoramento das atividades da empresa, quando é preciso uma auditoria e quando deve ser feita a fiscalização in loco. Recomenda-se verificar eventuais necessidades de adequação nos normativos de penalização das empresas para implementar a seletividade na fiscalização.

226. A falta de identificação das empresas no painel de acompanhamento do Monitriip retira o potencial caráter de promoção da qualidade da informação enviada, por não constranger as empresas que não atendem os requisitos adequadamente e que, por isso, obtêm pior classificação. Sugere-se que seja feita a identificação das empresas para induzir a melhoria na qualidade da informação.

227. Sugere-se também avaliar a criação de indicadores que possam ser divulgados para incentivar as empresas a melhorar a qualidade dos serviços. Caso um ranking mais geral não seja possível, por se tratar de algo de difícil parametrização, podem ser analisados indicadores específicos que apontem para temas de interesse do usuário, como a pontualidade. Neste caso, são necessárias ferramentas tecnológicas robustas que tragam credibilidade aos indicadores. No caso do indicador de pontualidade o Monitriip é de essencial importância.

### **7.3. Princípio 3 - Risco e proporcionalidade**

228. Recomenda-se fazer o levantamento das situações que apresentam maior risco para o transporte de passageiros e utilizá-lo para planejar as fiscalizações do serviço.

229. Para isso devem-se também criar guias oficiais para os servidores oficializando como o risco deve ser considerado no planejamento das ações.

230. Na divulgação das atividades de fiscalização realizadas deve ser transparente como foi feito o direcionamento e deve-se informar o resultado nos diferentes grupos de risco. Deve-se atentar para que a fiscalização presencial não atinja o limiar a partir do qual a conformidade é desincentivada.

### **7.4. Princípio 4 - Regulação responsiva**

231. Conforme estabelecido na pirâmide regulatória da regulação responsiva, a recomendação para simplificar os processos deve ser aplicada para auxiliar os entes regulados a cumprir os regulamentos, o que levaria a uma redução das infrações e a

um comportamento mais adequado dos entes regulados.

232. Uma das ferramentas que pode auxiliar a implementar essa simplificação é o uso de insights comportamentais. Ao estudar os insights comportamentais os servidores têm maior conhecimento dos vieses comportamentais que conduzem os entes regulados a um comportamento diferente do racional.
233. Uma das aplicações dos insights comportamentais que se identifica preliminarmente é a simplificação da divulgação de informações.
234. O Conselho de Política Regulatória e Governança ressalta a importância de que as partes interessadas possam facilmente entender seus direitos e obrigações (OCDE, 2012, p. 11). Por isso, recomenda-se também que os textos regulatórios e orientações para as empresas sejam elaborados utilizando linguagem simples. Para que os servidores possam fazê-lo, recomenda-se que sejam capacitados para tal.
235. Segundo OCDE (2019), os sites devem ser analisados para ser claros, inclusive layout visual. O site da ANTT foi alterado recentemente passando a adotar o padrão gov.br. Recomenda-se analisar se a forma como as informações estão nele divulgadas é feita de uma maneira que facilite a consulta pelo público em geral. Um site que pode ser usado como referência é o do governo do Reino Unido (<https://www.gov.uk/>).
236. Outra maneira de simplificar a comunicação com os entes regulados é o uso de mais imagens, áudios. Segundo OCDE (2019), esses meios, em alguns casos, podem transmitir informação de maneira mais efetiva que o mais claro dos textos.

#### **7.5. Princípio 6 - Coordenação e consolidação**

237. A ANTT já faz parte de uma rede de troca de experiência com outras agências reguladoras federais. Recomenda-se o desenvolvimento de iniciativa semelhante com agências reguladoras do setor de transporte no nível estadual.

#### **7.6. Princípio 7 - Governança transparente**

238. Embora existam manuais relacionados ao transporte de passageiros, para orientar as empresas, recomenda-se que esses sejam revisados para identificar potenciais necessidades de atualização e simplificação.

#### **7.7. Princípio 8 - Integração de informações**

239. As tecnologias de informação e comunicação devem ser usadas para maximizar

o foco de risco, a coordenação e o compartilhamento de informações – bem como o uso ideal dos recursos.

240. Além das iniciativas atualmente em andamento para melhoria da integração de informações recomenda-se, tendo em vista inclusive um possível compartilhamento de dados com órgãos estaduais, adotar padrões comuns para a estrutura de informações para garantir a interoperabilidade.
241. Para reduzir o prazo de notificação de multas sugere-se avaliar a implementação do Sistema de Notificação Eletrônica (SNE).

#### **7.8. Princípio 9 - Processo claro e justo**

242. Embora a ANTT divulgue a lista de serviços prestados pela agência, para a sociedade não há uma lista consolidada de serviços de fiscalização para as empresas que contenham todos os órgãos que possam fiscalizar os serviços de transporte de passageiros (inclusive agências reguladoras estaduais).
243. A Ouvidoria da ANTT tem a prática de garantir o anonimato das denúncias, mas não tem ainda um sistema que permita fazê-lo de maneira eficiente. Para garantir o anonimato, pretende-se integrar à Ouvidoria Geral da União (FalaBR), o sistema utilizado por diversos outros órgãos.

#### **7.9. Princípio 10 - Promoção de conformidade**

244. Além da publicação de manuais, a ANTT já possui um podcast no qual divulga informações relevantes à sociedade. Essa ferramenta pode ser utilizada para ajudar a divulgar informações aos entes regulados e sociedade em geral.
245. Recomenda-se a publicação de vídeos no Youtube com orientações quanto aos principais procedimentos que devem ser realizados pelas empresas.
246. Um exemplo de agência reguladora que pode ser citado que realiza esse tipo de procedimento com sucesso é agência responsável pela regulação econômica dos serviços de água, a Ersas. Fazem vídeos no *Youtube* (<https://www.youtube.com/channel/UCEewVWFRU3SvQbYrfNCMSuQ>) para explicar os relatórios elaborados e para dar informações às empresas sobre como prestar as informações à agência reguladora.
247. A agência responsável pela regulação econômica dos serviços de água relatou que

obtiveram uma experiência positiva na adoção da abordagem *Naming and Shaming*. Trata-se de uma opção de aplicação de Insights Comportamentais que consiste em divulgar às empresas associadas a nota obtida em determinado critério de maneira a constranger as empresas que obtém notas baixas.

248. Criaram também prêmios para as empresas, que mudam de acordo com as metas do órgão. As empresas têm acesso às notas antes de publicar. As metas para os indicadores são definidas em conjunto com as partes interessadas e estão no plano estratégico do órgão.
249. Sugere-se que a ANTT estude a concessão de prêmios na área de transporte de passageiros.
250. Um dos problemas relatados pelas áreas é o do risco de não pagamento de multas. O setor de fiscalização entende que não há incentivo a pagar as multas. Segundo o setor, muitas empresas em vez de pagá-las recorrem ao parcelamento quando necessitam algum financiamento e depois voltam a ficar inadimplentes. A observação do setor reforça a necessidade do estabelecimento de incentivos adicionais para que as empresas entrem em conformidade.

#### **7.10. Princípio 11 - Profissionalismo**

251. Recomenda-se que no mapeamento de competência para as áreas de passageiros, fiscalização, sejam observadas, além das competências técnicas, a habilidade de comunicação, para identificar e gerenciar riscos, e o conhecimento de ferramentas de insights comportamentais. O conhecimento de insights comportamentais também deve ser uma competência do setor de tecnologia da agência, pois pode auxiliar na criação de sistemas mais efetivos.

#### **7.11. Princípio 12 - Verificação da realidade**

252. Para o acompanhamento também dos entes regulados recomenda-se, em complemento às Pesquisas de Satisfação dos Usuários, realizar pesquisas periódicas também com as empresas, para identificar a satisfação com a qualidade da informação recebida da ANTT e sua capacidade de compreensão das informações necessárias para manter a conformidade.

## 8. Bibliografia

Controladoria Geral da União – CGU (2019) Relatório de Avaliação Agência Nacional de Transportes Terrestres Exercícios 2014-2018. Disponível em <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/855697>. Acesso em 2/11/2020.

Comissão Europeia (2020). Disponível em <https://ec.europa.eu/eurostat/web/transport/overview>. Acesso em 2/9/2020.

OCDE (2020) *OECD Statistics*. Disponível em <https://stats.oecd.org/>. Acesso em 2/9/2020.

OECD (2019), *Delivering Better Policies Through Behavioral Insights: New Approaches*, OECD Publishing, Paris, Disponível em <https://doi.org/10.1787/6c9291e2-en>. Acesso em 2/9/2020

OECD (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing, Paris. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209022-en>. Acesso em 2/9/2020

OECD (2014), *Regulatory Enforcement and Inspections, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*, OECD Publishing. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en>. Acesso em 2/9/2020

OECD (2018), *OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit*, OECD Publishing, Paris. Disponível em <https://doi.org/10.1787/9789264303959-en>. Acesso em 2/9/2020

ANTT (2018) Manual de fiscalização Manual de Fiscalização do Transporte Rodoviário Regular Interestadual de Longa Distância de Passageiros. Disponível em <https://www.antt.gov.br/documents/359209/0/Manual+de+Fiscaliza%C3%A7%C3%A3o+do+Transporte+Nacional+de+Passageiros+Longa+Dist%C3%A2ncia.pdf/b9eb29e8-03bd-2c13-b27b-8c010693070f?t=1592236604477>. Acesso em 2/9/2020

ANTT (2020) Planejamento Estratégico. Disponível em <https://www.antt.gov.br/documents/845276/851896/Cartilha+do+Lan%C3%A7amento+do+Planejamento+Estrat%C3%A9gico+ANTT+ciclo+2020+a+2030.pdf/94140b09-0a93-a566-068d-4e0f884d7943?t=1591809785947>. Acesso em 2/9/2020.

ANTT (2019) Indicadores Estratégicos, 2014 a 2019. Disponível em <https://www.antt.gov.br/documents/845276/851893/Indicadores+Estrat%C3%A9gicos%2C+2014+a+2019.xlsx/3dfd5e2f-8dda-f4ac-e793-d0441974fdd3?t=1593101658513>. Acesso em 11/9/2020

## **9. Anexos**

**Anexo I - Banco de dados dos processos de Cassação e de declaração de inidoneidade**

**Anexo II - tempo processamento**

**AnexoIII - Atualização multas**

**Anexo IV - Demanda**