

REGULAMENTAÇÃO DO TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERESTADUAL E INTERNACIONAL DE PASSAGEIROS

Francisco Giusepe Donato Martins
Denise de Torres de Mesquita da Silveira Silva
José Ricardo Tavares Louzada
Pedro Antonio de Jesus Baptista
Tribunal de Contas da União

Resumo

O Estado brasileiro intensificou o processo de reformas econômicas com a implantação do Programa Nacional de Desestatização, sendo enfatizado, a partir de 1995, a privatização e a desestatização de serviços públicos. No âmbito desse processo, ocorreram diversas modificações de cunho institucional, jurídico e regulatório, que influenciaram a forma de atuação dos órgãos responsáveis pelo planejamento e pela gestão da oferta de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. Nesse escopo, o objetivo deste trabalho é verificar em que medida as recentes modificações na legislação, afetaram a regulamentação daqueles serviços. Para tanto, foram considerados os princípios e as diretrizes gerais, o ordenamento jurídico brasileiro e a prática atualmente adotada para descentralização dos serviços. A análise efetuada demonstrou a existência de fortes barreiras à entrada de novos operadores e que a política tarifária adotada não transfere o risco do negócio para o particular, repassando integralmente aos usuários os acréscimos relativos aos insumos do setor.

Abstract

The economic reforms in Brazil were intensified with the launching of the federal “National Program of Privatization” (or NPD). From 1995 the privatization and new concession of public services became relevant. Within this process, institutional, regulatory and legal changes occurred, with a strong impact upon the institutions responsible for planning and managing the interstate and international passengers transport services offer. This paper aims to verify how recent changes in federal legislation affected the regulation of these services. To do so, the principles, general guidelines and brazilian jurisdictional structure were considered, as well as the current practice adopted on service decentralization. The analysis demonstrated the existence of strong barriers to entry for new operators and also that the adopted tariff policy does not transfer the business risk to the service suppliers, passing integrally to the consumers any price increases in the sector inputs.

1. INTRODUÇÃO

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, o Estado brasileiro intensificou o processo de reformas econômicas com a implantação do Programa Nacional de Desestatização (Lei n.º 8.031/90), promovendo, entre 1990 e 1995, “reformas de mercado” caracterizadas, principalmente, pela abertura comercial. A partir de 1995, iniciou-se uma nova fase dentro do processo de reformas, sendo enfatizada a privatização e a desestatização de serviços públicos.

Nesse contexto, foram estabelecidas, mediante a Lei n.º 8.987/95, as diretrizes gerais acerca da delegação da prestação de serviços públicos para a iniciativa privada, sendo posteriormente criadas agências reguladoras setoriais, destacando-se a Agência Nacional de Transporte Terrestres. Em alguns casos o Estado deixou de exercer atividades empresariais e, em outros, passou a ter a exclusividade na prestação de serviços, como os de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. No entanto, esses serviços têm sido integralmente prestados pela iniciativa privada, desde 24/10/1850, quando o Imperador Dom Pedro II concedeu, por meio do Decreto 720-A, ao cidadão Honório Francisco Caldas o direito de interligar a capital do império e a Vila de Iguassú, da Província do Rio de Janeiro, pelo prazo

de 20 anos (Gômara, 1999), sendo considerada uma atividade preponderante para o desenvolvimento sócio-econômico do país, em favor da unidade nacional e da integração regional.

Nesse escopo, o reconhecimento dos aspectos jurídicos, regulatórios e institucionais inerentes ao transporte rodoviário de passageiros é fundamental para se aferir se a prestação do serviço delegado atende aos princípios e às diretrizes que norteiam a regulação do setor e estão previstos em lei.

O primeiro Regulamento dos Serviços Rodoviários Interestaduais e Internacionais de Transporte Coletivo de Passageiros foi aprovado somente em 20/7/1971, por meio do Decreto n.º 69.691. Esse documento conferiu ao Departamento Nacional de Estradas e Rodagem – DNER a competência para planejar, conceder ou autorizar e fiscalizar a execução dos serviços nele previstos. Além disso, dispôs sobre planejamento, implantação, adjudicação, remuneração e execução dos serviços. O regulamento, definido como conjunto de regras e normas, não compreendeu as diretrizes da política governamental voltada para transportes.

A necessidade de visão ampla do transporte foi inserida, contudo, na Constituição Federal de 1934, que atribuiu à União a competência privativa para estabelecer o plano nacional de viação férrea e o de estradas de rodagem, e regulamentar o tráfego rodoviário federal (art. 5º, inciso IX). A Constituição Federal de 1946, por sua vez, ratificou a competência da União para estabelecer o Plano Nacional de Viação. Tal competência foi materializada pela Lei n.º 5.917/73, que aprovou o Plano Nacional de Viação e em cujo anexo estão apresentadas as nomenclaturas e as relações descritivas dos sistemas rodoviário, ferroviário, portuário, hidroviário e aeroviário nacionais.

A Constituição Federal de 1988 ampliou a preocupação com os transportes, na medida em que estabeleceu a competência da União para explorar, diretamente ou por meio de autorização, permissão ou concessão, os serviços de transporte interestadual e internacional de passageiros (art. 21, XII, “e”) e, ainda, a competência privativa da União para legislar sobre as diretrizes da política nacional de transportes (art. 22, XII). Pretendeu, dessa forma, reforçar a necessidade de planejamento do setor de transportes e de integração dos diversos modais. Inovou, ainda, quando determinou que a prestação dos serviços públicos deveria ocorrer, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre precedida de licitação (art. 175).

A promulgação da Carta Magna acarretou a atualização do regulamento dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros vigente à época (Decreto n.º 92.353/86), efetuada por meio do Decreto n.º 99.072/90, que incluiu a exigência de prévia licitação e a possibilidade de delegação dos serviços mediante concessão ou permissão. Decorridos três anos, o Decreto n.º 952/93 promoveu alterações institucionais ao transferir as atribuições do DNER para o Departamento de Transportes Rodoviários, órgão subordinado à Secretaria de Transportes Terrestres (STT) do Ministério dos Transportes, revogando os Decretos n.º 92.353/86 e 99.072/90 e passando a ser o referencial para o transporte rodoviário de passageiros.

A regulamentação do art. 175 da Constituição Federal, no que tange ao regime de concessão e permissão dos serviços públicos, somente ocorreu em 13/2/1995, com a edição da Lei

n.º 8.987. Esse fato provocou a revisão do Decreto n.º 952/93 e deu origem ao Decreto n.º 2.521/98, atualmente em vigor. Ficou a cargo do Ministério dos Transportes a organização, a coordenação, o controle, a delegação e a fiscalização dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

A partir de 2001, com a edição da Lei n.º 10.233, foram criados o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte – CONIT e a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, que atribuiu a esses entes competências inerentes ao planejamento e à gestão de transportes.

O objetivo deste trabalho é verificar em que medida as recentes modificações na legislação, em especial no que se refere aos serviços públicos delegados, influenciaram a regulamentação dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. Para tanto, serão considerados os princípios e as diretrizes aplicáveis ao transporte rodoviário de passageiros, o ordenamento jurídico brasileiro (Constituição de 1988, Lei n.º 8.666/93 e alterações introduzidas pela Lei n.º 8.883/94, Lei n.º 8.987/95 e as alterações inseridas pela Lei n.º 9.648/98, Lei n.º 9.074/95, Lei n.º 9.503/97, Decreto n.º 2.521/98, Resoluções emitidas pelo CONTRAN, Instruções Normativas do Tribunal de Contas da União e Resoluções emitidas pela ANTT) e a prática atualmente adotada para descentralização dos serviços.

2. ANÁLISE DOS REGULAMENTOS

A análise dos regulamentos levará em conta as etapas obrigatórias do processo de outorga de permissão e algumas variáveis consideradas relevantes para a regulamentação (GEIPOT, 1995; TCU, 1998), quais sejam: (a) política de transporte rodoviário de passageiros; (b) estudos de viabilidade técnica e econômica desenvolvidos; (c) formas de entrada no mercado; (d) prazos de delegação; e (e) política tarifária.

2.1. Política de transporte rodoviário de passageiros

A criação do Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte – CONIT e da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, efetivada ante a edição da Lei n.º 10.233/01, demonstra a intenção do poder público de desenvolver política especificamente voltada para o setor de transportes, nele inserido o transporte rodoviário de passageiros.

Ao CONIT compete, além de propor ao Presidente da República políticas nacionais de integração dos diferentes modos de transporte de pessoas e bens, aprovar, em função das características regionais, as políticas de prestação de serviços de transporte às áreas mais remotas ou de difícil acesso do País, submetendo ao Presidente da República e ao Congresso Nacional as medidas específicas que implicarem a criação de subsídios. Assim, nota-se que existe um órgão legalmente instituído, cuja função precípua é formular políticas voltadas para o setor de transportes.

A ANTT, por sua vez, tem por objetivo implementar, em sua respectiva esfera de atuação, as políticas formuladas pelo CONIT e pelo Ministério dos Transportes, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos na Lei n.º 10.233/01.

Não obstante, e em que pese os ditames da Lei n.º 10.233/01, verifica-se que o CONIT ainda não foi operacionalizado, o que prejudica a atuação de forma eficiente do órgão regulador, especificamente no tocante ao planejamento e à gestão da oferta dos serviços de transporte

interestadual e internacional de passageiros, aspecto de suma importância para realização de licitações.

2.2. Estudos de viabilidade técnica e econômica de mercado

2.2.1. Metodologia adotada

A ANTT tem a atribuição de propor ao Ministério dos Transportes os planos de outorgas para exploração da infra-estrutura e prestação de serviços de transporte terrestre, instruídos a partir de estudos específicos de viabilidade técnica e econômica.

Até o final de 2003, o Órgão Regulador havia apresentado ao Ministério de Transportes três planos de outorgas, cujos estudos se basearam em modelos econométricos para estimativa da demanda do transporte de passageiros em ligações rodoviárias, atualizados em 2001 pela STT. O modelo estabelece cinco equações de estimativa da demanda que consideram a extensão das linhas:

- longas (superior a 800 km);
- médias (entre 400 e 800 km);
- curtas (entre 75 e 400 km);
- semi-urbanas, fora ou no entorno do Distrito Federal (inferior a 75 km).

As equações derivam da seguinte fórmula:

$$e = \frac{b_0 \cdot x P_1^{b_1} \cdot x P_2^{b_2}}{D^{b_3}} \quad (1)$$

onde: e: demanda anual estimada;
 b_0 , b_1 , b_2 e b_3 : parâmetros;
 P_i : população do município (i); e
 D: distância entre os pontos da linha, extremos e seções, em km.

A função para estimativa da demanda não considera o preço do próprio serviço ofertado, o preço dos serviços substitutos e complementares e a renda dos usuários, variáveis que influenciam a demanda por bens e serviços, de acordo com os conceitos solidificados na microeconomia.

Estabeleceu-se, além disso, o Percurso Médio Anual – PMA (superior a 127.220 km) como parâmetro para definição das linhas rodoviárias interestaduais e internacionais de passageiros que deverão ser licitadas, o ônibus convencional com sanitário de 46 lugares e o aproveitamento de 68% dessa capacidade.

Concluído o estudo de viabilidade, e constatada a rentabilidade da linha para operar um veículo de porte preestabelecido, tem início o procedimento licitatório. Observa-se, no entanto, que o procedimento atualmente em vigor, de identificação de viabilidade de linha, condicionante para abertura do certame, vem de encontro à premissa de acessibilidade ao serviço público. Isso porque ao se concentrar o enfoque na rentabilidade da linha, fator preponderante para as empresas privadas que operam no setor, é relegada a segundo plano a oferta do serviço a qualquer tempo e em qualquer lugar. Onde se concluir que os critérios

constantes da metodologia adotada pela ANTT podem estar restringindo a oferta dos serviços a localidades de baixa renda ou regiões menos desenvolvidas.

A Lei n.º 8.987/95 estabelece, entre os direitos dos usuários, o de obter e de utilizar o serviço, com liberdade de escolha entre vários prestadores de serviços, quando for o caso, observadas as normas do poder concedente (Lei n.º 9.648/98, art. 7º, III). Nesse sentido, verifica-se que, além de disponível o serviço, ao usuário devem ser oferecidas opções de escolha para sua utilização, quando for o caso. De fato, o art. 7º do Decreto n.º 2.521/98 prevê que as permissões para exploração desses serviços não terão caráter de exclusividade. Não obstante, somente 5% das linhas básicas, exploradas em 2001, têm mais de um operador, consoante os dados do Anuário Estatístico de 2002 (ANTT, 2003).

Dessa forma, pode-se depreender que os parâmetros operacionais médios (tamanho do veículo e índice de ociosidade), atualmente adotados nos estudos de viabilidade das linhas, afetam o processo de tomada de decisão, restringem a oferta dos serviços e a competição no mercado, além de ferir o princípio da igualdade entre os licitantes (Lei n.º 8.666/93, art. 3º).

2.2.2. *A função do Ministério dos Transportes*

A análise da regulamentação vigente permite constatar que a licitação de novas linhas interestaduais e internacionais depende de avaliação do Ministério dos Transportes, quanto à conveniência e à oportunidade, e resulta de estudo de mercado que indique a possibilidade de exploração autônoma do mesmo (Decreto n.º 2.521/98, art. 11, § 1º). Assim, em que pese o estudo de viabilidade condicionar o lançamento de novas linhas, a exigência de exploração autônoma não deve ser confundida com rentabilidade, mas sim com a capacidade de que deve dispor o operador selecionado para, sem subsídio do poder público, prestar o serviço.

O regulamento vigente exige a apresentação de estudos de viabilidade, os quais não vinculam o Poder Permitente, ou seja, a licitante vencedora não poderá argüir, no futuro, recomposição tarifária em razão da perda de rentabilidade ou da não realização da demanda inicialmente prevista. Em outras palavras, o estudo de viabilidade tem por único objetivo aferir rentabilidade e, dessa forma, definir se a linha deve ou não ser licitada, observados os requisitos operacionais estabelecidos.

Desses estudos não resultam quaisquer limitações tarifárias, visto que a vencedora do certame é aquela que apresenta menor coeficiente tarifário para o trecho. Esse valor, multiplicado pela extensão da linha, resulta na tarifa a ser cobrada do usuário. Por outro lado, a decisão por licitar deve considerar a necessária disponibilidade do serviço público, como estabelece o princípio da generalidade ou universalidade, definido por Grotti (2002) nos seguintes termos:

é uma manifestação do princípio da igualdade, isto é, a possibilidade de que o serviço possa ser exigido e usado por todos. Significa que o mesmo deve atender, indistintamente, a todos que dele necessitem, independentemente do poder aquisitivo, satisfeitas as condições para sua obtenção. Sua manutenção se constitui num dever legal, podendo ser exigido tanto daqueles que tenham a competência para instituí-lo quanto daqueles que o executem.

Esse entendimento decorre do inciso IV do art. 3º da Lei n.º 9.074/95, que determina a observância pelo Poder Permitente do atendimento abrangente ao mercado, sem exclusão das populações de baixa renda e das áreas de baixa densidade populacional inclusive as rurais. Conquanto o *caput* desse artigo faça referência às concessões outorgadas anteriormente à Lei n.º 8.987/95, deve-se compreender que esse detalhamento tem por objetivo melhor definir o

princípio da generalidade e explicitar sua aplicação ao serviço considerado adequado, independente do momento em que haja ocorrido a outorga.

É oportuno ressaltar, ainda, os princípios para gerenciamento da operação dos serviços de transporte rodoviário de passageiros, dispostos no art. 11 da Lei n.º 10.233/01, especialmente os seguintes: (a) assegurar a unidade nacional e a integração regional; (b) proteger os interesses dos usuários quanto à qualidade e oferta de serviços de transporte; e (c) assegurar, sempre que possível, que os usuários paguem pelos custos dos serviços prestados em regime de eficiência.

Esses dispositivos vêm ratificar o dever de o Poder Permitente ofertar serviço adequado e promover a integração regional, observados os princípios da eficiência e da modicidade tarifária, firmados na Lei n.º 8.987/95 (art. 6º, § 1º). Nesse sentido, para atender ao princípio da universalidade, o foco do Poder Permitente deve voltar-se para a necessária oferta do serviço, em detrimento da atual aferição de rentabilidade, adequando-se o esquema operacional da linha às características da região e ao público-alvo que se pretende atender.

2.3. Formas de entrada no mercado

A redução de barreiras à entrada de operadores no mercado visa atrair um número maior de interessados em explorar os serviços de transporte rodoviário de passageiros e estimular cada permissionária em particular, e ao setor como um todo, a buscar o aumento de eficiência (COPPEAD/GEIPOT, 1995). Entretanto, exigências e situações restritivas à entrada de novos operadores no mercado não é incomum, podendo ser citadas as seguintes: vedação à participação de pessoas físicas e consórcios de empresas nos processos licitatórios;

- documentação exigida para fins de qualificação jurídica, técnica e econômico-financeira;
- tipo de veículo exigido para exploração do serviço (ônibus do tipo rodoviário com sanitário e 46 lugares);
- idade máxima dos veículos utilizados para exploração do serviço.

2.3.1. Participação de pessoas físicas e de consórcios de empresas

Nos termos do Decreto n.º 2.521/98 (art. 3º, XVIII), é vedada a participação das pessoas físicas no processo licitatório, o que contraria o disposto na Lei n.º 8.987/95 (art. 2º, IV). Há os que defendam no setor de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros que tal restrição foi estabelecida para resguardar os interesses dos usuários e garantir os requisitos necessários ao serviço adequado, também previstos na Lei n.º 8.987/95 (art. 6º, § 1º).

Não obstante, a participação de pessoas físicas como agentes do setor, além de estar prevista na Lei de Concessões, pode possibilitar a expansão da oferta dos serviços de transporte rodoviário de passageiros a localidades não atrativas às empresas já estabelecidas.

Constatou-se que os editais de licitação vedam também a participação de consórcios de empresas. A esse respeito, há entendimento já firmado pelo Tribunal de Contas da União (2002) de que a Lei n.º 8.987/95 (art. 2º, IV) delimita a delegação de permissão a pessoa física ou jurídica, mas não impede a participação de consórcio na licitação.

2.3.2. *Qualificação jurídica, técnica e econômico-financeira*

A documentação exigida para fins de qualificação jurídica, técnica e econômico-financeira está listada na Resolução ANTT n.º 18/2002 (Título III, art. 15) e refere-se, tão-somente, a pessoas jurídicas.

A qualificação técnica é certificada pela comprovação de aptidão para o desempenho de atividade pertinente, compatível com o objeto da licitação, mediante apresentação de atestado fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado. Pode-se afirmar que esses termos consistem em versão adaptada da Lei n.º 8.666/93 (art. 30), que demonstra a intenção do legislador em assegurar, nos quadros da empresa licitante, a existência de profissionais qualificados para a execução da obra ou do serviço que se pretende contratar.

O texto desenvolvido pelo Ministério do Transportes, e referendado na Resolução ANTT n.º 18/2002, desvirtua o sentido da Lei. Isso porque exige, para fins de habilitação técnica, que a empresa comprove a aptidão para o desempenho da atividade, quando o foco central deve ser a capacitação dos indivíduos que efetivamente prestarão o serviço, a exemplo do que estabelece a Lei n.º 8.666/93 (art. 30, § 1º). Como exemplo, pode-se mencionar a situação de uma empresa nova, que nunca desenvolveu a atividade de transporte de passageiros. Essa empresa, mesmo que constitua seus quadros com os melhores motoristas disponíveis no mercado, entre outros empregados necessários à operação, estaria impedida, pelas regras atuais, de participar do certame, pois não conseguiria obter o atestado exigido.

No que se refere à qualificação econômico-financeira das licitantes (Resolução ANTT n.º 18/2002, Título III, art. 15, § 4º), é exigida a comprovação de disponibilidade de capital mínimo, cujo valor não poderá exceder a dez por cento da receita estimada para a linha ao longo do prazo contratual, tomando-se por base o coeficiente tarifário vigente, fixado pelo Poder Permitente, para o serviço convencional com sanitário em piso Tipo I (asfaltado) (Lei n.º 8.666/93, art. 31, § 3º).

Depreende-se, portanto, que o capital mínimo exigido da licitante está associado à receita total estimada para o serviço. O cálculo dessa receita decorre da demanda estimada no estudo de viabilidade da ANTT, do coeficiente tarifário relativo ao serviço convencional com sanitário em rodovias asfaltadas, da extensão da linha a ser operada e do índice de ociosidade estimado de 34%.

Assim, enquanto a intenção da Lei n.º 8.666/93, ao prever a exigência de capital mínimo, é comprovar as condições da licitante para prestar o serviço a que se propõe (art. 31, § 1º), o Poder Permitente requer mais do que garantia para cumprimento do contrato quando considera a receita total estimada como valor estimado da contratação.

É razoável supor que o licitante deverá comprometer-se ante os investimentos necessários à prestação do serviço, geralmente em montante inferior à receita. A propósito, esse foi o entendimento do Tribunal de Contas da União (2001) ao afirmar que o capital ou patrimônio líquido mínimo, necessário para garantir o eficaz cumprimento do contrato, deveria balizar-se pelo total de investimentos que venha a ser exigido dos prestadores de serviços, pois o que interessa à Administração é conhecer se o licitante vencedor terá condições de implementar os investimentos que se comprometeu a realizar.

2.3.3. *O tipo de veículo*

As licitações estabelecem o ônibus, do tipo rodoviário com sanitário, como sendo o parâmetro para prestação do serviço. Não obstante, para atender ao que estabelece a Lei n.º 8.987/95 (art. 23, II), quanto à indicação do modo, forma e condições de prestação do serviço, deve constar do contrato de permissão, o esquema operacional fixado no procedimento licitatório para prestação do serviço.

O Decreto n.º 2.521/98 (art. 56) estabeleceu que na execução dos serviços serão utilizados ônibus que atendam às especificações constantes do edital e do contrato. O glossário de termos e conceitos da ANTT, por sua vez, aprovado pela Resolução ANTT n.º 16/2002, define ônibus como sendo o veículo automotor de transporte coletivo com capacidade para mais de 20 passageiros sentados, ainda que, em virtude de adaptações com vista à maior comodidade destes, transporte número menor.

Segundo informação obtida junto à ANTT, a adoção desse parâmetro decorre de norma do Código Nacional de Trânsito – CONTRAN. De acordo com a Resolução CONTRAN n.º 811/96, art. 1º, o transporte coletivo de passageiros pode ser feito por ônibus ou microônibus. Essa mesma Resolução define microônibus como sendo o veículo de transporte coletivo de passageiros projetado e construído com a finalidade exclusiva de transporte de pessoas, com lotação de no máximo 20 passageiros e dotado de corredor interno para circulação dos mesmos.

A questão do veículo utilizado no transporte também tem sido alvo de questionamento por parte dos usuários do serviço, de proprietários de vans e microônibus, de associações de classe, e de pessoas físicas interessadas em realizar fretamentos para pequenos grupos, consoante Relatório (Ano I – Janeiro a Dezembro de 2003) elaborado pela Ouvidoria da ANTT. Esse Relatório registra o recebimento, no período 2000-2003, de quantidade expressiva de manifestações a respeito da utilização de vans e de microônibus no transporte interestadual de passageiros.

A Lei n.º 10.233/01, ao tratar do regime de permissão para prestação regular de serviços de transporte de passageiros, que independam da exploração da infra-estrutura e não tenham caráter de exclusividade ao longo das rotas, estabeleceu que o edital de licitação deverá indicar o modo, a forma e as condições de adaptação da prestação dos serviços à evolução da demanda (art. 38, § 2º, III). Para atender essa evolução, a ANTT poderá autorizar a utilização de equipamentos de maior capacidade e novas frequências e horários, nos termos da permissão outorgada.

Apesar disso, os normativos da ANTT restringem a prestação dos serviços de transporte interestadual e internacional a veículos de grande porte (ônibus de 46 lugares). Essa medida acresce custo ao serviço, o que reflete nas tarifas, além de limitar a participação de possíveis interessados na prestação do serviço. Nos tempos atuais, em que se tem buscado inibir o transporte clandestino, uma possível solução seria regularizar os serviços de transporte efetuados por tais operadores, evidentemente, com os necessários padrões operacionais e as devidas garantias de segurança para o usuário.

2.3.4. Idade máxima da frota

A idade da frota empregada na prestação do serviço pelas permissionárias segue o padrão da planilha tarifária vigente. Os veículos são depreciados a uma taxa de 16% ao ano, o que resulta em vida útil de 5 anos e, teoricamente, estimula a renovação da frota.

Apesar disso, e de acordo com os dados relativos à frota verificados no Anuário Estatístico de 2002, cerca de 53% da frota nacional, utilizada no transporte rodoviário de passageiros, tem idade superior a 5 anos. Exemplo extremo é o de determinada operadora, cuja frota tem idade média de 22,63 anos.

Pode-se concluir, dessa forma, a disparidade entre os critérios e parâmetros adotados pelo Ministério do Transportes, ratificados pelas resoluções recentes da ANTT.

2.4. Prazos da delegação

As permissões para exploração dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros têm prazos fixados em 15 (quinze) anos, sem previsão de prorrogação.

A Lei n.º 8.987/95 (art. 42, § 2º) não facultou a regularização das permissões sem prazo determinado ou com prazo vencido. Apesar disso, fixou prazo necessário à realização dos levantamentos e avaliações indispensáveis à organização das licitações que precederão a outorga das permissões que as substituirão, prazo esse que não será inferior a vinte e quatro meses.

Dessa forma, em que pese estar expressa a determinação para realização de licitações, os serviços enquadrados na situação prevista naquele dispositivo legal continuarão a existir, na medida em que não há um prazo limite para que o Poder Permitente tome a iniciativa para ajustá-los aos termos da lei.

O que se verifica, na prática, é que quase dez anos já se passaram sem que fossem realizados os procedimentos necessários à realização dos certames, especificamente quanto às linhas cujos contratos não tenham sido assinados após a edição do Decreto n.º 2.521/98, e que se enquadram na hipótese prevista na Lei n.º 8.987/95 (art. 42, § 2º). Ademais, as licitações no âmbito do transporte rodoviário de passageiros têm ocorrido de forma extremamente lenta.

2.6. Política tarifária

A política tarifária, atualmente em vigor para o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, adotou o modelo de remuneração do custo médio do serviço, mediante a utilização de planilha de custos, que contempla os seguintes aspectos:

- custos (instalações, equipamentos, pessoal, depreciação, remuneração de capital, combustíveis, lubrificantes, rodagem, peças e acessórios e administração);
- parâmetros operacionais (percurso médio anual – PMA, Índice de aproveitamento – IAP, lotação média da frota – LOT e fator redutor de encomendas – FRE);
- adicionais incidentes (tributos, seguros e gratuidades instituídas por lei).

Essa estrutura é conhecida na literatura técnica como *cost plus* e consiste em obter, a partir dos custos mais significativos para o setor, o coeficiente tarifário correspondente por

quilômetro e por passageiro. A tarifa é obtida a partir do produto desse coeficiente e a extensão da linha a ser percorrida.

Observou-se que a remuneração adotada repassa integralmente aos usuários do serviço os acréscimos relativos aos insumos constantes da planilha. Dessa forma, praticamente não há risco para o prestador do serviço, estando garantido o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

A Lei n.º 8.987/95 (art. 2º) imputou o risco inerente ao negócio ao particular, o que exprime a intenção do legislador de estimular o operador a adotar as melhores práticas administrativas e operacionais à prestação do serviço. Assim, o repasse dos custos significa eliminar os riscos da empresa mal administrada e os riscos inerentes ao negócio, pois, para o permissionário, independente da sua atuação, está garantida a remuneração e, sobretudo, a cobertura dos custos adicionais.

Além disso, o modelo atual de remuneração por custos não internaliza os ganhos de produtividade, de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com o intuito de favorecer a modicidade tarifária, conforme previsto na Lei n.º 8.987/95 (art. 11).

Até julho de 2002, mês em que são reajustadas as tarifas do serviço, adotou-se uma única planilha tarifária para todo o sistema de transporte rodoviário interestadual e internacional. Não eram consideradas as peculiaridades inerentes a cada tipo de serviço, especialmente no que diz respeito ao transporte interestadual semi-urbano, cujas características são próprias de transporte urbano. Contudo, por deliberação do Tribunal de Contas da União (2002), que recomendou ao Órgão Regulador a atualização dos critérios, da metodologia e dos coeficientes tarifários adotados para o levantamento do custo da prestação do serviço, foram utilizadas planilhas distintas para o serviço prestado em ônibus convencional de 46 lugares, com sanitário, e para o serviço de transporte semi-urbano. Essa atualização, interpretada como revisão tarifária, resultou em redução do reajuste tarifário aplicável a partir de 2003 de 28% - calculado inicialmente - para 17,48%, para o transporte interestadual e internacional, e para 12,84% para o transporte semi-urbano.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As inovações trazidas pela Lei n.º 8.987/95 não se refletiram em avanços e modernização para o processo de regulamentação dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

No tocante a políticas voltadas para o setor de transporte rodoviário de passageiros, tem-se que o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transportes – CONIT, criado em 2001, permanece omissa em suas funções.

As principais normas para regulamentação do mercado advêm de documentos emitidos pelo Ministério dos Transportes, que foram compilados e reeditados por meio de resoluções da ANTT. As alterações regulatórias mais relevantes foram realizadas em cumprimento à deliberações de entidades de controle e fiscalização.

As linhas são tidas como um mercado isolado e definidas segundo parâmetros operacionais pré-definidos, voltados para a rentabilidade do operador. Atualmente fica relegado a segundo plano o interesse público e a obrigatoriedade de se prestar o serviço, independentemente da renda dos usuários ou de sua localização. Assim, a transferência do risco do negócio para o particular e a incorporação das boas práticas, objetivo das delegações de serviços públicos, não pode ser constatada nesse setor.

Por fim, cabe enfatizar a necessidade de se rever o atual modelo de regulamentação, a fim de estabelecer mecanismos regulatórios eficientes que garantam a prestação de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros adequado ao pleno atendimento dos usuários, ou seja, que satisfaça, principalmente, as condições de regularidade, eficiência, generalidade e modicidade das tarifas, devendo ser considerado nesse processo a redução das barreiras à entrada de novos operadores e do prazo das outorgas de permissão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agência Nacional de Transportes Terrestres (2003). Anuário Estatístico 2002 (ano-base 2001).
_____. (2004). Ouvidoria/ANTT. Relatório, ano I, janeiro a dezembro de 2003. Disponível em www.antt.gov.br.
- GEIPOT/COPPETEC (1995). Orrico Filho, R. et al. *Elaboração de um Modelo de Remuneração dos Serviços e das Empresas de Transporte Público por Ônibus para as Cidades Brasileiras*. Brasília, Relatório n.º 7, (mimeo).
- Gômara, A. (1999). *O Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros*. 1.ª ed. Brasília: Abrati, p. 20.
- Grotti, D. (2002). Teoria dos Serviços Públicos e sua Transformação. In: SUNDFELT, C. (Coord.). *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Malheiros, pp. 55/56.
- Tribunal de Contas Da União (1998). Instrução Normativa n.º 27/98. *Dispõe sobre a fiscalização dos processos de desestatização, concessões, permissões e autorizações de serviços públicos*. Disponível em www.tcu.gov.br.
- Tribunal de Contas Da União (2002). Ata 08/2002 – Plenário. Sessão 20/03/2002. Aprovação 27/03/2002. Diário Oficial da União de 11/04/2002.
- Tribunal de Contas Da União (2001). Ata 34/2001 – Plenário. Sessão 22/08/2001. Aprovação 05/09/2001. Diário Oficial da União de 11/09/2001.
- Tribunal de Contas Da União (2002). Ata 24/2002 – Plenário. Sessão 10/07/2002. Aprovação 17/07/2002. Diário Oficial da União de 31/07/2002.