



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DG

RELATORIA: DIRETORIA-GERAL - DG

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 60/2023

OBJETO: Referendo da Deliberação nº 378, de 6 de novembro de 2023

ORIGEM: SUPAS

PROCESSO (S): 50500.339056/2023-93

PROPOSIÇÃO PF-ANTT: não há

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

1. DO OBJETO

1.1. Trata-se da proposta de Deliberação da Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, para **referendar a Deliberação nº 378, de 6 de novembro de 2023**, publicada no Diário Oficial da União - DOU em 7 de novembro de 2023, que alterou o anexo da Deliberação nº 118, de 18 de abril de 2023, que aprovou cronograma para conclusão da proposta de resolução que regulamenta a prestação do serviço regular de Transporte Rodoviário coletivo Interestadual de Passageiros, a qual foi submetida ao crivo da Audiência Pública nº 6/2022, cujo conteúdo passa a vigorar na forma do anexo da mencionada Deliberação.

2. DOS FATOS

2.1. A necessidade da revisão do arcabouço regulatório do Transporte Rodoviário coletivo Interestadual de Passageiros - TRIP foi identificada pela Diretoria da ANTT, que inseriu o projeto denominado "*Abertura de Mercado de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros - revisão do marco regulatório do TRIP*" na Agenda Regulatória da ANTT, biênio 2019-2020, por meio de revisão extraordinária, conforme [Deliberação nº 798, de 2 de outubro de 2018](#). Neste cenário, a SUPAS entendeu relevante rever e atualizar todas as disposições que regulamentam o serviço regular de TRIP, na medida em que boa parte das resoluções que regem o setor foram elaboradas quando ainda vigia o regime de permissão como instrumento de delegação da prestação dos serviços.

2.2. Neste sentido, em 23 de novembro de 2020, foi aberta Audiência Pública nº 4/2020. A citada Audiência Pública teve como objetivo tornar pública e colher sugestões sobre a proposta de regulamentação da prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros, sob o regime de autorização (Processo administrativo nº 50500.006769/2021-10).

2.3. Em 18 de novembro de 2021, o Relatório Final da Audiência Pública nº 4/2020 e a minuta de resolução que dispõe sobre proposta de regulamentação da prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros sob o regime de autorização foram discutidas na 921ª reunião de Diretoria da ANTT. Em consequência dessa reunião, foi publicada a [Deliberação nº 385, de 18 de novembro de 2021](#), na qual foi consignada a rejeição do Relatório Final da Audiência Pública nº 4/2020, bem como a restituição dos autos à SUPAS, para que, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, apresentasse nova proposta de marco regulatório para o Transporte Rodoviário coletivo Interestadual de Passageiros, realizando, nesse período, Análise de Impacto Regulatório - AIR, Consulta Interna e Audiência Pública.

2.4. Paralelamente aos trabalhos empreendidos no âmbito da SUPAS, em 15 de dezembro de 2021, a Câmara dos Deputados aprovou substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.819, de 2020, que "*altera a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, para determinar que o transporte terrestre coletivo interestadual e internacional de passageiros desvinculado da exploração da infraestrutura seja realizado por meio de permissão*", o que deu origem à [Lei nº 14.298, de 5 de janeiro de 2022](#).

2.5. Considerando o novo cenário, tendo em vista a alteração legal citada e concluído o processo interno de estudos para o aprimoramento da proposta do novo marco regulatório do TRIP, em 23/06/2022, a Diretoria Colegiada aprovou por meio da Deliberação nº 203, a abertura do processo de participação social, na modalidade Audiência Pública (Audiência Pública nº 6/2022), para tornar pública e colher sugestões sobre a proposta de regulamentação da prestação do serviço regular de Transporte Rodoviário coletivo Interestadual de Passageiros, sob o regime de autorização.

2.6. O período de contribuições da Audiência Pública nº 6/2022 se deu inicialmente entre os dias 08 de julho de 2022 e 22 de agosto de 2022, com sessão pública híbrida (virtual e presencial) da Audiência Pública realizada no dia 04 de agosto de 2022, sendo recebidas 580 (quinhentas e oitenta) contribuições que foram analisadas e respondidas no âmbito do Relatório Final da Audiência Pública SEI nº 19/2022 (13892133) e foi produzida, ainda, nova Minuta de Resolução (13898873), que incorporou as contribuições aceitas pela Comissão responsável à época pela condução dos trabalhos.

2.7. Ato contínuo, em 17 de outubro 2022, os autos foram encaminhados, por meio do Ofício SEI nº 32005/2022/SUPAS/DIR-ANTT 16918755), para análise jurídica pela Procuradoria Federal junto à ANTT. Ainda no período de análise dessa Procuradoria, em 15 de março de 2023, o

Tribunal de Contas da União - TCU emitiu o Acórdão nº 230/2023 - TCU - Plenário, determinando que:

[...]

9.3. nos termos do art. 250, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres que:

[...]

9.3.2. para o deferimento de novas autorizações do TRIP, inclusive dos pedidos protocolados e pendentes de deliberação - com seu deferimento ou arquivamento -, observe o estabelecido no art. 47-B da Lei 10.233/2001, alterado pela Lei 14.298/2022, sem prejuízo dos demais requisitos estabelecidos na aludida norma;

[...]

Em 14/03/2023, foi emitido Parecer n. 00358/2022/PF-ANTT/PGF/AGU16006726), em que a Procuradoria Federal junto à ANTT sugeriu ajustes na minuta de Resolução, com destaque para os critérios de inviabilidade operacional, técnica e econômica:

[...]

50. É preciso ter em mente, contudo, que a natureza da autorização não foi afastada pela recente alteração legislativa; a lógica sobre a qual se impôs que os serviços regulares de transporte interestadual rodoviário de passageiros dependem de prévia autorização (e não mais permissão) permanece sendo a mesma, no sentido de que é exercida em ambiente de livre e aberta competição, com liberdade de preços, sem prazo de vigência. Independe de licitação exatamente porque não há - e nem pode haver - um número limitado de operadores admitidos.

[...]

57. A leitura do art. 47-B, portanto, deve se dar de forma harmônica ao contexto em que inserido. Nesse cenário, como bem destaca a SUPAS na NOTA TÉCNICA SEI N° 2887/2022/COARP/GEEST/SUPAS/DIR, em um regime de autorização, a viabilidade e o risco do negócio são de inteira responsabilidade das autorizatárias atuantes no mercado, que devem avaliá-lo na medida de seus planos de negócio, inexistindo qualquer garantia de rentabilidade ou de equilíbrio econômico-financeiro.

58. Reforça a SUPAS que, salvo limitações específicas voltadas à segurança da operação ou de regulação técnica, sempre com vistas a assegurar a adequada prestação do serviço ao usuário, qualquer outro critério restritivo sob o ponto de vista concorrencial deve ser afastado por absoluta incompatibilidade com a natureza de um mercado regido sob o regime de autorização.

59. É verdade. Ninguém duvida que, de regra, tanto maior o número de operadores, maior a concorrência, menores serão as tarifas cobradas, e melhor será o serviço prestado, tudo revertendo em proveito do usuário do transporte.

60. Sem prejuízo dessa constatação - premissa, aliás, a partir da qual os demais contornos normativos deverão ser elaborados, cogitou o legislador da possibilidade de que, ainda que excepcionalmente, se constate um cenário de inviabilidade econômica ou técnica que imponha ao regulador - ANTT uma limitação ao deferimento de novas autorizações.

61. É preciso ter em mente que uma possível inviabilidade, condição excepcional, não tem o condão de impedir novos entrantes, mas apenas de limitar a quantidade deles. Nessa ordem de ideias, não se exige da ANTT o dever de estabelecer o número máximo de empresas autorizadas a prestar serviços em uma determinada linha; menos ainda poderia reconhecer suposto "monopólio natural" de um operador em um determinado serviço, como sustentado em contribuição na Audiência Pública.

[...]

67. Quis, no entanto, o art. 47-B que a ANTT tivesse meios de limitar o número de novas autorizações, se excepcionalmente se defrontasse com um cenário de inviabilidade, ainda que todos os requerentes atendessem por completo aos requisitos de capacidade técnica, operacional e econômica.

68. Para isso, a lei impôs a obrigatoriedade de definição de critérios que norteiem e balizem o que deve ser considerado inviável a ponto de limitar o número de novos operadores.

69. Dessa forma, seja pela determinação do TCU, seja pela própria iminência de aprovação do novo marco regulatório, esse parece ser o momento em que a Agência deve se desincumbir desse ônus de se debruçar a delinear sob que condições e segundo quais parâmetros seria legítimo restringir a quantidade de entrantes, autorizando um número limitado de autorizações apenas àqueles escolhidos em processo seletivo público.

[...]

78. Outra não pode ser nossa conclusão senão a de que compete à ANTT, nesse momento, se desincumbir de estabelecer, no exercício de seu papel regulatório, critérios capazes de aferir eventual inviabilidade econômica e técnica que, de fato, justifique limitar o número de novas autorizações a serem outorgadas.

[...]

87. Tendo isso em conta, parece-nos indiscutível que a aferição de inviabilidade não deve ter o operador - ou seu faturamento - como medida, mas sim a adequada prestação do serviço do ponto de vista do usuário, ou seja, levando em consideração as condições com que estão sendo prestados os serviços.

[...] (grifo acrescentado)

2.8. Levando isso em consideração, a Diretoria Colegiada emitiu a Ata da 35ª Reunião Administrativa (16288180), determinando que a SUPAS providenciasse o seguinte:

[...]

- a análise do pedido de reconsideração das autorizações objeto das decisões SUPAS n° 153 de 17/03/2023, n° 154 de 17/03/2023, n° 155 de 17 de março de 2023, n° 181 de 28 de março de e n° 180 de 28/03/2023, e proceda a reanálise nos termos do art. 47-B da Lei n°10.233/2001, alterado pela Lei n° 14.298/2022.

- a apresentação de novo cronograma para a conclusão do novo marco regulatório do transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, na modalidade regular, considerando a incorporação das recomendações contidas no parecer da Procuradoria Federal (SEI 16006717); (grifo acrescentado)

- a elaboração de proposta de resolução com normas transitórias, que permitam a análise dos pleitos de novas autorizações pendentes de decisão, em complemento à Resolução n° 4.770/15 e com observância do art. 47-B da Lei n° 10.233/2010.

[...]

2.9. Assim, a SUPAS, nos autos do Processo Administrativo 50500.093815/2023-66, emitiu a

Nota Técnica 2217/2023/GEEST/SUPAS/DIR/ANTT16388479) e o Relatório à Diretoria (16421225), por meio dos quais apresentou a Proposta de Resolução (16394642) com normas transitórias e o novo cronograma (16420926), contendo as etapas para conclusão do projeto "Revisão do novo Marco do Serviço de Transporte Regular Rodoviário Coletivo Interestadual de Passageiros", contido na Agenda Regulatória 2023/2024. Em decorrência disso, a Diretoria Colegiada aprovou na 78ª Reunião Extraordinária de Diretoria, fundamentada no Voto DLL 38 (16481165), a Resolução ANTT nº 6.013, de 2023, e a Deliberação nº 118, de 2023.

2.10. Após a aprovação do cronograma, a Agência firmou com o Ministério Público Federal - MPF o Termo de Compromisso (17129848), em que se comprometeu a seguir o cronograma estabelecido na Deliberação nº 118, de 2023, de forma a deliberar acerca da minuta de resolução sobre o novo marco regulatório do Transporte Rodoviário coletivo Interestadual de Passageiros - TRIP até a data limite de 10 de outubro de 2023, salvo caso fortuito, força maior ou outra situação excepcional - a exemplo de intervenção do Poder Judiciário, Tribunal de Contas da União ou outros entes públicos, devendo, para tanto, comunicar o MPF.

2.11. Em 19 de setembro de 2023, por meio do Despacho (19051716) e do Ofício SEI nº 31170/2023/SUPAS/DIR-ANTT (19056025), alicerçada na referida exceção, a SUPAS propôs à SUESP alteração dos cronogramas dos projetos contidos no Eixo Temático 3 da Agenda Regulatória 2023/2024, dentre eles o de "Revisão do novo Marco do Serviço de Transporte Regular Rodoviário Coletivo Interestadual de Passageiros".

2.12. A SUESP, por sua vez, emitiu, nos autos do Processo Administrativo 50500.054797/2022-16, a Nota Técnica (19148152), justificando a realização da 3ª Revisão Extraordinária da Agenda Regulatória do biênio 2023/2024. Quanto às alterações propostas, destaca-se da referida manifestação técnica:

[...]

Na presente Nota será analisada e avaliada a pertinência das seguintes solicitações, apresentadas pelas unidades organizacionais, para alteração da Agenda vigente:

[...]

- Superintendência de Serviços de Transporte rodoviário de Passageiros - Supas, relacionada ao Eixo Temático 3 - Transporte Rodoviário de Passageiros, envolvendo:

[...]

- modificação do cronograma do projeto "Revisão do Marco Regulatório do Serviço de Transporte Regular Rodoviário Coletivo Interestadual de Passageiros"

[...]

3.1.5. Unidade Organizacional: Supas (Eixo Temático 3 - Transporte Rodoviário de Passageiros)

[...]

- Projeto: "Revisão do Marco Regulatório do Serviço de Transporte Regular Rodoviário Coletivo Interestadual de Passageiros"

Proposta: modificação de cronograma do projeto;

Referência documento: DESPACHO GEEST (19051716), de 19 de setembro de 2023; ANTT - OFÍCIO 31170 (19056025), de 20 de setembro de 2023

Referência Processo SEI: 50500.297011/2023-34

Justificativa da Supas: a Supas informou que "as modificações em foco foram necessárias devido a reestruturação de pessoal ocorrida na GEEST, o que implicou nas alterações de chefes de projeto e das respectivas equipes de trabalho". Diante desses fatos, a Supas solicitou a modificação do cronograma do Projeto "Revisão do Marco Regulatório do Serviço de Transporte Regular Rodoviário Coletivo Interestadual de Passageiros", como apresentado no quadro 13, a seguir:

Quadro 13: Cronograma proposto do projeto "Revisão do Marco Regulatório do Serviço de Transporte Regular Rodoviário Coletivo Interestadual de Passageiros"

Projeto	ARR	AIR	EPR	PPCS	SAC	AJ	AI
Revisão do Marco Regulatório do Serviço de Transporte Regular Rodoviário Coletivo Interestadual de Passageiros						5º bi 2023	6º bi 2023

Análise Gegop/Suesp: a justificativa apresentada pela unidade organizacional não está diretamente relacionada aos casos elencados na lista referente à revisão extraordinária contida no Manual de Procedimentos da Agenda Regulatória vigente. No entanto, destaca-se, como já mencionado, que a lista do referido Manual não é exaustiva, cabendo uma análise do caso concreto. A Supas informou que "as modificações em foco foram necessárias devido a reestruturação de pessoal ocorrida na GEEST, o que implicou nas alterações de chefes de projeto e das respectivas equipes de trabalho". Importante salientar, como explicado no Relatório de Acompanhamento da Agenda Regulatória do 3º bimestre de 2023 (17717838), que a alteração da chefia da unidade organizacional ocorrida na Supas, no início do 3º bimestre de 2023, implicou em modificações no quadro de pessoal, sendo necessária uma reorganização das atividades em desenvolvimento. Foi alertado que essas alterações, por sua vez, poderiam impactar na execução dos projetos, podendo gerar atrasos nos cronogramas propostos. Ademais, no 4º bimestre de 2023, ocorreu outra recente reestruturação da GEEST conforme informado pela Supas, agravando o atraso na execução dos projetos. **Tendo em vista que a Agenda Regulatória da ANTT deve estar o mais aderente possível à real execução do projeto, como forma de dar maior previsibilidade e transparência aos usuários e ao setor regulado, entende-se que as justificativas apresentadas pela unidade técnica são suficientes para o deferimento da solicitação proposta de modificação de cronograma do projeto "Revisão do Marco Regulatório do Serviço de Transporte Regular Rodoviário Coletivo Interestadual de Passageiros".**

Encaminhamentos: após análise favorável da Suesp, o processo deve ser encaminhado à Diretoria para deliberação sobre a proposta de 3ª Revisão Extraordinária da Agenda Regulatória 2023/2024, com modificação do cronograma do projeto "Revisão do Marco Regulatório do Serviço de Transporte Regular Rodoviário Coletivo Interestadual de Passageiros", constante do portfólio do Eixo Temático 3 da Agenda Regulatória do biênio 2023/2024.

[...] (grifos acrescentados)

2.13. Desta feita, a Diretoria Colegiada da ANTT, fundamentada no Voto DG 51 (19206291), aprovou a 3ª Revisão Extraordinária da Agenda Regulatória por meio da Deliberação 336, de 2023 (19262945), razão pela qual foi alterado o cronograma do projeto "Revisão do novo Marco do Serviço de Transporte Regular Rodoviário Coletivo Interestadual de Passageiros".

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. Como visto acima, no âmbito da 3ª Revisão Extraordinária da Agenda Regulatória, aprovada pela Deliberação nº 336, de 2023 (19262945), foi alterado o cronograma do projeto "Revisão do novo Marco do Serviço de Transporte Regular Rodoviário Coletivo Interestadual de Passageiros", contido no Eixo Temático 3 da Agenda Regulatória 2023/2024.

3.2. Ocorre que, diferentemente do que ocorre com os demais projetos, o cronograma do projeto "Revisão do novo Marco do Serviço de Transporte Regular Rodoviário Coletivo Interestadual de Passageiros" não consta apenas no sítio eletrônico da Agenda Regulatória, mas também integra o Anexo da Deliberação nº 118, de 2023, que foi objeto de termo de compromisso entre a Agência e o Ministério Público Federal.

3.3. Como a referida Deliberação nº 118/2023 integra o Termo de Compromisso firmado entre a ANTT e o Ministério Público Federal, é fundamental que seja alterado o Anexo da referida Deliberação, a fim de constar o cronograma aprovado na 3ª Revisão Extraordinária da Agenda Regulatória, visando evitar conflito de normas e manter a congruência dos atos administrativos.

3.4. Importante destacar que a alteração do cronograma do projeto de revisão do marco TRIIP foi devidamente fundamentado nos autos do Processo Administrativo 50500.054797/2022-16, e como destacado, a Agenda Regulatória da ANTT deve estar o mais aderente possível à real execução do projeto, como forma de dar maior previsibilidade e transparência aos usuários e ao setor regulado, além de prestigiar o princípio da eficiência nos atos administrativos.

3.5. Vislumbrou-se necessária a adoção da presente medida *ad referendum* prevista no art. 58 da Resolução 5.976/2022 em razão do regime de urgência instaurado para regularização do potencial descumprimento do Termo de Compromisso (SEI17129848) firmado com o Ministério Público Federal, colocando-o em consonância com o cronograma aprovado na 3ª Revisão Extraordinária da Agenda Regulatória aprovada pela Deliberação 336/2023 (SEI19262945), cujo projeto de "Revisão do novo Marco do Serviço de Transporte Regular Rodoviário Coletivo Interestadual de Passageiros" integra o Eixo Temático 3 da Agenda Regulatória biênio 2023/2024.

3.6. Nos termos do RELATÓRIO À DIRETORIA SEI N° 573/2023 (049873) foi promovida a devida instrução processual de modo a prestar subsídios para elaboração do presente voto para apresentação da decisão à Diretoria Colegiada da ANTT, em atendimento ao disposto no parágrafo 1º do artigo 58 do Regimento Interno da ANTT.

3.7. Diante de todo o exposto, e considerando as manifestações técnicas e jurídicas contidas nos autos, cujos argumentos ora são adotados e passam a integrar este ato, nos termos do art. 50, inciso VIII, § 1º, da Lei nº 9.784, de 1999, esta Diretoria entende presentes os requisitos para que seja referendada a Deliberação nº 378, de 6 de novembro de 2023.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Com estas considerações, VOTO por aprovar a minuta de Deliberação ora apresentada (20195980), para **referendar a Deliberação nº 378, de 6 de novembro de 2023**, publicada no Diário Oficial da União - DOU em 7 de novembro de 2023, que alterou o anexo da Deliberação nº 118, de 18 de abril de 2023, quanto ao cronograma para conclusão da proposta de resolução que regulamenta a prestação do serviço regular de Transporte Rodoviário coletivo Interestadual de Passageiros, a qual foi submetida ao crivo da Audiência Pública nº 6/2022.

Brasília, 13 de novembro de 2023.

RAFAEL VITALE RODRIGUES

Diretor-Geral



Documento assinado eletronicamente por **RAFAEL VITALE RODRIGUES, Diretor Geral**, em 13/11/2023, às 11:25, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 21, inciso II, da [Instrução Normativa nº 22/2023](#) da ANTT.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **20194793** e o código CRC **EE266789**.

