

RELATORIA: DMV

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 046/2017

OBJETO: REAVALIAÇÃO DE QUE TRATA O ART. 2º DA DELIBERAÇÃO Nº 280/2016

ORIGEM: SUPAS

PROCESSO(s): 50500.293878/2016-91

PROPOSIÇÃO PRG: NÃO HOUVE MANIFESTAÇÃO

PROPOSIÇÃO DAL: DAR CONTINUIDADE AO PROCESSO SELETIVO

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

I - DAS PRELIMINARES

Trata-se de proposta de reavaliação do limite de vagas estabelecido no art. 70 da Resolução ANTT nº 4.770, de 25 de junho de 2015 e a oportunidade e conveniência de incluir novos requisitos para expandir o serviço a fim de beneficiar o usuário, para os mercados relacionados no Anexo II da Deliberação nº 280, de 11 de novembro de 2016, a fim de que seja dada continuidade ao processo seletivo público de que trata o § 2º do art. 71 da Resolução ANTT nº 4.770/2015 e a Resolução ANTT nº 5.072, de 12 de abril de 2016.

II – DOS FATOS E DA ANÁLISE PROCESSUAL

Diante da edição da Lei nº 12.996/2014, que alterou a Lei 10.233/2001, mudando o regime de delegação do serviço de transporte rodoviário interestadual de passageiros de permissão para autorização, a ANTT editou a Resolução nº 4.770, a fim de regulamentar a

prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, sob o regime de autorização.

Referida resolução estabeleceu em seu art. 70 que, até o término dos estudos de inviabilidade operacional, o número de vagas dos mercados seriam os existentes na data de publicação da resolução e, caso se tratam de mercados novos, restou estabelecido que haveria duas vagas.

*“Art. 70. Até a finalização dos estudos de avaliação de mercados previstos nos termos do Art. 73 desta Resolução, o número de autorizatárias por mercado estará limitado a:
I – quantidade de autorizatárias existentes por mercado, considerando a data de entrada em vigência desta resolução; e
II – duas transportadoras em cada mercado novo.”*

Já o artigo 71 da mesma resolução dispõe que os mercados que não fossem solicitados no prazo do art. 69 (caso não fossem apresentados os documentos para Termo de autorização –TAR e Licença operacional – LOP de tais mercados) ou que tivessem seus pleitos indeferidos seriam divulgados para que outras empresas manifestassem interesse em operá-los.

Após a manifestação de interesse das empresas, havendo mais interessados que vagas, a Resolução nº 4.770/2014, em seu art. 71, §2º, estabelece a necessidade de realização de processo seletivo público, este regulamentado por meio da Resolução nº 5072/2015, *verbis*:

“Art. 71. Decorridos 210 (duzentos e dez) dias da data da vigência desta Resolução, a ANTT divulgará o número de vagas disponíveis para os mercados que não foram solicitados no prazo estabelecido no Art. 69 e para os mercados atendidos por autorizatárias que tiveram seus pleitos indeferidos.

§ 1º Qualquer transportadora que possua Termo de Autorização vigente poderá manifestar interesse no atendimento desses mercados no prazo de até 30 (trinta) dias da divulgação.

§ 2º Quando o número de interessados em determinado mercado superar, nos termos do caput, a quantidade de vagas disponíveis, será realizado processo seletivo público.”

Em 22 de agosto de 2016, foi publicada no Diário Oficial da União a Deliberação nº 224, a qual estabeleceu que a ANTT realizará o processo seletivo de que trata o § 2º do art. 71 em três etapas, a saber:

- Etapa 1: mercados não solicitados por empresas que tiveram Licença Operacional - LOP concedidas e que não sejam operados por outra empresa autorizada com base na Resolução nº 4.770/2015, bem como aqueles operados em linhas com Autorização Especial;
- Etapa 2: mercados atendidos exclusivamente por empresas que não solicitaram ou tiveram seus pleitos indeferidos de Termo de Autorização - TAR e/ou Licença Operacional - LOP, não abrangidos no inciso anterior; e
- Etapa 3: outros mercados não abrangidos pelas etapas anteriores.

Com fundamento no art. 71, *caput*, da Resolução nº 4.770/2015 e na Deliberação nº 224/2017, a ANTT divulgou, por meio da Deliberação nº 239, de 31 de agosto de 2016, o processo seletivo público para mercados da primeira etapa, sendo que do total de mercados divulgados, 27 (vinte e sete) deles tiveram 10 (dez) ou mais empresas interessadas.

Considerando o grande número de empresas interessadas e o fato de esses mercados terem apenas uma vaga disponível, a Diretoria decidiu, por meio da Deliberação nº 280/2016, determinar que a SUPAS reavaliasse, para esses mercados, *"...o limite de vagas estabelecido no art. 70 da Resolução ANTT nº 4.770, de 2015, e a oportunidade e conveniência de incluir novos requisitos para expandir o serviço a fim de beneficiar o usuário, após a qual estariam os mercados aptos a serem submetidos ao processo seletivo público"*.

Por meio da Nota Técnica nº 24/GEROT/SUPAS/ANTT/2017 (fls. 89/93), a área técnica ponderou os elementos constantes do art. 2º da Deliberação nº 280/2016, quais sejam:

- Reavaliação do limite de vagas estabelecido no art. 70 da Resolução ANTT nº 4.770/2015;e
- Inclusão de novos requisitos para expandir o serviço a fim de beneficiar o usuário.

No tocante ao primeiro elemento, ponderou que, nos termos do art. 73 da Resolução ANTT nº 4.770/2015 no período de até 48 (quarenta e oito) meses após a publicação da resolução, a ANTT realizará os estudos de avaliação dos mercados com o objetivo de detalhar e estabelecer os parâmetros de avaliação dos casos enquadrados como inviabilidade operacional.

Ressalte-se que, em 23 de fevereiro de 2016, foi publicado no Diário Oficial da União Extrato de Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre a Agência e a Associação Brasileira de Transporte Terrestre de Passageiros-ABRATI, cujo objeto é a coleta, fornecimento e a troca de dados e informações necessárias à regulação dos serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros (v. processo nº 50500.276511/2015-22).

Conforme constano Ofício nº 907/2016/SUPAS/ANTT (fl. 151 do processo nº 50500.276511/2015-22), a SUPAS manifestou sua ciência de que a ABRATI contratou a Fundação Getúlio Vargas-FGV para realização de trabalho técnico para estudo de avaliação dos mercados de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, bem como manifestou interesse nesses estudos, visto que poderão subsidiar a realização dos estudos previstos no art. 73 da Resolução ANTT nº 4.770/2015.

Aludido estudo ainda se encontra em curso e, mesmo após entregues os estudos pela ABRATI à ANTT, a área técnica da Agência deverá analisar os dados apresentados, bem como observar várias etapas e procedimentos para elaboração de uma resolução, o que demandará a participação de diversos setores, inclusive da sociedade por meio de audiências e consulta públicas.

Diante disso, a SUPAS atestou que não é possível a realização de análise técnica conclusiva acerca do quantitativo de vagas previstos para os mercados contidos no Anexo II na Deliberação nº 280/2016. Conforme informado pela Gerência de Transporte Autorizado – GETAU, por meio do despacho nº 672/2017/GETAU (fls.87/88 do processo nº 50500.293878/2016-91), dos 27 (vinte e sete) mercados aludidos no referido anexo da Deliberação nº 280/2016, apenas dez deles estão sendo operados por meio de autorização emergencial, que possui o prazo limite de 180 dias improrrogáveis, sendo que os outros 17 mercados estão sem atendimento.

Assim, caso a opção seja por aguardar a conclusão dos estudos de avaliação de mercados prevista no art. 73 da Resolução ANTT nº 4.770/2015, os mercados poderão ficar desassistidos, prejudicando, assim, a população e as empresas que pretendem prestar serviços nas localidades.

Considerando então a urgência da situação e a quantidade de transportadores interessados em operar os referidos mercados, a SUPAS sugere que, até que sejam concluídos os estudos referidos acima e estabelecidos os parâmetros de inviabilidade operacional por meio de norma desta Agência, seja acrescida uma vaga para cada um dos mercados previstos no Anexo II da Deliberação nº 280/2016, de modo que passem a ter duas vagas.

A justificativa desse aumento de vagas é fundamentada na observação do estabelecido para a quantidade de vagas prevista no inciso II do art. 70 da Resolução ANTT nº 4.770/2015. Na época de sua edição, considerou-se a circunstância de que seria impossível determinar a quantidade ideal de operadores sem a realização de estudos de avaliação dos mercados. Assim, entendeu-se que a existência de dois operadores já permite certa concorrência entre as empresas que irão operar o mesmo mercado.

Cabe registrar que essa proposta de aumento das vagas não é conclusiva, ou seja, após o término dos estudos de avaliação de mercados, o quantitativo de vagas poderá ser reavaliado para cima ou para baixo, a depender do que os estudos apontarem.

Definido o primeiro critério de reavaliação contido no art. 2º da Deliberação nº 280/2016, deve-se analisar o segundo elemento, qual seja: inclusão de novos requisitos para expandir o serviço a fim de beneficiar o usuário. Quanto a esse critério, cabe ponderar que o aumento do quantitativo de vagas para dois já atende de certa forma a expansão do serviço. No entanto, conforme disposto nessa deliberação, tal expansão não deve primar unicamente o aumento de vagas, mas sobretudo o benefício dessa expansão aos usuários.

Desta forma, para se avaliar uma maneira de conferir esse benefício aos usuários, deve-se levar em consideração a forma geral de seleção usada atualmente nos processos seletivos públicos, bem como as peculiaridades da Resolução ANTT nº 5.072, de 12 de abril de 2016, que dispõe sobre as regras básicas do processo seletivo público.

Nos termos do art. 2º c/c art. 6º dessa resolução, o processo seletivo dar-se-á mediante sorteio entre as transportadoras que manifestarem interesse em operar determinado mercado com mais transportadoras interessadas do que vagas disponíveis. Ademais, considerando as peculiaridades de cada mercado a ser submetido a processo seletivo público, o parágrafo único do art. 2º previu a possibilidade de que o certame contenha condições específicas em função das características de cada mercado. Tal disposição tem como fundamento o art. 47-A da Lei nº 10.233/2001, que prevê o seguinte:

[...]

Art. 47-A. Em função das características de cada mercado, a ANTT poderá estabelecer condições específicas para a outorga de autorização para o serviço regular de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

[...]

À época da edição do citado normativo, o processo foi submetido à Audiência Pública nº 13/2015, por meio da Nota Técnica nº 048/GEROT/SUPAS/2015, em que consta o Anexo II – Análise de Critérios Utilizados em Processo Seletivo Público. Nesse anexo, foram avaliados sete critérios possíveis para a realização de processo seletivo público, com suas vantagens e desvantagens: avaliação de desempenho; idade média da frota; tamanho da frota; frequência proposta; serviço oferecido (convencional, executivo, semileito, leito); multas aplicadas; e sorteio.

Quanto a esses critérios, cabe ponderar que a Agência tem a praxe administrativa de utilizar a idade média da frota como critério em seleções públicas, como no caso dos chamamentos públicos¹. Embora seja essa a prática adotada, optou-se por se colocar o sorteio como regra geral na Resolução ANTT nº 5.072/2016, por se entender, conforme consta na Nota Técnica nº 048/2015, que seria necessário um mecanismo simplificado de seleção devido à eventual frequência do processo seletivo público.

Ocorre que, tendo em vista o teor do art. 2º da Deliberação nº 280/2016, no que diz respeito à forma de seleção das empresas que estão participando do processo seletivo público desses 27 (vinte e sete) mercados, o critério do sorteio eletrônico, embora mais célere e simples, não dará condições imediatas à ANTT de apurar o benefício à população dessa seleção pública.

Uma possível alternativa seria adotar os mesmos critérios adotados nos chamamentos públicos, ou seja, exigir que os veículos tenham idade máxima de 10 (dez) anos e que a escolha recaia sobre aquela transportadora que apresentar frota com a idade média menor.

¹ No Chamamento Público nº 001/2017, por exemplo, cujo objeto é "autorizar empresa para prestar o serviço rodoviário interestadual semiurbano de passageiros entre as localidades de Novo Gama (GO) – Brasília (DF), em caráter precário, sob o regime de Autorização Especial, com base no art. 49 da Lei nº 10.233, de 2001", nos termos do item 3 – Da Habilitação e do Item 5 – Da escolha da empresa, as empresas interessadas deverão comprovar frota com idade máxima de 10 (dez) anos e será escolhida aquela que apresentar frota com menor idade média para a ligação que pretende participar, sendo que, no caso empate, o desempate será realizado por meio de sorteio.

No entanto, no caso específico desses mercados, tal exigência poderia gerar uma seleção adversa, visto que a empresa poderia apresentar uma frota mesclada com veículos mais novos e mais velhos e, na operação, usar apenas os mais antigos, não transferindo aos usuários o benefício pretendido com a exigência da idade média da frota. Segue abaixo quadro exemplificativo:

Critério de idade média da frota		
Empresas	Veículos	Idade média
Transportadora 1	Veículo 1: 5 anos Veículo 2: 5 anos Veículo 3: 5 anos Veículo 4: 5 anos	5 anos
Transportadora 2	Veículo 1: 8 anos Veículo 2: 8 anos Veículo 3: 6 anos Veículo 4: 6 anos	7 anos
Transportadora 3	Veículo 1: 1 ano Veículo 2: 1 ano Veículo 3: 10 anos Veículo 4: 4 anos	4 anos

No exemplo acima, caso o critério de escolha seja a idade média do veículo, a empresa que será sagrada vencedora será a “Transportadora 3”. Essa empresa, quando iniciar a operação, mesmo tendo em sua relação de frota os quatro veículos, poderá não necessariamente disponibilizar todos eles na operação. Por conseguinte, poderá optar pela utilização dos veículos mais velhos, ao invés dos veículos mais novos.

Diante dessa situação, uma alternativa possível é utilizar como critério para escolha das empresas que participarão do processo seletivo público a idade máxima do veículo. Com esse critério de seleção, a transportadora que apresentar o veículo mais velho de sua relação de frota com a idade máxima menor será a vencedora no processo seletivo. Pegando o exemplo acima, a “Transportadora 1” que seria a vencedora e não mais a “Transportadora 3”, haja vista que o veículo mais velho daquela empresa tem 5 anos, enquanto que desta tem 10 anos.

Cabe ressaltar que, para que esse critério seja mais efetivo para atingir o objetivo disposto no art. 2º da Deliberação nº 280/2016, a sua utilização não se limitaria a ser apenas um critério de seleção, mas uma condição *sine qua non* para manutenção da autorização.

Dessa forma, as empresas vencedoras do processo seletivo público, mesmo que modifiquem a frota ao longo da operação, terão que preservar a idade máxima do veículo que lhe deu o direito de explorar o mercado, sob pena de perda da Licença Operacional para aquele mercado. Em outras palavras, no caso exemplificado acima, a “Transportadora 1”, ao longo de sua operação no mercado obtido por meio do processo seletivo, deverá manter veículos com a idade máxima de 5 anos para o atendimento.

M *D*

Importante registrar, também, que a transportadora ao adentrar no processo seletivo público, bem como na operação, caso seja a vencedora, deverá cumprir com todas as regras previstas na Resolução ANTT nº 4.770/2015, notadamente o previsto nos artigos 30 e 78:

[...]

Art. 30. Na prestação dos serviços serão admitidos somente veículos com até 10 (dez) anos de fabricação.

§ 1º Para efeito de definição de idade do ônibus, será considerado o ano de fabricação do chassi, constante do CRLV.

§ 2º Considera-se, para efeito de contagem da idade do ônibus, a data de 31 de dezembro do ano de fabricação do chassi.

§ 3º Considera-se que o ônibus completará um ano de idade no dia 31 de dezembro do ano subsequente à fabricação do chassi.

§ 4º A autorizatária que possuir frota cadastrada de mais de 10 (dez) ônibus deverá mantê-la com idade média de até 5 (cinco) anos durante toda a prestação dos serviços.

§ 5º Será admitida a utilização de veículos com mais de 10 (dez) e até 15 (quinze) anos de fabricação, desde que cadastrados na ANTT, nas datas festivas, cívicas e nos feriados santificados e nos períodos compreendidos entre a segunda semana de junho até a primeira semana de agosto e da última semana de novembro até a primeira semana de fevereiro.

§ 6º A utilização dos veículos de que trata o § 5º deverá ser comunicada à ANTT com antecedência mínima de 2 (dois) dias.

[...]

Art. 78. A idade média de que trata o § 4º, do Art. 30, deverá ser observada a partir do quarto ano, contado da data de publicação desta Resolução, admitindo-se que:

I - no primeiro ano, a idade média da frota cadastrada poderá ser de até 10 (dez) anos;

II - no segundo ano, a idade média da frota cadastrada poderá ser de até 8 (oito) anos;

III - no terceiro ano, a idade média da frota cadastrada poderá ser de até 6 (seis) anos.

Deste modo, ao entrar no processo seletivo público a transportadora não poderá apresentar na relação de frota veículos com mais de dez anos de idade, sem contar que, caso seja vencedora do certame mediante a apresentação de veículo mais velho com idade máximo menor do que a prevista na resolução, deverá preservar, durante a vigência da licença operacional daquele mercado, a idade máxima que lhe deu o direito de operar o mercado.

De igual sorte, considerando que, em 30 de junho de 2017, a Resolução ANTT nº 4.770/2015 completará seu segundo ano da data da publicação, a idade média da frota, caso a empresa tenha mais de dez veículos², deverá ser de, no mínimo, oito anos, tanto para participar do certame quando para a manutenção da autorização, se vencedora.

² A idade média da frota somente é exigida das transportadoras que tenham mais de dez ônibus cadastrados na sua frota, nos termos do art. 30, § 4º, da Resolução ANTT nº 4.770/2015.

No caso do exemplo acima, considerando que a idade máxima do veículo da “Transportadora 1” foi de 5 anos, durante a vigência da licença operacional para explorar o mercado, a idade média da frota da empresa poderá ser de 8 anos, porém somente poderá utilizar veículos com idade igual ou inferior a 5 anos no atendimento dos mercados obtidos por meio do certame.

Portanto, duas alternativas possíveis a serem utilizadas com vistas a atender ao disposto no art. 2º da Deliberação nº 280/2016 seria a idade média da frota e a idade máxima do veículo, sendo que, conforme demonstrado acima, a segunda alternativa seria a mais adequada.

Vale dizer que ambas buscam atender aos princípios jurídicos informativos dos serviços públicos³, uma vez que a exigência de veículos mais novos tem o condão de trazer aos usuários um serviço mais eficiente, seguro, atual etc.

Por fim, acredita-se que a opção do sorteio eletrônico, para os mercados previstos na Deliberação nº 280/2016, deve ser utilizada de maneira supletiva, ou seja, apenas no caso de ser necessário o desempate.

É relevante observar que o novo modelo de outorga prima pela livre e aberta competição e o papel da Agência é o de garantir a adequada prestação do serviço que, neste novo modelo, é acompanhado por meio do sistema de monitoramento (MONITRIIP), o qual já possui a exigência para todas as operadoras dos serviços regulares de implantação e transmissão dos dados desde 30 de março de 2017. Assim, entende-se que as atuais operadoras que não implantaram e iniciaram a transmissão de dados não deveriam poder obter novos mercados, uma vez que não estão atendendo a um requisito essencial de acompanhamento dos serviços.

Dessa forma, sugere-se também a inclusão de requisito relativo ao MONITRIIP como condição para participação do processo seletivo, sendo que para as operadoras que já operam o transporte rodoviário interestadual de passageiros é necessária a comprovação de que iniciaram o envio de dados nos moldes do que dispõe a Resolução ANTT nº 4.499/2014 e para aquelas que ainda não operam o transporte rodoviário interestadual, mas possuem Termo de Autorização, declaração com a identificação da empresa cadastrada na ANTT que fornecerá a aplicação para a transmissão dos dados do sistema de monitoramento.

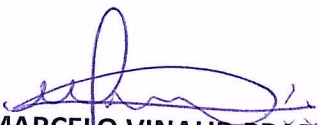
III – DA PROPOSIÇÃO FINAL

Considerando o exposto, VOTO por dar continuidade ao Processo Seletivo Público dos mercados previstos no Anexo II da Deliberação DG nº 280, de 2016, o qual dar-se-á entre as transportadoras que manifestaram interesse no prazo estipulado no art. 2º da Deliberação DG nº 239, de 31 de agosto de 2016. A SUPAS deverá, ainda, estabelecer por meio de

³ No caso do transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, tais princípios estão expressos no art. 20, inciso II, da Lei nº 10.233/2001 e no art. 4º do Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1988.

Portaria, o acréscimo de uma vaga para os mercados referidos no *caput* deste artigo, o critério de menor idade do veículo mais velho para seleção das empresas, bem como exigências relativas à implementação e transmissão de dados do MONITRIIP como condição para participação no processo seletivo público.

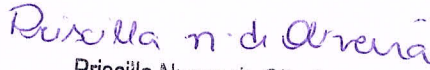
Brasília, 08 de junho de 2017


MARCELO VINAUD PRADO
Diretor

ENCAMINHAMENTO:

À Secretaria Geral, para prosseguimento.

Em, 08 de junho de 2017

Ass: 
Priscilla Nunes de Oliveira
Matrícula SIAPE nº 2.127.612
Assessora - DMV