



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DMM

RELATORIA: DMM

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 44/2020

OBJETO: PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO - ABRATI, ANATRIP E CNT

ORIGEM: SUPAS

PROCESSO (S): 50500.404020/2019-10

PROPOSIÇÃO ~~PR~~ ~~P~~ ~~A~~ ~~R~~ ~~E~~ ~~C~~ ~~E~~ ~~R~~ n° 01486/2019/PF-ANTT/PGF/AGU E NOTA n° 00094/2020/PF-ANTT/PGF/AGU

PROPOSIÇÃO DMM: PELA IMPROCEDÊNCIA DO RECURSO

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

1. DAS PRELIMINARES

Trata-se de processo instaurado a partir de requerimento apresentado pela Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros - ABRATI (doc. SE11817142), que tem por objeto a suspensão cautelar da Deliberação ANTT n° 955/2019, bem como a declaração de nulidade do referido ato administrativo.

O aludido requerimento foi seguido de pleitos similares apresentados Associação Nacional das Empresas de Transporte Rodoviário de Passageiros - ANATRIP (doc. SE11817804 - 50500.403647/2019-45) e pela Confederação Nacional de Transporte - CNT (doc. SE11845578 - 50500.405599/2019-20).

2. DOS FATOS

Os argumentos trazidos nos requerimentos administrativos apresentados pela ABRATI, ANATRIP e CNT, que indicariam a suposta nulidade da Deliberação ANTT n° 955/2019, são os seguintes, em síntese:

1. necessidade de realização de audiência/consulta pública prévia à edição do ato;
2. necessidade de motivação dos atos administrativos normativos;
3. necessidade de apresentação dos estudos de impacto regulatório;
4. atropelo à regulamentação do conceito "inviabilidade operacional";
5. incongruências regulatórias da Deliberação ANTT n° 955/2019:
 1. vedação da transferência de mercado;
 2. modulação de efeitos tendo por divisor temporal o dia 18 de junho de 2019;
 3. revogação de normas e simetria das formas;
6. essencialidade do transporte rodoviário e sua distinção com o modal aéreo;
7. impactos na regulamentação sobre o transporte intermunicipal;
8. incidência de normas de Direito Privado relativas ao instituto do "estabelecimento" e do "fundo de comércio", aplicando-se à alienação ou sua venda os arts. 1143 a 1149 do Código Civil Brasileiro;
9. incompatibilidade entre o art. 2º, II, da Resolução CPPI n° 71/2019 e o conceito de serviço adequado trazido no art. 6º da Lei n° 8.987/1995 (regularidade, continuidade, generalidade, atualidade e modicidade tarifária);
10. natureza pública constitucional dos serviços de transporte interestadual de passageiros e sua incompatibilidade com a "liberdade de mercado".

3. DO CONHECIMENTO DOS PEDIDOS

A Deliberação n° 955, de 22 de outubro de 2019, foi publicada no Diário Oficial da

União do dia 30 de outubro de 2019. Por sua vez, conforme registrado no RELATÓRIO À DIRETORIA SEI N° 411/2020 (doc. SEI3566643), o PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO da ANATRIP foi interposto em 4 de novembro de 2019, já o REQUERIMENTO DE SUSPENSÃO DOS EFEITOS DELIBERAÇÃO N° 955/19 foi protocolado pela ABRATI em 5 de novembro de 2019, seguido pelo pleito da CNT, de 7 de novembro de 2019, encaminhado por meio do ofício denominado OF.CNT/DIRI N°02977/2019.

Assim, nada obstante apenas a ANATRIP tenha utilizado corretamente o recurso admissível neste caso, qual seja, o pedido de reconsideração, previsto no parágrafo 3° do artigo 57 da Resolução n° 5.083, de 27 de abril de 2016, em atenção ao princípio da instrumentalidade das formas, todos os pedidos comportam conhecimento, vez que aviadados dentro do prazo de 10 dias fixados no "caput" do referido dispositivo, a seguir transcrito:

Art. 57. Da decisão cabe recurso, em face de razões de legalidade e de mérito, a ser interposto, salvo disposição legal ou contratual específica, no prazo de 10 (dez) dias, contados da data em que o interessado for intimado.

§1° O recurso será interposto mediante requerimento, no qual o recorrente deverá expor os fundamentos que amparam suas alegações.

§2° O recurso será encaminhado à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não a reconsiderar no prazo de 5 (cinco) dias, o encaminhará à autoridade superior, desde que presentes os requisitos de admissibilidade recursal.

§3° Se a decisão inicial tiver sido proferida pela Diretoria Colegiada da ANTT, caberá pedido de reconsideração. (destacamos)

4. DA ANÁLISE PROCESSUAL

Os argumentos perfilados nos referidos requerimentos administrativos foram rechaçados inicialmente pela NOTA TÉCNICA SEI N° 4022/2019/GECON/SUREG/DIR (doc. SEI 2008075), lavrada pela Superintendência de Governança Regulatória - SUREG, que indicou as inconsistências de cada peça, nos seguintes termos:

"4.1 Do requerimento da ABRATI

Em linhas gerais, o requerimento da ABRATI não se insurge em relação ao mérito do ato, "mas sim contra a maneira como um tema de importância vital para a segurança jurídica e a estabilidade regulatória do setor foi lidada, sem que fosse observado o devido processo regulatório, em homenagem aos princípios da segurança jurídica, da estabilidade regulatória, da legalidade e da participação popular". Durante o extenso petição, são tecidos argumentos no sentido de que: a) não fora realizado PPCS; b) não fora dada a devida motivação do ato decisório; c) não fora realizada AIR; d) fora atropelada a regulamentação de inviabilidade operacional, tratada atualmente por um Grupo de Trabalho formalmente estabelecido; e e) o ato traz diversas incongruências.

No que concerne às atribuições desta Sureg, analisaremos apenas os aspectos atinentes ao devido processo regulatório, que estão diretamente ligada aos instrumentos de governança da Agência (Agenda Regulatória, PPCS, AIR, etc.).

Grande parte da argumentação da requerente vai no sentido da promoção da governança regulatória e encontra-se alinhada com o que busca esta Superintendência. Ocorre que a construção hermenêutica contida no Parecer n° 01367/2019/PF-ANTT/PGF/AGU (1630096), na Nota Técnica n° 3387/2019 (1655274) e no Voto Vista 5/2019 (1655274) é realizada no sentido de que a transferência de mercado não se coaduna com o regime de autorização e que, portanto, se tornou ilegal a partir do termo do prazo legal de transição (18/06/2019). As alterações normativas, portanto, não decorrem de atividade legiferante propriamente dita, mas de adequação do arcabouço normativo interno à legislação ordinária, conforme se verifica nos excertos reproduzidos no tópico 2 da presente Nota.

Como é cediço, as Agências Reguladoras exercem funções legiferantes (produção de normas decorrentes do poder normativo), executivas (gestão dos contratos de concessão, p. ex.) e judicantes (julgamento de processos administrativos punitivos). O devido processo regulatório exposto no tópico 3.1 decorre da função legiferante e, portanto, não pode ser exigido diante do exercício da função judicante.

As normas regulatórias têm natureza infralegal e, como tal, devem estar consonantes à legislação, sob pena de invalidade. No julgamento de um caso concreto, como o que resultou na Deliberação n° 955/2019, cabe ao órgão julgador aplicar a lei e as regulamentações cabíveis. Caso se vislumbre uma incompatibilidade material entre a lei e a regulamentação, é dever do gestor público aplicar a lei e afastar motivadamente a regulamentação ilegal. Não há, portanto, espaço de atuação regulatória além da adesão ou não da legislação.

Ainda que no caso concreto se exigisse os procedimentos supramencionados para elaboração de norma, eles poderiam ser dispensados diante do posicionamento da PF-ANTT e da Diretoria Colegiada no sentido de que a derrogação decorre de lei. Isso porque, conforme já exposto, a "edição ou alteração de normas que se limitem a aplicar determinações legais e contratuais" não necessitam ser incluídas na Agenda Regulatória, não necessitam de PPCS e, por não apresentarem alternativas críveis, não é viabilizam a realização de AIR.

Assevera-se, outrossim, que o Regimento Interno prevê a dispensa motivada de tais documentos por Diretor (art. 82, parágrafo único), o que fora expressamente feito nos tópicos 3.24 e 3.25 do Voto Vista DDB n° 5/2019 a seguir expressos:

Relativamente às demais questões, por absoluta pertinência temática, reproduzo um excerto da Nota Técnica - ANTT 3387 (1630096), com o qual concordo:

(...)

227. Saindo do plano teórico e avançando rumo ao caso concreto, cabe afastar, de pronto, a necessidade de realização de um evento de PPCS, na medida em que a alteração sugerida se limita a revogar expressamente comando normativo já derogado, o que é suportado nas hipóteses de dispensa listadas no art. 7° da Resolução n° 5.624/2017.

228. Por derivação lógica, também não há por que se falar da necessidade de realização de uma análise de impacto regulatório, vez que se trata de manifesta contradição de dispositivo regulatório em relação à lei, em que as alternativas se limitariam a: adequar ou não o regulamento à lei.

229. De toda forma, a despeito da desnecessidade de realização de AIR, em prestígio à transparência necessária da ação pública, entende-se relevante que o voto do diretor responsável por conduzir essa proposição indique os atos ou comandos que colidiriam com as disposições normativas que se busca resguardar.

230. Quanto ao instrumento aplicável à concretização das alterações que se pretende levar a cabo, entende-se cabível à utilização de uma deliberação da Diretoria Colegiada.

231. Essa escolha tem amparo regimental, na medida em que estar-se-ia positivando uma decisão da Diretoria Colegiada, em conformidade com a legislação, ou seja, sem produzir inovação normativa.

232. Eventual dúvida sobre a pertinência da utilização do instrumento da deliberação para alteração de uma resolução da agência também não deve prosperar, existem precedentes recentes nesse sentido, tanto no sentido de revogação, como de alteração de resoluções.

233. A Deliberação nº 932/2019, por exemplo, revogou centenas de resoluções da ANTT, como parte da iniciativa estratégica de Revisão do Estoque Regulatório, ao passo que as Deliberações de nºs 893/2018 e 904/2018 promoveram alterações na Resolução nº 5.818/2018, que disciplina a delegação de competências no âmbito da agência.

(...)

Não havendo dúvidas sobre a iniciativa de proposição, a legitimidade decisória da Diretoria Colegiada, a necessária dispensa de realização de um Processo de Participação e Controle Social (PPCS) e de realização de uma análise de impacto regulatório (AIR), e definido o instrumento normativo aplicável ao caso em apreciação, passa-se ao exame das alterações propostas.

Já em relação à forma de edição do ato (deliberação ao invés de resolução), entendemos que, à luz do entendimento exarado pela PF-ANTT e pela Diretoria, a Deliberação nº 955/2019 tem natureza meramente declaratória, de modo a se enquadrar na mesma situação explicitada no tópico 3.3.

No que concerne ao projeto de "Revisão do Marco Regulatório do TRIIP" contido no Eixo Temático 3 da Agenda Regulatória, informa-se que ele continua em andamento, devendo observar todo o devido processo regulatório expresso no item 3.1.

Dessa forma, estando a presente análise circunscrita à construção hermenêutica dos documentos supracitados, não se vislumbram quaisquer violações ao devido processo regulatório que justifiquem a suspensão dos efeitos da Deliberação nº 955/2019.

4.2 Do pedido de reconsideração da ANATRIP

O requerimento da ANATRIP traz uma construção jurídica no sentido da natureza privada da autorização, na qual ela seria "mero sustentáculo do 'fundo de mercado' da empresa". Nessa esteira, seria imprescindível que a ANTT conservasse consigo "a competência para qualificar a empresa receptora do fundo de comércio constituído pelos mercados de passageiros, sob pena de descumprimento de sua competência precípua de fiscalizar". Ademais, explícita haver uma incompatibilidade entre a liberdade de itinerário e frequência com os princípios de regularidade, continuidade e generalidade, bem como da liberdade de preço e livre concorrência à atualidade e modicidade tarifária. Por fim, propõe a realização de um evento com a sociedade civil organizada para elaborar uma proposta concreta de diretrizes para o Marco Regulatório do TRIP.

Em que pese já conter no processo bastante documentação acerca da natureza da autorização, do atendimento aos critérios definidos na Lei nº 10.233/2001 e da contradição legal existente na transferência onerosa de uma outorga conferida gratuitamente pelo Estado, pontuamos que os argumentos da requerente são eminentemente jurídicos e que, portanto, fogem da esfera de atuação desta Sureg, devendo ser objeto de análise pela PF-ANTT.

Não obstante, em relação ao evento sugerido pela requerente, cabe-nos salientar que a sessão presencial da Audiência Pública, a ser realizada no âmbito do sobredito projeto de "Revisão do Marco Regulatório do TRIIP" contido no Eixo Temático 3 da Agenda Regulatória, é o ambiente adequado para levantamento e abordagem das questões propostas.

4.3 Do requerimento da CNT

Já o requerimento da CNT explicita preocupações em relação à Deliberação nº 955/2019, haja vista que as mudanças decorrentes da liberalização do mercado e efetivação das diretrizes do CPPI tendem a desequilibrar ou inviabilizar o transporte intermunicipal de passageiros. Em razão disso, propõe a elaboração de uma AIR sobre o tema.

Em relação a eventuais problemas concorrenciais decorrentes da abertura de mercado, tendo em vista as competências da Sureg previstas nos incisos IX e X do art. 36, cabem alguns esclarecimentos.

Conforme já pontuado no item 4.1, a deliberação nº 955/2019 é fruto da atuação judicante desta ANTT e busca adequar seu arcabouço regulatório à legislação ordinária, não sendo necessária realização de AIR. Logo, as questões ligadas à abertura de mercado devem ser tratadas no projeto de "Revisão do Marco Regulatório do TRIIP" contido no Eixo Temático 3 da Agenda Regulatória.

Já em relação à abertura de mercado, pontua-se que ela decorre da alteração do regime de outorga promovida Lei nº 12.996/2014. Portanto, trata-se de um comando legal que não permite a escolha do gestor público entre "fazer" ou "não fazer". Já as diretrizes da CPPI constituem-se política pública que vinculam o regulador. No campo regulatório, portanto, o espectro de atuação gira em torno do "como fazer".

Uma vez que a autorização "é exercida em liberdade de preços dos serviços, tarifas e fretes, e em ambiente de livre e aberta competição", espera-se que a abertura de mercado promova mais concorrência no setor e, com isso, gere mais benefícios ao usuário do serviço. Nesse contexto, cabe à ANTT fiscalizar a realização do serviço, com vistas a evitar o cometimento de infrações de qualquer natureza inclusive aquelas que possam ter impacto na prestação do serviço de transporte de passageiros intermunicipal. Para tanto, a ANTT vem aprimorando seu sistema de monitoramento, que permite um crescimento progressivo dos veículos fiscalizados.

Ademais, diante de eventuais problemas concorrenciais que surjam, caberá à ANTT reprimi-los, haja vista os diversos dispositivos legais que exigem a repressão de fatos e ações que configurem ou possam configurar competição imperfeita ou infrações da ordem econômica (art. 12, VII; art. 20, II, 'b'; art. 31; e art. 47-C). Tal atuação, no entanto, deve se dar diante de um caso concreto. "

Na sequência, as insurgências apresentadas pela ABRATI, ANATRIP e CNT foram submetidas ao crivo da Procuradoria Federal Junto à ANTT, ocasião em que o Órgão Jurídico acostou aos autos o PARECER nº 01486/2019/PF-ANTT/PGF/AGU, cujo entendimento foi sintetizado na respectiva ementa, a seguir transcrita:

"EMENTA: TRANSPORTE REGULAR COLETIVO INTERESTADUAL DE PASSAGEIROS. TRANSFERÊNCIA DE MERCADO. SUSPENSÃO DA DELIBERAÇÃO ANTT 955/2019. AUSÊNCIA DE NULIDADE.

I - As diretrizes do art. 43 da Lei nº 10.233, de 2001, devem ser aplicadas em seu conjunto para fins de se buscar uma adequação da outorga de exploração de serviço público, pelo regime de autorização, aos princípios constitucionais da isonomia e da moralidade.

II - A declaração da revogação tácita do art. 51 da Resolução ANTT 4.770, de 2015, foi ao encontro da redação atual do art. 30 da Lei nº 10.233, de 2001, e também do fim do prazo conferido pelo art. 4º da Lei nº 12.996, de 2014, para se manter, em âmbito regulatório, um regime híbrido de autorização que não contemplasse todas as diretrizes previstas no art. 43 da Lei nº 10.233, de 2001.

III - A prévia realização de audiência pública foi dispensada no caso, em face do enquadramento no art. 7º, III, da Resolução ANTT nº 5.624/2017.

IV - A análise de impacto regulatório pressupõe a existência de um problema regulatório e de alternativas de ação disponíveis, o que não ocorreu no caso, sobretudo se considerado ter sido admitida a conversão do pleito administrativo de transferência de mercado em um pedido duplo de extinção e de autorização de mercado."

Nestes termos, nota-se que os apelos apresentados contra a Deliberação nº 955 foram enfrentados e devidamente afastados tanto por argumentos técnicos, quanto jurídicos.

Ademais, no curso da instrução processual, quando os autos ainda se encontravam pendentes de manifestação da Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros - SUPAS, foi protocolado novo requerimento pela ABRATI (Processo SEI nº 50500.022353/2020-50), por meio do qual a referida Associação solicitou a emissão de decisão a respeito da demanda originária, bem como apresentou novas considerações, agora com base em manifestação jurídica exarada noutro processo administrativo.

Em razão disso, houve nova manifestação da então SUREG, da SUPAS e da PF-ANTT.

A manifestação da SUREG se deu por meio da NOTA TÉCNICA SEI Nº 1071/2020/GECON/SUREG/DIR (doc. SEI 023370), que novamente afastou os óbices normativos apontados pela ABRATI, confira-se:

"4.2 Ademais, o excerto do Parecer nº 00064/2020/PF-ANTT/PGF/AGU - exarado no bojo do Processo Administrativo nº 50500.430548/2019-36 - trazido aos autos pela ABRATI, não se aplica ao presente caso, uma vez que a Procuradoria, naquele caso, entendeu que não havia revogação tácita. Não se tratava, naquele caso, na opinião da Procuradoria, de mera aplicação de determinação legal ou contratual. Por este motivo, entendeu a Procuradoria que esta SUREG poderia promover a revogação expressa do dispositivo, "o que se daria com a observância do procedimento aplicado para alteração de Resoluções".

4.3 Logo, não há que se confundir o entendimento exposto para a construção da Deliberação nº 955/2019 com aquele construído pela Procuradoria nos autos do Processo Administrativo nº 50500.430548/2019-36, que trata de assunto diverso.

4.4 Por fim, no entendimento desta SUREG, não deve prosperar o entendimento de que a Deliberação nº 955/2019 deve ser suspensa em face da proposta de nova regulamentação para o TRIIP. Conforme já ressaltado, a Deliberação tratou tão somente de harmonizar a regulamentação do TRIIP com os preceitos estabelecidos na Lei nº 10.233/2001.

4.5 Em verdade, inadmissível seria, ao nosso ver, a conjugação de um mercado com liberdade de preços - o que passou a prevalecer a partir de julho de 2019 -, mas sem a possibilidade de uma livre e aberta competição - o que se daria com a revogação da Deliberação nº 955/2019."

Por seu turno, colhida a opinião da SUPAS, assentou a aludida unidade técnica, no mesmo sentido da precitada manifestação da SUREG, a inexistência de vícios na Deliberação nº 955/2019, conforme se extrai da NOTA TÉCNICA SEI Nº 1894/2020/COCAF/GERAP/SUPAS/DIR (doc. SEI 3312696):

8. (...) a Deliberação nº 955/2019 e o Decreto nº 10.157/2019 estão aderentes. Ressalta-se que a fundamentação da Deliberação nº 955/2019 foi no sentido de que a inviabilidade operacional se restringe exclusivamente às limitações de caráter físico ou impedimentos legais na utilização de espaço público.

9. Há que se deixar claro que a Deliberação nº 955/2019 não inovou nem alterou as disposições normativas, uma vez que conforme devidamente debatido e reconhecido no processo que culminou na Deliberação nº 955/2019, verificou-se que com o advento da Lei nº 13.874/2019 e do Decreto nº 10.157/2019, alguns dispositivos normativos já haviam sido tacitamente revogados, consoante Parecer nº 01367/2019/PF-ANTT/PGF/AGU (1630047).

10. Assim, entende-se que todas as informações necessárias à fundamentação da publicação da Deliberação nº 955/2019 constam no processo nº. 50500.372652/2019-07, com manifestação da Procuradoria Federal, por meio do PARECER n. 01367/2019/PF-ANTT/PGF/AGU, e com complemento no DESPACHO n. 13241/2019/PF-ANTT/PGF/AGU e na NOTA TÉCNICA - ANTT 3387 (1630096).

11. A Deliberação 955/2020 positiva revogação tácita do estabelecimento de procedimentos internos, decorrentes da Resolução nº 4.770/2015, em vigor hoje no setor.

Já a nova manifestação da PF-ANTT se deu por meio da NOTA n° 00094/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (doc. SEI 3530183), de onde se extrai a seguinte conclusão:

Novamente vale frisar aqui argumentos trazidos no PARECER n. 01486/2019/PF-ANTT/PGF/AGU, proferido nos presentes autos, quando defendeu que a inviabilidade operacional foi prevista no art. 47-B² da Lei n° 10.233, de 2001, como execução à outorga ilimitada de autorizações para o serviço regular de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. A regulamentação desse conceito de inviabilidade não foi, pois, imposta pelo legislador como condição para a efetividade de normas legais e regulamentares sobre a outorga desse serviço público.

Não haveria, pois, como aguardar uma "*proposta de regulamentação de procedimento de abertura à livre concorrência do mercado de serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros operados sob o regime de Autorização*", para adequar a rotina dos procedimentos da Agência a preceitos constitucionais e legais.

E foi nesse sentido que a Deliberação ANTT n° 955, de 2019, fez ajustes pontuais entre norma inferior e norma superior, mantendo-se como norte para os procedimentos relativos à outorga de TRIIP (i) as diretrizes legais direcionadas a esse serviço público - como o art. 43 e outros da Lei n° 10.233, de 2001, (ii) as diretrizes políticas previstas no Decreto n° 10.157, de 2019, e (iii) em um plano mais operacional, todos os demais dispositivos da Resolução ANTT N° 4.770, de 2015, que não afrontavam preceitos constitucionais e legais, como requisitos mínimos para a outorga de autorização no âmbito desse serviço público, da licença operacional (com seus requisitos de frota, frequência mínima, terminais, garagens, pontos de apoio e de parada).

Importante destacar que a NOTA em questão foi sufragada pelo DESPACHO DE APROVAÇÃO n° 00125/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, ocasião em que se noticiou precedente judicial que veio reforçar o posicionamento jurídico ventilado pela PF-ANTT (doc. SEI 3530194), confira-se:

2. A título de reforço da argumentação lançada na manifestação supra, julgo oportuno transcrever trecho de decisão interlocutória que revogou medida liminar conferida a EMPRESA AUTO VIAÇÃO PROGRESSO S/A e AUTO VIAÇÃO CRUZEIRO LTDA no bojo dos autos n° 1046067-59.2019.4.01.3400, que tramita na 2ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal, em que as impetrantes "*pedem a suspensão dos efeitos da Deliberação ANTT 955/2019, até que se realize audiência pública com a participação social para proposição da deliberação e que a autoridade impetrada seja compelida a abster-se de conceder novas autorizações dentro dos mercados, linhas diretas, linhas com seccionamento e pontos de seção, das impetrantes, até que se realize a análise de impacto regulatório*".

3. Acertadamente, o magistrado considerou que a Deliberação n° 955/2019 apenas promoveu declaração de perda de vigência de dispositivos da Resolução n° 4.770/2015 já desprovidos de vigor jurídico por incompatibilidade com o regime de liberdade tarifária instituído pela Lei n° 12.966/2015. Transcrevo:

Entretanto, o que se observa é uma imprecisão terminológica do texto normativo, porque, na prática, a Deliberação ANTT n° 955 não revoga dispositivos da Resolução ANTT n° 4.770, mas declara o entendimento da agência quanto à perda de vigência desses dispositivos.

Com efeito, especificamente quanto ao art. 51 da Resolução ANTT n° 4.770, que prevê a transferência de mercados, é razoável a interpretação da ANTT de que, por ser incompatível com o regime de liberdade tarifária instituído pela Lei n° 12.996, de 2015, teve a sua eficácia cessada com o decurso do prazo de cinco anos (art. 4° dessa lei).

Diante disso, não se vislumbra mais o *fumus boni iuris* na pretensão das impetrantes, impondo-se, conseqüentemente, a revogação da medida liminar.

Não bastasse o precedente judicial favorável já citado, que confirma o acerto do conteúdo da Deliberação n° 955/2019, convém ainda mencionar que em ação de natureza coletiva ajuizada pela FEDERAÇÃO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS DOS ESTADOS DO PARANÁ E SANTA CATARINA - FEPASC, onde se visava sustar, imediatamente, todos os efeitos e atos praticados em função e em decorrência da Deliberação em causa, também foi proferida decisão favorável à ANTT (doc. SEB569207), negando-se a tutela de urgência requerida pela autora, tendo sido acolhidos integralmente os argumentos levados ao Juízo pela Agência, conforme se extrai das seguintes passagens da manifestação judicial:

"Todavia, entendo que não assiste razão à autora. Analisando os fundamentos elencados pela ANTT para a prática dos atos impugnados (eventos 20 e 38), verifico que foram observadas as formalidades legais e os atos estão suficientemente motivados, não sendo necessário no caso que se tivesse procedido à Análise do Impacto Regulatório na forma pretendida pela autora, bem como na realização de Audiência Pública.

As revogações empreendidas por meio da Deliberação n° 955/2019 são decorrência lógica da liberdade tarifária dos serviços prevista na própria Lei n° 12.996/2014, que se iniciou no dia 19 de junho de 2019. Tais revogações foram devidamente fundamentadas e foram decididas de forma unânime pela Diretoria Colegiada na 832ª Reunião Ordinária, ocorrida no dia 22 de outubro de 2019. A atuação da ANTT está de acordo com as disposições da Lei n° 13.848/2019, da Resolução ANTT n° 5.624/2017, da Deliberação n° 85/2016 e das Diretrizes Gerais e do Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR da Casa Civil.

A Resolução n° 71/0291 já foi convertida em Decreto Presidencial. É importante considerar que ela foi aprovada em reunião que contou com a presença de 7 ministros de Estado e do Presidente da República, incluindo os ministros da Infraestrutura e da Economia, os quais têm competência para fixação de políticas públicas nos setores de transporte e em matéria concorrencial, inclusive. Essa Resolução n° 71/2019 fixou os princípios e as diretrizes que a ANTT deveria observar em sua regulamentação específica sobre o TRIP, visando estimular o setor. Tratam-se de escolhas e opções técnicas que devem ser preservadas.

A Deliberação n° 955/2019, por sua vez, não promoveu liberação ampla e irrestrita (liberdade de preços, de fixação de itinerário e de frequência e abertura de mercados) do serviço público de

transporte interestadual de passageiros, segundo foi muito bem demonstrado pela ANTT em suas manifestações.

Conforme frisado pela ANTT, a liberdade de preços decorre diretamente da lei (art. 4º da Lei nº 12.996/2014). A liberdade de itinerário e de frequência significa que não caberia mais à ANTT fixar itinerários ou frequências como decorrência do exercício do seu poder de outorga ou regulamentador da atividade. A Lei facultou à ANTT manter o controle das tarifas por até 5 anos, pretendendo que a agência promovesse a abertura gradual do mercado ao longo desse período, o que possibilitaria que a concorrência no setor aumentasse ainda durante um período de controle tarifário, tornando o processo de liberação tarifária mais suave, pois haveriam mais operadores em um setor historicamente notabilizado pelo grau de concentração e baixa contestabilidade do mercado.

(...)

Dessa forma, infere-se que a Deliberação nº 955/2019 não produziu qualquer inovação normativa no setor, muito menos a Resolução do CPPI transmutou a natureza pública do serviço de TRIP, ou fragilizou aspectos inerentes que caracterizam a prestação do serviço adequada, cujas características continuam estabelecidas na Lei nº 10.233/2001, mesmo com a alteração advinda da Lei nº 12.996/2014 (art. 20).

(...)

Nesse contexto, não verifico a existência dos vícios apontados pela autora ou inconsistências nos atos impugnados."

Nestes termos, o RELATÓRIO À DIRETORIA SEI Nº 411/2020 (doc. SE3566643) sintetiza perfeitamente a conclusão que se extrai da análise dos elementos contidos nos presentes autos:

"Entende-se que não assiste razão às requerentes, o que restou largamente comprovado ao longo das cinco manifestações técnicas e jurídicas juntadas aos autos, duas por parte da SUREG, duas da PF-ANTT e uma da SUPAS, e que se somam ao VOTO VISTA DDB 5 (1655274), a NOTA TÉCNICA - ANTT 3387 (1630096) e ao Parecer n. 01367/2019/PF-ANTT/PGF/AGU (1630047).

A essas manifestações administrativas, somam-se duas decisões judiciais que confirmaram integralmente as disposições e a validade da decisão da Diretoria Colegiada da ANTT, obtidas junto à 2ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal (530194) e à 6ª Vara Federal de Curitiba da Seção Judiciária do Paraná (3569207)."

Além disso, consta na citada manifestação técnica que *"não obstante a reação inicial contrária à edição da Deliberação nº 955, de 2019, posteriormente à decisão da Diretoria Colegiada da ANTT já foram protocolados mais de 500 (quinhentos) requerimentos de solicitação de mercados, tanto por empresas associadas à ABRATI, como à ANATRIP, o que pode ser entendido como um reconhecimento de legalidade e segurança jurídica dessa decisão por parte das requerentes"*.

Diante de todo o exposto, e considerando as manifestações técnicas e jurídicas citadas, cujos argumentos ora são adotados e passam a integrar este ato, nos termos do art. 50, inciso II, § 1º, da Lei nº 9.784, de 1999, deverão ser conhecidos como PEDIDOS DE RECONSIDERAÇÃO os recursos interpostos por ABRATI, ANATRIP e CNT, mas no mérito julgados improcedentes.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

Com estas considerações, **VOTO** pelo conhecimento, como Pedidos de Reconsideração, dos Recursos interpostos pela Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros - ABRATI, pela Associação Nacional das Empresas de Transporte Rodoviário de Passageiros - ANATRIP e pela Confederação Nacional de Transporte - CNT para, no mérito, julgá-los improcedentes.

Brasília, 10 de junho de 2020.

À **Secretaria Geral**, para prosseguimento.

MURSHED MENEZES ALI

DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **MURSHED MENEZES ALI**, Diretor, em 16/06/2020, às 16:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).





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 3573530 e o código CRC D54A8586.

Referência: Processo nº 50500.404020/2019-10

SEI nº 3573530

St. de Clubes Esportivos Sul Trecho 3 Lote 10 - Telefone Sede: 61 3410-1000 Ouvidoria ANTT: 166
CEP 70200-003 Brasília/DF - www.antt.gov.br