

Processo: 033.359/2020-2

Natureza: Denúncia

Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres

Responsável(eis): Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)

Interessado(os): Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)

DECISÃO

Trata-se de denúncia, com pedido de medida cautelar, fundada em indícios de irregularidades ocorridas na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), relacionadas à regulação do setor de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, de acordo com as competências consignadas à ANTT pelo art. 24, inciso IV, da Lei 10.233/2001.

2. Em decisão que proferi à peça 88, de 28/1/2021, acolhi as propostas da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodoviaAviação) para conhecer da denúncia, determinar realização de oitiva da ANTT e indeferir o pedido de ingresso nos autos formulado pelo denunciante, *verbis*:

“8. Ante o exposto, **DECIDO**:

8.1. com fundamento nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno do TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, **conhecer da presente Denúncia**;

8.2. com fulcro no art. 276, §2º, do RI/TCU, **realizar a oitiva** da Agência Nacional de Transportes Terrestres para que se pronuncie sobre os indícios de irregularidades trazidos na presente Denúncia;

8.3. informar à ANTT que a resposta à oitiva sobre os itens 6.8 a 6.16 da instrução, deverá ser elaborada individualmente por item e acompanhada de documentos que a fundamentem;

8.4. com fundamento no art. 146, § 1º, do RI/TCU, **indeferir o pedido** do denunciante para **ingressar nos autos** como parte interessada, uma vez não demonstrada razão legítima para intervir no processo;

8.5. encaminhar cópia da peça 63 e da instrução à peça 87 para a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a fim de subsidiar suas manifestações;

8.6. alertar os responsáveis pelos fatos ora analisados, no âmbito da Agência Nacional de Transportes Terrestres, inclusive a autoridade designada pela sua assinatura, de que o pedido de medida cautelar será examinado após a oitiva ora determinada, e que a eventual consumação de irregularidades em razão do prosseguimento dos atos sujeitará os respectivos agentes às sanções legais previstas na Lei nº 8.443/92;

8.7. encaminhar cópia da presente Decisão ao denunciante.”

3. A autarquia foi notificada em 1º/2/2021 (Ofício 2696/2021-TCU/Seproc), no entanto solicitou prorrogação do prazo para responder à oitiva (peça 92), o que lhe foi concedido mediante o Despacho inserido na peça 94.

4. Em 18/2/2021 a ANTT protocolou a documentação juntada às peças 133-142, em resposta aos indícios de irregularidades estampados nos itens 6.8 a 6.16 da instrução da unidade técnica (peça 86, p. 2), *verbis*:

“6.8 A ANTT não estaria obedecendo a ordem cronológica nas análises dos pedidos dos novos mercados, contrariando o art. 1º da Deliberação 254/2020, proferida pela própria agência reguladora. Como exemplo, foram citados os prazos para autorização de mercados, constantes nas Portarias 649/2020 e 695/2020, de autoria da Superintendente Substituta de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros. Tais problemas já teriam sido identificados pela ANTT, conforme exposto na 868ª Reunião da Diretoria Colegiada;

6.9 Não haveria critérios definidos para o deferimento ou indeferimento de mercados novos, citando como exemplo caso em que uma determinada empresa teve seu pedido indeferido (Portaria nº 430 da SUPAS/ANTT) e, no dia seguinte, deferido outro pedido semelhante (Deliberação- ANTT 331/2020);

6.10 A ANTT estaria concedendo licenças operacionais a empresas que não atendem ao nível I do MONITRIIP, citando como exemplo o teor da Deliberação 892/2019;

6.11 A ANTT estaria concedendo autorizações por meio da Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros - SUPAS, todavia tais atos seriam de competência da Diretoria Colegiada;

6.12 A ANTT não teria estabelecido regras de entrada, regras de permanência e regras de saída das empresas, bem como não realizaria os estudos de avaliação dos mercados, com o objetivo de detalhar e estabelecer os parâmetros de avaliação dos casos enquadrados como inviabilidade operacional;

6.13 A ANTT teria estabelecido regras que obstaculizaram o direito de livre concorrência, em contrariedade ao art. 3º do Decreto 10.157, de 4 de dezembro de 2019, requerendo o afastamento das normas dos artigos 15 e 16 da resolução ANTT 4770/2015;

6.14 A ANTT estaria impondo restrições à participação de empresas menores em grandes mercados, citando como exemplo o transporte de passageiros entre Rio de Janeiro e São Paulo;

6.15 As grandes empresas e consórcios que detêm o monopólio dos grandes mercados do setor de transporte interestadual de passageiros estão solicitando várias supressões de linhas e deixando a população desassistida em determinados mercados, ou seja, as grandes empresas estão se valendo da proteção dos grandes mercados, e por outro lado estão abandonando e suprimindo os mercados ruins e deixando a população desamparada em algumas linhas;

6.16 A ANTT não estabeleceu a fonte de custeio dos benefícios das gratuidades instituídos pelo Poder Público a pessoa idosa, pessoa com deficiência e o jovem de baixa renda que possuem gratuidade e/ou desconto, de no mínimo, 50% (cinquenta por cento) no valor das passagens rodoviárias, em razão da extinção do regime tarifário”

5. Realizada a breve recapitulação, passo a tecer algumas considerações sobre o tema.

I – Arcabouço legislativo sobre a matéria

6. É cediço que o transporte rodoviário de passageiros é um direito social dos brasileiros e que compete à União delegar a exploração dessa atividade aos agentes privados, quando se tratar de movimentação entre os estados ou para além das fronteiras nacionais, conforme gravado no art. 6º, *caput* e art. 21, inciso XII, ‘e’, da Constituição Federal.

7. A partir da edição da Lei 12.996/2014, que alterou os arts. 13 e 14 da Lei 10.233/2001, a prestação de serviço regular de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros passou a necessitar de autorização, e não mais de permissão, do poder público. Entretanto, a novel legislação inseriu também uma limitação para a expedição de autorizações, no art. 47-B da Lei 10.233/2001:

“Art. 47-B. Não haverá limite para o número de autorizações para o serviço regular de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, **salvo no caso de inviabilidade operacional.**” (grifei)

8. Como se verifica, a legislação basilar da ANTT prevê que a Agência não só pode, como deve, exercer suas prerrogativas no sentido de estabelecer critérios para limitar o número de autorizações expedidas às empresas interessadas, com base em critérios técnicos.

9. Contudo, de acordo com os fatos trazidos na denúncia, não é o que se observa na atualidade. Segundo informações apresentadas, a partir da Deliberação da Diretoria Colegiada 955, de 22/10/2019, a Agência alterou profundamente a normatização da matéria, sem que os agentes regulados e a sociedade tenham sido previamente ouvidos.

II – Atuação recente da ANTT

10. É pertinente relembrar que, desde que a presente denúncia entrou neste Tribunal, no final do ano passado, acompanhamos verdadeiras tragédias envolvendo transporte coletivo de passageiros pelo Brasil. Lastimavelmente, os graves acidentes em Taguaí-SP (novembro/2020), em João Monlevade-MG (dezembro/2020) e em Guaratuba-PR (janeiro/2021) trouxeram muita dor e prejuízo. Segundo os últimos dados disponíveis do DPVAT, foram pagas 6.074 indenizações de seguro para vítimas de acidentes de ônibus e vans em 2019, sendo que destas, 1.249 perderam a vida.

11. Nesse contexto de elevado número de acidentes e de fatalidades, a recomendar maior cautela por parte dos órgãos públicos, e encontrando-se em fase de apuração a presente denúncia, que trata justamente da precarização do transporte interestadual de passageiros, a ANTT vem acelerando a emissão de autorizações para exploração desse serviço.

12. Conforme se constata no site da ANTT, página Relatórios de Análise de Mercados Novos, corroborado pela resposta da autarquia, no ano passado foram emitidas cerca de 14.000 autorizações, o que representaria “o maior incremento de ligações de toda a história da regulação dos últimos cinquenta anos” (peça 134, p. 22). Esse número se aproxima da tabela apresentada pelo denunciante, que faz referência a 16.536 mercados deferidos em 2020, **porém cabe destacar que as dez empresas que mais ameiharam autorizações em 2020 concentram 70% dos novos mercados**, dentre 340 empresas habilitadas pela Agência para transporte interestadual e internacional (peça 143, p. 4).

13. Encontrando-se os autos em meu Gabinete, determinei à minha assessoria que pesquisasse as últimas autorizações emitidas pela ANTT e publicadas no Diário Oficial da União. Considero o resultado surpreendente e ao mesmo tempo preocupante, pois

somente nesse início de ano, nos dois primeiros meses, foi apurado que a Agência já emitiu 59 Portarias autorizativas, para 400 novas linhas, e cada linha podendo conter dezenas de ligações entre as cidades ao longo da rota.

14. E isso não é só. Segundo informado pelo denunciante, no presente ano, a ANTT teria convocado 154 empresas com a intenção de analisar **a autorização de outros 151.013 novos mercados no transporte regular de passageiros**. Esse número representa 10 vezes mais o total de novos mercados autorizados no ano passado, que já teria sido muito acima da média histórica de expansão do setor.

15. Embora não se negue que, em alguns casos, a abertura do mercado pode ter efeitos benéficos, há que se tomar os devidos cuidados para que não se instale um nível de competição predatória que fragilize a qualidade dos serviços prestados no transporte rodoviário de passageiros.

16. Cabe destacar ainda que verifico indícios de irregularidades graves nos procedimentos adotados pela ANTT, como por exemplo nas Portarias 54 e 147 da Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros, emitidas em 13/1/2021 e 9/2/2021 respectivamente, pelas quais a Agência autorizou treze novas linhas interestaduais para determinada empresa cadastrada, a viação Amarelinho de Transporte de Passageiros Ltda. (CNPJ 33.698.981/0001-41). Acontece **que a referida empresa está com a inscrição anulada no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas**, conforme informação da Receita Federal apresentada pelo denunciante. Segundo a Procuradoria da Junta Comercial do Estado de São Paulo, houve fraude nos selos notariais de reconhecimento de firmas da pessoa jurídica (peça 144, p. 18).

17. A par dessas observações, pode-se concluir em juízo de cognição sumária que a ANTT vem pautando sua atuação recente no sentido de desregular e liberalizar o serviço de transporte coletivo rodoviário interestadual, com grande possibilidade de submeter a população a prestadores de serviço de qualidade duvidosa, inclusive quanto aos requisitos de segurança para a realização do transporte. Além disso, **as fragilidades no controle de emissão de novas autorizações propiciam o surgimento de verdadeiro “mercado paralelo” de venda de autorizações** para exploração do serviço de transporte de passageiros.

18. Outro ponto de grande preocupação é a própria **capacidade fiscalizatória da Agência reguladora**. Não se sabe como a ANTT vai verificar o cumprimento das regras atuais por parte de uma extensa lista de novas empresas atuando no setor, em especial a efetiva disponibilização do serviço à sociedade, com eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade, tal como previsto no art. 20, inciso II, ‘a’ da Lei 10.233/2001.

19. Entendo que os pontos levantados traduzem risco premente de grave lesão ao interesse público a ensejar a adoção de medida cautelar pelo TCU, na medida em que o retardo da análise de mérito do presente processo pode comprometer a eficácia da decisão do Tribunal e significar a exposição dos usuários a serviços precários de transporte coletivo rodoviário.

III – Análise de consequências

20. Face à constatação preliminar dos pressupostos do *fumus boni iuris*, já demonstrado na instrução da unidade técnica de 25/1/2021 (peça 86), e do *periculum in mora* no presente caso, faz-se necessária **a sustação imediata dos atos administrativos possivelmente emitidos com vício pela ANTT**, conforme previsão do art. 276 do Regimento Interno do TCU, com supedâneo no Poder Geral de Cautela do TCU

insculpido na Carta Magna de 1988, **até que se tenha razoável segurança acerca da adequação da regulação setorial** e da observância de parâmetros mínimos de qualidade na prestação dos serviços de transporte interestadual e internacional de passageiros, conforme arts. 20, inciso II, 'a' e 47-B da Lei 10.233/2001.

21. Ressalto que a presente decisão, por ser de natureza cautelar, não objetiva esgotar a matéria, e além disso, está calcada em dispositivos legais vigentes, não em valores jurídicos abstratos. Contudo, julgo pertinente tecer breves comentários sobre possíveis consequências, no sentido de prestigiar as recentes alterações na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – LINDB (Decreto-Lei 4.657/1942).

22. Com base nas informações disponíveis nos autos, verifico elevado risco de descumprimento de requisitos de segurança pelas empresas ora entrantes no mercado de transporte interestadual de passageiros, sendo relatado pelo denunciante que grande parte das autorizações foram expedidas a firmas que sequer atendem ao Sistema de Monitoramento da Agência (Monitriip).

23. No entanto, há possibilidade de que, dentre as milhares de autorizações emitidas desde outubro de 2019, constem situações em que a linha tenha sido regularmente instituída e o serviço de transporte tenha sido oferecido à população em condições adequadas. Para esses casos específicos, pondero que a ANTT deve comprovar perante o Tribunal, caso a caso, o estabelecimento da linha e a sua correta disponibilização aos usuários, em atenção aos requisitos previstos para todas as empresas do setor.

IV – Pedidos de acesso

24. Verifico também a existência nos autos de pedidos de acesso, por parte do denunciante (peças 93 e 100) e da ANTT (peça 95).

25. A SeinfraRodoviaAviação examinou os pedidos conforme instrução à peça 132 e pronunciamento do secretário à peça 133, posicionamento ao qual estou parcialmente de acordo. Na decisão à peça 88, deliberei no sentido de indeferir o pedido do denunciante para ingressar nos autos como parte interessada, tendo em vista que não ficou demonstrado razão legítima para intervir no processo, o requerimento deve ser indeferido, consoante as disposições do art. 146, § 1º, do RI/TCU.

26. Mantenho o entendimento de que o denunciante não demonstrou razão legítima para ingressar no feito tampouco para ter acesso às peças processuais. Indefiro, portanto, os pedidos formulados às peças 93 e 100.

27. Quanto ao pedido de vista dos autos apresentado pela Agência, entendo que, por ter sido chamada em oitiva prévia e figurar no feito como unidade jurisdicionada, deve ter acesso às peças do processo que não estejam individualmente revestidas de sigilo, por força legal ou regimental.

V – Dispositivo

28. Ante o exposto, com fulcro no art. 71, incisos IX e X, da Constituição Federal, c/c o art. 43, inciso I da Lei 8.443/19692 e os arts. 276, *caput* e 157 do RI/TCU, **DECIDO:**

28.1. suspender a eficácia da Deliberação da Diretoria-ANTT 955, de 22/10/2019, e de todas as autorizações de novos mercados para transporte coletivo rodoviário de passageiros interestadual e internacional emitidas pela Agência Nacional de Transporte Terrestre desde a referida Deliberação até a presente data, em atenção aos arts. 20, inciso II, 'a' e 47-B da Lei 10.233/2001;

28.2. determinar cautelarmente à ANTT que se abstenha de outorgar novos mercados e novas autorizações de transporte coletivo rodoviário de passageiros interestadual e internacional até a decisão de mérito do Tribunal no presente processo;

28.3. determinar à ANTT que, no prazo máximo de quinze dias, comunique a presente decisão a todas as empresas autorizadas a partir da Deliberação 955/2019 e informe ao TCU, individualmente, as linhas que por ventura estejam regularmente estabelecidas e corretamente disponibilizadas aos usuários, com o cumprimento aos requisitos previstos para todas as empresas do setor, apresentando a documentação comprobatória pertinente;

28.4. indeferir os pedidos do denunciante, às peças 93 e 100, relativos ao ingresso como parte interessada nos autos, bem como ao acesso aos documentos do processo;

28.5. deferir o pedido de acesso, por parte da ANTT às peças 3, 4, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 57, 58, 59, 63, 73, 74, 79, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 92, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 143 e 144, com a ressalva de que se trata de processo sigiloso; e

28.6. orientar a unidade técnica para que priorize a instrução dos autos, devendo se pronunciar sobre os procedimentos e critérios adotados pela ANTT para emissão de autorizações de transporte rodoviário de passageiros interestadual e internacional, no tocante:

- a) à observância da ordem cronológica das análises realizadas sobre os pedidos de novos mercados;
- b) à definição prévia dos requisitos para deferimento ou indeferimento dos pedidos;
- c) ao atendimento dos padrões previstos no Sistema de Monitoramento (Monitriip), por parte das empresas autorizadas;
- d) à viabilidade jurídica de emissão de autorizações por parte da Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros;
- e) à verificação de inviabilidade operacional dos mercados impactados, nos termos do art. 47-B da Lei 10.233/2001;
- f) à adequação dos critérios de qualificação técnico-profissional previstos nos arts. 15 e 16 da Resolução 4.770/2015, com possível reserva de mercado para empresas já estabelecidas;
- g) à possibilidade de ocorrência de “mercado paralelo” de venda de autorizações entre empresas de transporte de passageiros a terceiros ou a transportadoras já existentes no mercado;
- h) à capacidade da ANTT para fiscalizar a regularidade documental e o cumprimento dos parâmetros de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade por parte das empresas autorizadas, conforme previsão art. 20, inciso II, ‘a’ da Lei 10.233/2001;
- h) às consequências da falta de endereçamento do custeio dos benefícios das gratuidades instituídos pelo Poder Público a pessoa idosa, pessoa com deficiência e o jovem de baixa renda sobre as empresas de transporte interestadual e internacional de passageiros; e
- i) outras questões a critério da unidade técnica.



28.7. **autorizar** a unidade técnica a adotar as medidas saneadoras que se fizerem necessárias, inclusive **diligenciar outros órgãos jurisdicionados e autuar processos apartados**, para a análise das justificativas da ANTT.

À SeinfraRodoviaAviação para as providências a seu turno.

Brasília, 4 de março de 2021.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator