



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Paraná
1ª Vara Federal de Curitiba

Avenida Anita Garibaldi, 888, 4º andar - Bairro: Cabral - CEP: 80540-400 - Fone: (41)3210-1733 -
Email: prctb01dir@jfpr.jus.br

PROCEDIMENTO COMUM Nº 5045037-64.2020.4.04.7000/PR

AUTOR: VIACAO COMETA S A

AUTOR: AUTO VIAÇÃO CATARINENSE LTDA

RÉU: VIACAO OURO E PRATA SA

RÉU: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

RÉU: AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT

SENTENÇA

1. Relatório

Por meio da presente ação, os autores pretendem a declaração de invalidade da Portaria nº 603/2020 da ANTT e da decisão proferida no processo administrativo nº 50500.364918/2019-30 que a originou, na qual foi deferida à Viação Ouro e Prata S/A a inclusão dos mercados de Cruz Alta (RS) e Erechim (RS) para São Paulo (SP) e Curitiba(PR) e de Curitiba (PR) para São Paulo (SP) e Embu (SP). Requerem também a condenação dos réus para que se abstenham de conceder novas linhas sem que haja amplo contraditório, análise de viabilidade operacional que leve em consideração o risco de concorrência ruínosa e a identificação e avaliação dos riscos, com a participação social, nos termos da Lei nº 10.233/2001. Ainda, pretendem ver declarada a impossibilidade da ANTT adotar a Deliberação 955/2019, a Resolução 71/2019 do Conselho de PPI e o Decreto nº 10.157/2019 como fundamento exclusivo para a abertura ampla e irrestrita do setor de transporte interestadual e intermunicipal de transporte terrestre de passageiros.

Relatam, em síntese, que atuam no transporte interestadual e intermunicipal de passageiros. Por meio do processo administrativo 50500.364918/2019-30, não obstante a impugnação que apresentaram, a Viação Ouro e Prata obteve autorização para atendimento de novos mercados, dentre os quais a cidade de Cruz Alta (RS) e São Paulo (SP), com base na Deliberação 955/2019 e no Decreto 10.157/2019. Referida autorização foi formalizada pela Portaria nº 603/2020 da ANTT. Ocorre que não foi realizado estudo para verificar a interferência das linhas pretendidas naquelas atualmente em operação.

Alegam que: a) não houve audiência pública para discussão e participação dos interessados; b) a edição da Resolução Conselho PPI 71/2019, da Deliberação 55/2019 e do Decreto nº 10.157/2019 deu-se de forma açodada, encerrando abruptamente a Audiência Pública 09/2019 que tinha por objetivo colher sugestões e contribuições à minuta da resolução que alteraria o modelo de prestação do serviço previsto na Resolução 4.770/2015; c) houve violação à obrigatoriedade de participação e transparência com a edição da Deliberação 955/2019, a qual ocorreu sem a participação dos envolvidos, violando o art. 37 caput da Constituição Federal, a Lei 9.784/99 (arts. 2º, parágrafo único, V, 26, §4º e 31, §1º), a Lei 12.527/2011, o art. 68 da Lei 10.233/2001 e Lei nº 13.848/2019; d) não há margem de discricionariedade para a dispensa da realização de audiência pública, pois a Resolução 5.624/2017 da ANTT impõe a participação social; e) não houve análise do impacto regulatório na Resolução 71 e no Decreto 10.157/2019, o qual decorre da Resolução 5.810/2018 da ANTT, bem como das Leis 13.874/2019 e 13.848/2019 e do próprio art. 20 da LINDB; f) o processo pelo qual foi editada a Deliberação 995/2019 deveria ter se limitado a apreciar solicitação de transferência de mercado em caso concreto e não promover ampla liberação de serviço público de transporte rodoviário interestadual; g) a análise da viabilidade operacional é essencial para determinar a realização de processo seletivo, nos termos da Resolução 4.770/2015.

Especificamente em relação à Portaria nº 603/2020 alegam sua invalidade porque: a) não teria sido observada a ordem cronológica estabelecida pela própria ANTT para o exame dos requisitos de atendimento de mercados, pois o pedido em questão foi analisado antes de outros protocolados anteriormente; b) ela não foi precedida de exame de viabilidade operacional; c) há vício de motivação na nota técnica que a embasou, pois não foram consideradas as consequências da operação deferida para as demais empresas que prestam o serviço de transporte nesse linha; d) o deferimento da autorização à Viação Ouro e Prata gerou concorrência predatória.

Alegam também que é inconstitucional o regime de autorização para a prestação do transporte internacional e interestadual de passageiros, vez que o art. 175 prevê a realização de licitação para a delegação do serviço público, por concessão ou permissão, conforme questionado na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5549 e 6270.

No evento 3 indeferida a antecipação de tutela.

No evento 10 a autora justificou a inclusão da União no polo passivo da lide.

Viação Ouro e Prata S/A contestou no evento 18. Afirma que as autoras não operam linhas no sistema de serviço público interestadual, mas são empresas autorizadas de serviços privados. Argumenta que desde a Lei 12.96/2014 os transportes interestaduais são operados em dois regimes, um público, de titularidade da União, delegado por permissão, e outro privado, de titularidade

privada, licenciado ou por autorização, sendo esse o caso das autoras, enquanto que a fundamentação da inicial baseia-se no regime público. Diz que no regime privado, o ambiente é de livre e aberta competição, não havendo mais sentido na avaliação de viabilidade econômica de novas linhas. Assevera que os danos alegados são inexistentes. Fala dos decretos que regulamentaram a lei, defendendo a sua legitimidade. Questiona os argumentos de desrespeito a cronologia e de falta de motivação. Apresenta conceito de viabilidade operacional. Defende que a pretensão das autoras implica restrição à livre iniciativa, bem como que autorização não é delegação. Alega que houve desestatização dos serviços interestaduais de ônibus. Cita as ações em andamento sobre o tema no STF. Tece considerações sobre o programa nacional de desestatização e sobre a fase de transição de cinco anos entre um e outro regime. Pede o julgamento pela improcedência da demanda.

A ANTT contestou no evento 20. Alega ilegitimidade ativa para os pedidos "B" e "C" da inicial. Sustenta a constitucionalidade do regime de autorização, haja vista o princípio da livre iniciativa. Refuta o argumento de desrespeito a ordem cronológica. Defende a lisura de seu procedimento. Pede o julgamento pela improcedência da demanda.

A União contestou no evento 21. Alega preliminar de ilegitimidade passiva. No mérito, sustenta a improcedência da demanda.

A parte autora apresentou réplica, oportunidade na qual pediu a produção de provas testemunhal, documental e pericial.

As rés manifestaram desinteresse na produção de provas.

No evento 41 indeferido o pedido de produção de provas pela autora.

A autora pediu esclarecimentos da decisão que indeferiu o pedido de produção de provas.

As rés manifestaram-se.

No evento 61 prestados esclarecimentos sobre a decisão que indeferiu o pedido de produção de provas.

Intimada, a ANTT prestou esclarecimentos no evento 64.

A parte autora, no evento 67, aduz que a manifestação da ANTT confirma suas alegações. Apresenta os motivos pelos quais entende deve ser rejeitado o relatório final da Audiência Pública 04/2020.

A União reporta-se aos termos e pedidos apresentados em sua contestação.

Manifestação da parte autora no evento 73 na qual se expressa sobre as alegações apresentadas pelos réus e apresenta o seu ponto de vista sobre a desestatização.

Intimada para informar sobre a nova audiência pública noticiada nos autos, a ANTT prestou esclarecimentos no evento 78, com manifestação da autora em evento 82.

Mais uma vez intimada, a ANTT apontou o seu posicionamento atual sobre a autorização concedida a empresa Viação Ouro e Prata S/A relativamente à Portaria 603, de 29 de julho de 2020, e abordou o resultado da Audiência Pública noticiada e para maio de 2022, em evento 87,

Após manifestação da autora e da empresa ré, vieram os autos conclusos para sentença.

Relatados. Decido.

2. Fundamentação

2.1. Preliminares

Ilegitimidade ativa para os pedidos "B" e "C" da inicial

Questiona a ANTT a legitimidade ativa da autora para os pedidos "B" e "C" da inicial, os quais têm a seguinte redação:

b. determinação de que os Réus abstenham-se da concessão de novas linhas sem que haja (i) contraditório amplo (inclusive com a participação dos entes estaduais competentes); (ii) análise da viabilidade operacional que leve em consideração o risco de concorrência ruínosa; e (iii) identificação e avaliação dos riscos (no âmbito da competente análise de impacto regulatório), determinando-se à ANTT que adote as providências necessárias para o pleno atendimento à legislação que impõe a participação social, a análise de impacto regulatório (AIR) e a análise de viabilidade operacional (prevista expressamente pela Lei 10.233/2001);

c. declaração, para todos os efeitos, da impossibilidade de que a Deliberação 955/2019, a Resolução 71/2019 do Conselho do PPI e o Decreto 10.157/2019, e os atos que deles decorram, sejam adotados como fundamento exclusivo para a abertura ampla e irrestrita do setor, sem que haja instrumento normativo adequado, e sem que haja a avaliação do impacto sobre o sistema de transporte de passageiros, a ser editado em processo público e transparente, em que sejam realizadas audiência e consulta públicas como exigido pela legislação, permitindo a discussão e participação de toda a coletividade e daqueles que serão potencialmente atingidos pelas medidas

Assiste-lhe razão, pois os pedidos, tal qual formulados, têm natureza coletiva.

Veja-se que a concessão de novas linhas ou a determinação para que determinados atos normativos sejam utilizados como fundamento para abertura de ampla e irrestrita concorrência é comum, no mínimo, a um grupo de pessoas que se encontram unidas em razão de situação de fato. Não é, assim, apenas a autora a beneficiária da demanda, mas toda essa coletividade. Logo, não pode ser formulado em ação individual, considerando que os legitimados para a defesa de direitos difusos e coletivos limitam-se aos descritos no artigo 5º da Lei 7.347/85.

Não se nega que a autora seja uma das interessadas em se beneficiar de eventual direito decorrente, em especial porque detém linhas de transporte interestadual de passageiros à maneira da legislação anterior. Entretanto, não pode formular pedido de tal maneira genérico que abranja toda a categoria a qual pertence, pois nesse caso a demanda assume contornos coletivos, sujeitando-se, desse modo, a procedimento diverso, com outros legitimados.

Assim, reconheço a ilegitimidade ativa da autora para formular os pedidos "b" e "c" da inicial.

Delimito, portanto, como pedido analisado na presente demanda "a declaração e decretação da invalidade da Portaria n.º 603, de 29 de julho de 2020, bem da decisão proferida pela ANTT no processo administrativo no 50500.364918/2019-30".

Ilegitimidade passiva da União

Afasto a preliminar arguida pela União de que teria ilegitimidade passiva na presente ação, pois o transporte interestadual e internacional de passageiros constitui serviço público de sua competência (art. 21, XII, "e", da Constituição Federal) e há discussão colateral acerca da legalidade da Resolução 71/2019 do Conselho do PPI (que aconselhou o Presidente da República a incluir no Programa de Parcerias de Investimentos o setor de transporte interestadual).

2.2. Mérito

Discute-se nos autos a regularidade da Portaria 603/2020 da ANTT e da decisão proferida no Processo Administrativo 50500.364918/2019-30, que concedeu à empresa ré os mercados de transporte interestadual de passageiros nas linhas Cruz Alta/RS e Erechim/RS para São Paulo/SP e Curitiba/PR, e de Curitiba/PR para São Paulo/SP e Embu/SP, sob diversos fundamentos.

Vejamos.

Julgamento das ADIs 5549 e 6270

Antes de perscrutar os argumentos trazidos pelas autoras, de relevo indicar que, entre a conclusão destes autos e a prolação desta sentença, o Supremo Tribunal Federal proferiu decisão de mérito nas ADIs 5549 e 6270, com repercussões diretas neste caso, tendo ocorrido o trânsito em julgado em 12/06/2023 sem modificação.

Colaciono, então, a ementa do julgamento, ao qual farei referência ao longo da fundamentação:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 13, INCISOS IV E V, ALÍNEA "E"; E 14, INCISO III, ALÍNEA "J", DA LEI 10.233, DE 5 DE JUNHO DE 2001, NA REDAÇÃO CONFERIDA PELO ARTIGO 3º DA LEI 12.996, DE 18 DE JUNHO DE 2014. TRANSPORTE COLETIVO INTERESTADUAL E INTERNACIONAL DE PASSAGEIROS. DISPOSIÇÕES QUESTIONADAS QUE ALTERAM, DE PERMISSÃO PARA AUTORIZAÇÃO, O REGIME DE OUTORGA DA PRESTAÇÃO REGULAR DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE TERRESTRE COLETIVO DE PASSAGEIROS DESVINCULADOS DA EXPLORAÇÃO DE INFRAESTRUTURA. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 37, CAPUT E INCISO XXI, E 175, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INEXISTÊNCIA. O USO DA AUTORIZAÇÃO PARA A OUTORGA DE SERVIÇOS PÚBLICOS POSSUI PREVISÃO CONSTITUCIONAL, INCLUSIVE NO QUE DIZ RESPEITO A SERVIÇOS DE TRANSPORTE INTERESTADUAL E INTERNACIONAL DE PASSAGEIROS (ARTIGO 21, INCISO XII, ALÍNEA "C", DA CONSTITUIÇÃO). EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL DE LICITAÇÃO QUE NÃO SE EXIGE DA AUTORIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CABE AO LEGISLADOR INFRACONSTITUCIONAL ESTABELECEER A FORMA DE DELEGAÇÃO DE DETERMINADOS SERVIÇOS PÚBLICOS, ADMITINDO-SE QUE A SUA EXPLORAÇÃO, QUANDO NÃO REALIZADA DIRETAMENTE, SEJA FEITA MEDIANTE CONCESSÃO, PERMISSÃO OU AUTORIZAÇÃO. AÇÃO CONHECIDA E JULGADO IMPROCEDENTE O PEDIDO, DEVENDO O PODER EXECUTIVO E A ANTT PROCEDEREM À EDIÇÃO DE NOVOS DIPLOMAS, EM ATENÇÃO ÀS EXIGÊNCIAS DO ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E DA LEI 14.298/2022.

1. A assimetria regulatória estabelecida no artigo 21, XII, e, da Constituição Federal assegurou a possibilidade de se outorgar a prestação de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros (TRIIP) por autorização de serviço público, máxime em razão da inexistência de restrições à oferta que justifiquem a oposição de barreiras à entrada de concorrentes no setor; da descentralização à agência reguladora de poderes para assegurar a observância de aspectos qualitativos inerentes à adequada prestação do serviço; e de a abertura do mercado para novos entrantes contribuir para a universalização do serviço e demais benefícios à população usuária.

2. A escolha estratégica pela descentralização operacional do setor, que se insere na esfera democraticamente reservada à deliberação política, porquanto concomitante à centralização normativa, confere maior normatividade ao comando constitucional contido no caput do artigo 174 da Constituição

Federal, bem como aos princípios constitucionais que orientam à atuação da Administração Pública e a Ordem Econômica (BINENBOJM, Gustavo. Assimetria regulatória no setor de transporte coletivo de passageiros. In O Direito Administrativo na Atualidade. Org . WALD, Arnold et al São Paulo: Malheiros, 2017. p. 510).

3. *As finalidades precípua de concretização dos princípios da isonomia, da moralidade e de obtenção da proposta mais vantajosa são perseguidas pela ampla concorrência na execução do serviço público, via competição no mercado, porquanto inexistentes restrições à oferta que justifiquem a oposição de barreiras à entrada, hipótese em que a competição para o mercado (competition for the market), via licitação, criaria uma exclusividade ineficiente e ilegítima, ao restringir o acesso dos possíveis interessados.*

4. *A previsão constitucional de prestação do TRIIP por meio de autorização (Art. 21, XI, “e”) afasta a incidência do artigo 175 da Constituição Federal, que impõe prévio procedimento licitatório especificamente às modalidades de outorga que pressupõem a exclusão em razão da contratação pela Administração com determinado particular .*

5. *A descentralização normativa à Agência Nacional de Transportes Terrestres de poderes para assegurar a observância de aspectos qualitativos promove a eficiência, adequação e atualidade da prestação do serviço autorizado, ao se estabelecer requisitos técnicos e de regularidade para a habilitação dos interessados, assim como a uniformidade das condições de contratação ditadas pelo Poder Público, necessariamente homogêneas e previamente divulgadas.*

6. *O compromisso regulatório celebrado entre setor público e as empresas prestadores do serviço, que corresponde às amarras a que se cingem as partes, não se esgota nos termos de edital do poder concedente, a que se somam a expertise e a acuidade da regulação setorial e concorrencial, em atuação coordenada em prol da segurança jurídica, economicidade dos investimentos e defesa dos usuários (COUTINHO, Diogo R. Direito e Economia Política na Regulação de Serviços Públicos . Saraiva: São Paulo, 2014. p. 91).*

7. *A abertura do setor de transporte rodoviário interestadual e internacional a novos entrantes amplia a concorrência em um serviço inegavelmente essencial, cuja relevância para os usuários e para o desenvolvimento nacional torna ainda mais expressivas as externalidades advindas da livre concorrência, como o incremento tecnológico, o aumento da qualidade e a redução dos custos.*

8. *Ex positis, o artigo 3º da Lei n. 12.996/2014, ao outorgar o serviço público de transporte rodoviário coletivo internacional e interestadual de passageiros por meio de autorização, insere-se no espaço de deliberação política delineado no artigo 21, XII, e , da Constituição, de modo que, observados os valores constitucionalmente tutelados, em especial os princípios que orientam a Administração Pública e a ordem econômica, não se reveste de inconstitucionalidade .*

9. *Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgado improcedente o pedido, devendo o Poder Executivo e a ANTT ajustarem-se às exigências do Tribunal de Contas da União e às novas disposições trazidas pela Lei 14.298/2022.*

(ADI 5549, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 29/03/2023,

Relembro que, nos termos do art. 927, I, do CPC, a decisão constitui precedente qualificado e tem caráter vinculante.

Ausência de audiência pública

Questionam as autoras a ausência de audiência pública para ampla discussão e participação dos interessados na edição da Deliberação 955/2019 que revogou uma série de atos normativos anteriores, cancelou a Deliberação 677/2019, sendo ainda o ato normativo que fundamentou a edição da Portaria 603/2020, impugnada nos autos. Asseveram, também, que se encontrava em andamento a Audiência Pública 09/2019 que visava colher sugestões e contribuições à minuta que alteraria o modelo de prestação de serviço previsto na Resolução 4.770/2015, a qual foi encerrada abruptamente. Também sustentam que não foram precedidos de qualquer discussão, consulta ou audiências públicas a Resolução 71 e o Decreto 10.157/2019. Apontam, ao final, violação ao art. 37, *caput*, da Constituição Federal, aos arts. 2º, parágrafo único, V, 26, §4º e 31, §1º da Lei 9.784/99, à Lei 12.527/2011, ao art. 68 da Lei 10.233/2001 e à Lei 13.848/2019 e destacam que a Resolução 5.624/2017 da ANTT impõe a participação social.

Pois bem.

De fato, o art. 9º da Lei 13.848, de 25 de junho de 2019, dispõe que: "serão objeto de consulta pública, previamente à tomada de decisão pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada, as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados". Ademais, referido diploma normativo alterou a redação do art. 68 da Lei 10.233/2001, o qual passou a prever que: "as iniciativas de projetos de lei, as alterações de normas administrativas e as decisões das Diretorias Colegiadas para resolução de pendências que afetem os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transporte serão precedidas de audiência pública".

E já na vigência de referidas regras: (a) a Resolução 71, de 21 de agosto de 2019, opinou favoravelmente à qualificação da política federal de estímulo ao transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (1.5); (b) a Deliberação ANTT 955, de 22 de outubro de 2019, proferida em processo administrativo nº 50300.004463/2019-52, modificou o art. 51 da Resolução nº 4.770, de 25 de junho de 2015 para vedar "a transferência de mercados, linhas ou qualquer hipótese de subautorização da prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros", com determinações de como lidar com transferências pendentes e com pedidos de solicitação de mercados, bem como revogação de

outras incompatibilidades (1.4); (c) o Decreto 10.157, de 4 de dezembro de 2019, instituiu a Política Federal de Estímulo ao Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual e Internacional de Passageiros, fixando princípios e diretrizes, além de definir inviabilidade operacional como "as limitações exclusivamente de caráter físico ou os impedimentos legais na utilização de espaços públicos ou de instalações destinadas à operação dos serviços de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros" (1.6).

Ou seja: é certo que tais atos da ANTT promoveram relevantes alterações normativas de interesse geral e resolveram pendências que afetavam direitos de agentes econômicos.

No entanto, há que se atentar ao que dispõe a Resolução nº 5.624/2017 da ANTT (destaquei):

Art. 7º Não é obrigatória a realização de Consulta Pública ou Audiência Pública para os seguintes casos, dentre outros:
I – proposta de alterações formais em normas vigentes;
II – consolidação de normas vigentes;
III – edição ou alteração de normas que se limitem a aplicar determinações legais e contratuais; e
IV – edição ou alteração de normas que afetem exclusivamente a organização interna da ANTT.
§ 1º A dispensa tratada no caput deverá ser motivada e aprovada pela Diretoria Colegiada.
§ 2º Sem prejuízo do disposto no caput deste artigo, a ANTT poderá, sempre que entender conveniente, decidir pela realização de Audiência Pública ou Consulta Pública.

O panorama do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros (TRIP), historicamente, era de permissões precárias, com alta concentração em poucas transportadoras. A Lei 12.996/2014 modificou referido modelo para que o serviço fosse prestado por meio de autorizações, sem limitação de número (salvo no caso de inviabilidade operacional), e se ampliasse, assim, a concorrência (sempre com atenção, por certo, à prestação funcional e efetiva do serviço essencial).

Destaca-se, com esse viés, a modificação na Lei nº 10.233/2001 (com redação dada à época):

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.

Também nas regras de regime de transição estabelecidas pelos artigos 4º e 5º da Lei 12.996/2014:

Art. 4º A ANTT, por um período de até 5 (cinco) anos, contado da publicação desta Lei, poderá fixar as tarifas máximas dos serviços regulares de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, bem como os critérios para seu reajuste.

Art. 5º A ANTT deverá extinguir as autorizações especiais vigentes para os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, no prazo de até 1 (um) ano, contado da publicação desta Lei, podendo esse prazo ser prorrogado, a critério do Ministro de Estado dos Transportes, mediante proposta da ANTT.

Conforme constou nas razões de decidir das ADIs 5549 e 6270, a Deliberação ANTT 955/2019 nada mais fez do que revogar diversas regras que "com o fim do regime de transição estipulado pelos artigos 4º e 5º da Lei 12.996/2014 [em 18 de junho de 2019], tornaram-se incompatíveis com o marco regulatório do setor, podendo comprometer a efetividade plena do novo modelo de outorga".

Isso também é explicitado de modo claro no voto-condutor da Deliberação (1.4):

(...) a possibilidade regulatória de transferência de mercados encontra-se diretamente associada à eficácia do art. 4º da Lei nº 12.996/2014, que deixou de produzir efeitos em 19/6/2019. 3.12. Note que, após a supracitada data, não apenas o art. 51 da Resolução nº 4.770/2015 (transferência de mercados), como também todos aqueles destinados a limitar a eficácia do inciso II do art. 43 da Lei nº 10.233/2001 deixam de produzir efeitos, devendo ser considerados tacitamente revogados. (...)

Dessa forma, entendo que a interpretação que estabeleça limites para o número de autorizações para o serviço regular de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros prevista no art. 47-B da Lei nº 10.233/2001, como a que condiciona sua plena eficácia à definição da regulação do conceito de inviabilidade operacional, restringe a ampla concorrência no setor, e não encontra amparo na legislação vigente e em qualquer, bem como prescinde de qualquer evidência empírica sobre a sua necessidade. Deve, portanto, a ANTT desde já adotar todas as medidas possíveis (normativas e administrativas) para abrir o mercado de TRIIP, concedendo autorização a todas as empresas que atendam aos requisitos do Título II da Resolução nº 4.770/2015, independentemente de definição prévia do conceito de inviabilidade operacional.

O mesmo foi apontado quanto à Resolução 71 e o Decreto 10.157/2019 nas ADIs 5549 e 6270 (destaquei):

O Decreto Presidencial 10.157, de 4 de dezembro de 2019, foi editado para conferir normatividade ao conteúdo da Resolução CPPI 71/2019, o que se condicionava à aprovação por deliberação subsequente do Presidente da

República, no exercício da atribuição prevista no art. 4º da Lei 13.334/2016. Embora dotado de força normativa, o ato encontra fundamento de validade na Lei 10.233/2001, sem inovar quanto às alterações promovidas pela Lei 12.996/2019 para permitir a prestação do serviço por mera autorização. A par da expressa remissão ao artigo 84, caput, inciso IV, da Constituição, sua natureza regulamentar se infere do conteúdo do ato, como reconhece a Requerente ao aduzir que i) as diretrizes gerais do gerenciamento da infraestrutura e da operação dos transportes terrestres, objeto do ato normativo ora impugnado, são devidamente fixadas pela Lei 10 nº 10.233/01, em consonância com a ordem Constitucional; ii) a possibilidade de transferência de mercados e suas respectivas autorizações operacionais está albergada no art. 48 da Lei nº 10.233/2001 e no art. 27 da Lei nº 8.987/95, cujos efeitos estão em vigor, neles garantida a prévia supervisão da ANTT. De fato, o decreto repete a normatização promovida pela lei regulamentada: reforça o caráter prioritário que se conferiu ao transporte coletivo de passageiros, em contraposição ao transporte individual (segundo previsão do art. 11, IX, da Lei 10.233/2001); especifica regras relacionadas ao novo regime de outorga do serviço de transporte interestadual de passageiros, mediante autorização, sem desbordar da essência do instituto delineado em lei (arts. 13, V, e; 14, III, j; 43; 45 e 47-C da lei); e reproduz a regra que trata da ausência de limites para o número de autorizações para o serviço, com detalhamento do termo inviabilidade operacional para o setor de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, previsto no art. 47-B da Lei 10.233/2001 e que não configura objeto da presente ação.

Isto é: finalizado o regime de transição da Lei 12.996/2014 em 18 de junho de 2019, se o impacto da Resolução 71, da Deliberação ANTT 955/2019 e do Decreto 10.157/2019 foi apenas aplicar as determinações legais e retirar qualquer incompatibilidade com o marco regulatório que vinha se firmando desde 2014, ainda que por meio de alterações normativas, não se visualiza nulidade no fato de terem sido proferidos e promulgados sem consulta prévia específica.

Mesmo que a dispensa de tal consulta não tenha sido explicitamente motivada, relembro o princípio de *pas de nullité sans grief*. Além de a exceção estar expressa no art. 7º, III, da Resolução 5.624/2017 da ANTT por respeito hierárquico a comando da Lei 12.996/2014, é certo que os objetivos visados pela audiência pública, em especial colher informação dos agentes envolvidos e permitir a sua participação no processo decisório, já tinham sido alcançados pelas discussões e estudos que foram travados ao longo dos anos e levaram à edição da Lei e seu regime de transição (como a Audiência Pública nº 01/2015 citada pela União em alegações finais). Também não há como se dizer que inexistiu transparência e publicidade, pois a Resolução opinativa foi publicada no Diário Oficial da União, assim como Deliberação (que se deu por processo administrativo público, plenamente acessível, portanto, aos interessados) e o Decreto 10.157/2019.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, nas razões de decidir das ADIs 5549 e 6270, destacou que "as alterações resultaram de processo administrativo. Assim, não se caracteriza desvirtuamento do procedimento previsto para alteração da regulamentação, menos ainda ofensa ao devido processo legal, porquanto não se pode retirar ou restringir direitos dos usuários sem a realização de audiência pública" e que "a revogação de normas transitórias, exaurido o prazo, não ofende a segurança jurídica, nem a confiança legítima dos agentes econômicos".

Do exposto, não verifico nulidade na ausência de audiência pública específica para a Resolução 71, o Decreto 10.157/2019 e a a Deliberação ANTT 955/2019.

Visualizo a realização de audiências públicas posteriores (64.5, 78.5 e 95.4) não como um reconhecimento de vício dos atos normativos de 2019 impugnados, mas tão somente um esforço para o aperfeiçoamento do sistema de autorizações - que naturalmente seria necessário com a aplicação na prática do fim do regime de transição da Lei 12.996/2014.

Afinal, como consta em art. 7º, §3º, da Resolução 5.624/2017 da ANTT, a autarquia "poderá, sempre que entender conveniente, decidir pela realização de Audiência Pública ou Consulta Pública", o que está em coerência com o art. 29 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Por fim, considero que a declaração de nulidade é que, sim, feriria a LINDB, quanto à necessidade de avaliação das consequências práticas da decisão (art. 20). O movimento legítimo que está sendo feito pela ANTT é de aprimoramento do regime estabelecido em lei, não sendo possível, como almejam as autoras, que simplesmente se retorne à normativa antiga de concentração de mercado e fechamento absoluto a novos *players*.

Ausência de análise de impacto regulatório

As autoras ainda argumentam que os atos questionados (Resolução 71, da Deliberação ANTT 955/2019 e do Decreto 10.157/2019) que fundamentaram a Portaria 603/2020 não foram precedidos da necessária análise de impacto regulatório. Indicam violação aos arts. 106, XII, da Resolução 5.810/2018 da ANTT, 5º da Lei 13.874/2019, 6º da Lei 13.848/2019 e 20 da LINDB.

A Lei de Liberdade Econômica assim dispõe sobre o assunto (destaquei):

Art. 5º As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto

*regulatório, que conterà informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico. Parágrafo único. **Regulamento disporá sobre a data de início da exigência de que trata o caput deste artigo e sobre o conteúdo, a metodologia da análise de impacto regulatório, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória sua realização e as hipóteses em que poderá ser dispensada.***

A nova Lei das Agências Reguladoras vem no mesmo sentido (destaquei):

Art. 6º A adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterà informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo.
*§ 1º **Regulamento disporá sobre o conteúdo e a metodologia da AIR, sobre os quesitos mínimos a serem objeto de exame, bem como sobre os casos em que será obrigatória sua realização e aqueles em que poderá ser dispensada.***
*§ 2º **O regimento interno de cada agência disporá sobre a operacionalização da AIR em seu âmbito.***
§ 3º O conselho diretor ou a diretoria colegiada manifestar-se-á, em relação ao relatório de AIR, sobre a adequação da proposta de ato normativo aos objetivos pretendidos, indicando se os impactos estimados recomendam sua adoção, e, quando for o caso, quais os complementos necessários.
§ 4º A manifestação de que trata o § 3º integrará, juntamente com o relatório de AIR, a documentação a ser disponibilizada aos interessados para a realização de consulta ou de audiência pública, caso o conselho diretor ou a diretoria colegiada decida pela continuidade do procedimento administrativo.
*§ 5º **Nos casos em que não for realizada a AIR, deverá ser disponibilizada, no mínimo, nota técnica ou documento equivalente que tenha fundamentado a proposta de decisão.***

Veja-se, portanto, que tais leis não indicam que haverá sempre e de forma obrigatória a realização de AIR, abrindo espaço para que a sua feitura ou não seja estabelecida dentro do âmbito de discricionariedade da agência reguladora.

No âmbito da ANTT, a Deliberação nº 85, de 22 de março de 2016, e a Resolução nº 5.810, de 3 de maio de 2018 (seu Regimento Interno), regulam a AIR e a definem como obrigatória para casos de edição e alteração de atos normativos que tenham natureza regulatória.

A seu turno, o Regulamento referido na legislação apenas foi disciplinado pelo Decreto nº 10.411/2020, o qual previu, porém, a mesma orientação já existente nas Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR, da Casa Civil, de junho de 2018, sobre não aplicabilidade da AIR a "atos normativos que visam revogação ou atualização

de normas obsoletas, sem alteração de mérito" e possibilidade de dispensa quando se tratar de "atos normativos voltados a disciplinar direitos ou obrigações definidos em instrumento legal superior que não permitam a possibilidade de diferentes alternativas regulatórias"¹⁰.

Como visto acima, trata-se exatamente do caso da Resolução 71, da Deliberação ANTT 955/2019 e do Decreto 10.157/2019.

Assim, plenamente justificada a ausência de realização de AIR específica para referidos atos normativos, que apenas revogaram normas obsoletas e cumpriram definição de instrumento legal superior.

No caso, ainda, apresentaram-se a Nota Técnica 3387/2019/DB/DIR e o Parecer 01367/2019/PF-ANTT/PGF/AGU (como constou no relato dos fatos em 1.4), de modo que se cumpriu o art. 6º, §5º, da Lei 13.848/2019 ("nos casos em que não for realizada a AIR, deverá ser disponibilizada, no mínimo, nota técnica ou documento equivalente que tenha fundamentado a proposta de decisão").

E na mesma racionalidade do que se expôs quanto à audiência pública, a realização de AIR em novembro de 2019 (1.14) não se traduz em reconhecimento de vício, mas esforço para o aperfeiçoamento do sistema de autorizações, necessidade natural com a sua aplicação prática e inerente a qualquer regulação.

Violação ao princípio da legalidade

Sustentam as autoras que o processo pelo qual foi editada a Deliberação 995/2019 "deveria ter se limitado a apreciar solicitação de transferência de mercado em caso concreto e não promover ampla liberação de serviço público de transporte rodoviário interestadual" e que não se poderia interpretar "seletivamente" a Lei 10.233/2001, para que a abertura do mercado prevaleça sobre os dispositivos que buscam garantir a continuidade do serviço público.

Neste ponto também não assiste razão às demandantes.

Como delineado acima e nas ADIs 5549 e 6270, não foi a Deliberação que instituiu a livre concorrência, a liberdade de preços, de itinerário e de frequência (características inerentes ao modelo de autorização), mas revogou normas obsoletas e buscou corrigir impasses práticos que levavam à concentração indevida do mercado, para universalizar, de fato, a prestação do serviço de transporte interestadual de passageiros, nos ditames da Lei 12.996/2014 e regulamentações subsequentes.

Sobre os benefícios da expansão do entendimento da Deliberação para além do caso concreto, trago as razões de decidir expostas nas ADIs 5549 e 6270 (destaquei):

(...) A fim de evitar que maiorias ocasionais se apropriem de uma agenda desburocratizante para promover uma desregulação seletiva, podem ser adotados procedimentos que reduzem o risco de grupos de interesse, compromissos ideológicos ou partidos políticos manipulem a política em um sentido ou outro (SUNSTEIN, Cass. The Truth About Trump and Deregulation. Bloomberg 24.07.2017).

Dentre tais processos, pode-se mencionar a referência explícita aos termos de decisão judicial ou administrativa, que permitem a consulta e o controle jurídico e, assim, maior transparência. Foi o que parece ter se verificado in casu, vez que a Deliberação uniformiza e generaliza o quanto decidido em processo administrativo.

Ainda que originalmente estivesse restrito às empresas tratadas em concreto, a aplicação da ratio decidendi em outros casos análogos contribui para maior isonomia e previsibilidade, notadamente valores que constroem maior segurança jurídica. Em especial, as razões expostas no Voto Vista DDB - 005, de 22 de outubro de 2019, e no que consta do Processo nº 50501.346390/2018-26 justificam a uniformização do tema. A Deliberação ANTT 955/2019 atribuiu caráter geral e abstrato ao entendimento da Diretoria Colegiada quanto à transferência de mercados da empresa Consórcio Federal de Transportes para Real Expresso Ltda. Tendo se iniciado na análise do caso concreto, especificamente no âmbito do processo administrativo 50501.346390/2018-26, as razões expostas no Voto Vista 5/2019, proferido pelo Diretor Davi Barreto, reverberam as manifestações da Procuradoria Federal junto à ANTT que concluíam pela impossibilidade de transferência de mercados a partir da abertura de 18 de junho de 2019. (...) Vê-se, portanto, que, ao contrário das alegações de que as revogações lançaram os usuários e empresários do setor em um cenário de insegurança jurídica, contribuíram justamente para maior clareza e objetividade.

Quanto à menção pelas autoras do processo TC 033.359/2020-2 (27.2) como indicativo de que a manutenção da Deliberação 995/2019 seria capaz de "ocasionar o colapso do sistema, uma vez que a indiscriminada concessão de novas linhas interestaduais acaba por gerar concorrência predatória e desleal", também há que se tecer considerações.

Naqueles autos, a decisão inicial foi de "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".

Restou, porém, afastada a suspensão da eficácia da Deliberação - com base na segurança jurídica e nas consequências práticas da decisão - e houve declaração de voto em que se reconheceu que a abertura de mercado do transporte terrestre coletivo interestadual e internacional de passageiros (TRIP) decorre de

previsão expressa na Lei 12.996/2014, o que não impede que haja "oportunidades de melhoria no regramento de autorizações de novos mercados".

Como consta no voto condutor das ADIs 5549 e 6270, ao final, em 15/02/2023, a medida cautelar foi revogada, momento que em que o Plenário do TCU "utilizou a justificativa do 'freio de arrumação', indicando que não havia necessariamente um vício grave a ser sanado, mas apenas que a corte de contas adota uma postura oposta a do experimentalismo democrático" para determinar a adoção de determinadas medidas de ajuste pela ANTT, tendo concluído não confirmados "os indícios de irregularidade nos procedimentos realizados pelo corpo técnico da ANTT para emissão das autorizações (conferência documental, consulta e retroalimentação de diferentes sistemas informatizados)" e reconhecido a legitimidade da ANTT para disciplinar normativamente o tema sem necessidade de regramento legislativo detalhado e específico para tanto.

Impossibilidade de restrição do conceito de viabilidade operacional

Insurgem-se as autoras, a mais, à delimitação realizada no Decreto 10.157/2019 para o conceito de inviabilidade operacional, argumentando se tratar de restrição indevida, contrária à Lei 10.233/2001, sem atenção ao ônus do art. 23 da LINDB.

A insurgência não se sustenta, com base no modelo regulador atual que prioriza a descentralização e a expertise técnica das agências para definição de tais critérios, questão esta que também foi abordada nas razões de decidir das ADIs 5549 e 6270 e adotada na decisão final do Plenário do TCU no processo TC 033.359/2020-2.

Em legislação superveniente, tal visão foi explicitada na própria Lei 10.233/2001 (destaquei):

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 técnica, operacional e econômica. (Redação dada pela Lei nº 14.298, de 2022)
Parágrafo único. (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 14.298, de 2022)
§ 1º O Poder Executivo definirá os critérios de inviabilidade de que trata o caput deste artigo, que servirão de subsídio para estabelecer critérios objetivos para a autorização dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. (Incluído pela Lei nº 14.298, de 2022)
§ 2º A ANTT poderá realizar processo seletivo público para outorga da autorização, observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, na forma do regulamento. (Incluído pela Lei nº 14.298, de 2022)
§ 3º A outorga de autorização deverá considerar, sem prejuízo dos demais requisitos estabelecidos em lei, a exigência de comprovação, por parte do operador de: (Incluído pela Lei nº 14.298, de 2022)

I - requisitos relacionados à acessibilidade, à segurança e à capacidade técnica, operacional e econômica da empresa, de forma proporcional à especificação do serviço, conforme regulamentação do Poder Executivo; (Incluído pela Lei nº 14.298, de 2022)
II - capital social mínimo de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais). (Incluído pela Lei nº 14.298, de 2022)

Entendo válida, portanto, a opção de definição de "inviabilidade técnica" estabelecida pela ANTT no Decreto 10.157/2019, de que se refere "as limitações exclusivamente de caráter físico ou os impedimentos legais na utilização de espaços públicos ou de instalações destinadas à operação dos serviços de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros".

Lembre-se que a intervenção judicial no âmbito regulatório requer postura autocontida, em respeito ao princípio da separação dos Poderes, às capacidades institucionais respectivas, à discricionariedade do administrador e à complexidade técnica do tema.

Nesse sentido, colaciono julgado do Tribunal Regional Federal da 4ª Região:

ADMINISTRATIVO. SISTEMA DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERESTADUAL. AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. DELIBERAÇÃO N.º 955. VALIDADE. SUSPENSÃO. MEDIDAS DE CUNHO ADMINISTRATIVO. DISCRICIONARIEDADE. INTERFERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO. IMPOSSIBILIDADE.

1. Um dos pilares da estrutura federativa, engendrada pelo legislador constituinte, é a autonomia das unidades que a integram, que deve ser exercida de forma harmônica, equilibrada e cooperativa, inclusive no espaço reservado às competências (normativas e materiais) exclusivas e privativas. Isso significa, em última análise, que a liberdade de atuação de um ente federativo não pode invadir a esfera jurídica do outro, e todas as ações estatais devem ser articuladas e vocacionadas à promoção do bem comum e do interesse da coletividade.

2. A competência normativa da Agência Nacional de Transportes Terrestres, para editar a Deliberação n.º 955/2019, e a própria legitimidade/legalidade do ato normativo - que, segundo a agravante, deveria ter sido precedido de audiência pública, com consulta aos interessados e análise de impacto regulatório - são questões (complexas e técnicas) controvertidas e demandam amplo contraditório e dilação probatória, incabível na via estreita do agravo de instrumento

3. À míngua de ilegalidade ou desvio de finalidade evidente no ato impugnado, não cabe ao Judiciário (que não tem o domínio de informações imprescindíveis para a avaliação de conjunturas, disponibilidades orçamentárias e prioridades em uma visão global) interferir no âmbito de atuação do Executivo, na definição e execução de políticas públicas (incluída a tomada de decisão), fiscalização e regulação do setor de transporte rodoviário interestadual de passageiros (TRIP), sob pena de afronta à independência dos

Poderes (art. 2º da CRFB). (TRF4, AG 5001097-97.2020.4.04.0000, QUARTA TURMA, Relatora VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA, juntado aos autos em 04/07/2020). Destaquei.

(In)constitucionalidade do novo regime jurídico

As autoras argumentam, também, ser inconstitucional o regime de autorização para a prestação do transporte internacional e interestadual de passageiros, uma vez que o art. 175 da Constituição Federal prevê a realização de licitação para a delegação do serviço público, por concessão ou permissão. Indicam que o ponto fora inclusive questionado nas ADIs 5549 e 6270.

Não assiste razão às autoras também neste tópico, uma vez que constou expressamente na ementa das ações citadas: "**o artigo 3º da Lei n. 12.996/2014, ao outorgar o serviço público de transporte rodoviário coletivo internacional e interestadual de passageiros por meio de autorização**, insere-se no espaço de deliberação política delineado no artigo 21, XII, 'e', da Constituição, de modo que, observados os valores constitucionalmente tutelados, em especial os princípios que orientam a Administração Pública e a ordem econômica, **não se reveste de inconstitucionalidade**" (destaquei).

Nas razões de decidir do precedente, destacam-se as premissas teóricas de (i) assimetria regulatória estabelecida pelo Constituinte, justificada diante de "setores que, em função de sua dinâmica de funcionamento, abrigam atividades cuja oferta pode ser compartilhada entre vários *players*" e "orientada para uma alocação mais eficiente de recursos"; (ii) constitucionalidade da estratégia regulatória setorial estabelecida na Lei 12.996/2014, com base na inexistência de restrições à oferta que justifiquem a oposição de barreiras à entrada no setor (impessoalidade, moralidade e concorrência), na descentralização normativa de poderes à ANTT para assegurar a observância de aspectos qualitativos (eficiência, adequação e atualidade) e nos benefícios decorrentes da abertura do setor (tutela dos direitos do usuário e desenvolvimento nacional); (iii) constitucionalidade da Deliberação ANTT 955/2019 como estratégia de melhor regulação, pois "em um modelo que se pauta pela inexistência de restrições quantitativas, submeter à chancela do órgão regulador a transferência da autorização que o interessado poderia obter diretamente junto ao órgão, quando evidentemente capaz de atender os requisitos exigidos, importa um custo excessivo à máquina pública e fomenta um mercado secundário de transferências"; (iv) eficiência, controle público e legislação superveniente, com avaliação da decisão final proferida no processo TC 033.359/2020-2 e da promulgação da Lei 14.298/2022.

Ainda, a conclusão de que "dada a legislação superveniente, bem como as determinações adotadas no acórdão recentemente proferido pelo Tribunal de Contas da União, (...) o regime atualmente adotado para regular o uso da autorização no setor de Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros (TRIIP) é não apenas constitucional, mas garante a maximização da

eficiência na prestação deste serviço essencial e tão relevante ao bem-estar dos brasileiros".

Invalidade da Portaria 603/2020

Por fim, superadas as discussões amplas e precedentes, chega-se à análise em concreto dos argumentos das autoras sobre a irregularidade da Portaria 603/2020 da ANTT e da decisão proferida no Processo Administrativo 50500.364918/2019-30.

Em primeiro ponto, sustentam que a ordem cronológica estabelecida pela própria ANTT na Deliberação 245/2020 e Instrução Normativa 1, de 11/08/2020, não foi observada, pois o pedido foi analisado antes de outros protocolados anteriormente, o que feriria a impessoalidade e isonomia, indicando favorecimento.

Entendo, contudo, que a cronologia deve ser observada sob o viés preferencial, pois assim o é inclusive legalmente (vide: art. 12 do CPC).

Não há automática suposição de favorecimento pela inobservância de ordem cronológica, que pode ser plenamente justificada conforme a complexidade, a necessidade de complementação documental e a urgência dos casos a serem analisados.

Além disso, as partes autoras não se desincumbiram do ônus de comprovar sua alegação de qualquer tipo de favorecimento (art. 373, I, do CPC).

Por fim, nas razões de decidir das ADIs 5549 e 6270 constou que o Plenário do TCU recomendou à ANTT a observância de critérios alternativos ao cronológico, como a consideração de regiões ou rotas sem atendimento ou atendimento precário - o que demonstra a acessoriedade da norma.

Em segundo ponto, as autoras aduzem que não houve exame de viabilidade operacional na autorização para atendimento de mercados novos concedida à Viação Ouro e Prata.

Verifico, no entanto, que a questão de viabilidade operacional foi plenamente analisada e justificada no processo administrativo, em coerência com a legislação e regulamentação aplicável. Cito (21.2 e 21.3):

O Decreto no 10.157/2019 delimitou o conceito de inviabilidade operacional à hipóteses de caracterização de restrição de infraestrutura, ou seja, limitações de embarques e desembarque sem terminais rodoviários. Assim, o item não pode implicar em razão para recurso, visto que hoje o mercado de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros tem como característica a liberdade de preços e o ambiente de livre e aberta competição.

Os mercados solicitados não tratam-se, em sua maioria, de mercados novos, mas de mercados já existentes e operados regularmente pela impugnante. (...) a alegação encontra-se ancorada na concepção equivocada de que a concorrência no mercado de TRIP seria, por si só, uma prática desleal, em absoluta contradição com o texto legal que prega que esse setor opere em um ambiente de livre e aberta competição.

Relembro que não houve concessão sem análise de nenhum requisito, como querem fazer crer as demandantes. Dos documentos juntados, a ANTT avaliou que "em relação ao nível de implantação do Monitriip a empresa manteve o nível requerido para solicitação de mercados" e fez *checklist* quanto ao atendimento das exigências estabelecidas na Resolução 4.770/2015.

Em terceiro e último ponto, as autoras asseveraram que a autorização teve vício de motivação ao não prever as consequências práticas do ato que afetou seus direitos e interesses, bem como ter permitido a instauração da concorrência predatória.

Vejo, porém, que a argumentação não indica efetivos efeitos práticos "ruinosos", conjecturando riscos por mera insatisfação com a perda de parte de reserva de mercado pelas empresas autoras.

Esta reserva não pode ser garantida pela autarquia em prejuízo ao ambiente de livre e aberta competição definido na regulamentação do serviço de transporte rodoviário interestadual dos passageiros, o qual, com os devidos ajustes, tem se mostrado benéfico à tutela dos direitos do usuário e desenvolvimento nacional (como explanado ao longo desta fundamentação).

Agir com este viés seria ferir, inclusive, previsão expressa do art. 4º, I, da Lei de Liberdade Econômica.

Reforço que o modelo regulador atual tem como preocupação maior o interesse público, de modo a garantir "coexistência pacífica e harmônica dos interesses envolvidos (político, privado e coletivo)" (FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. Lições de Direito Econômico. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 186/187). Assim, não apenas não pode se alinhar inteiramente às pretensões governamentais transitórias, como não pode se alinhar inteiramente à vontade lucrativa das empresas atingidas pela regulação.

3. Dispositivo

Ante o exposto, **julgo improcedente o pedido**, resolvendo o mérito nos termos do artigo 487, I, do CPC.

Condeno a autora ao pagamento das custas e de honorários.

Os honorários, que beneficiarão em partes iguais as rés, serão fixados, nos percentuais mínimos definidos nos incisos do §3º do artigo 85 do novo CPC em cada faixa respectiva, observado o salário mínimo vigente à data da liquidação, sobre o valor da causa (§§4º e 5º do artigo 85 do novo CPC).

Forte no art. 491 do Código de Processo Civil, o valor deverá ser atualizado a contar da data do ajuizamento da demanda (Súmula 14 do STJ) pelo IPCA-E mensal. Os juros incidirão a partir do trânsito em julgado da presente decisão (§16 do art. 85 do CPC) e serão fixados à taxa prevista pelo artigo 1º-F da Lei 9.494/97.

Sentença registrada eletronicamente e publicada com a disponibilização no sistema. Intimem-se as partes.

Apresentada apelação, intime-se a parte contrária para contrarrazões e, decorrido o prazo legal, remetam-se os autos ao TRF/4ª Região.

Oportunamente, arquivem-se.

Documento eletrônico assinado por **FRIEDMANN ANDERSON WENDPAP, Juiz Federal**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **700011498716v200** e do código CRC **1de1bfc7**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): FRIEDMANN ANDERSON WENDPAP

Data e Hora: 21/9/2023, às 19:8:50

-
1. Sobre o tópico, vide: GRANER, Mateus Domingues. Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual de Passageiro: Serviço Regular. Curitiba: Íthala, 2022, p. 19-48. [↵](#)
 2. Explicitado como termo final deste regime a data de 18/06/2019 no art. 76 da Resolução ANTT 4.770/2015. [↵](#)
 3. O art. 32 do Decreto 4.130/2002 indica que a audiência pública terá como objetivos "recolher subsídios para o processo decisório da ANTT" (I), "propiciar aos agentes e usuários dos serviços de transporte terrestre a possibilidade de encaminhamento de seus pleitos e sugestões" (II), "identificar, da forma mais ampla possível, todos os aspectos relevantes à matéria objeto da audiência pública" (III) e "dar publicidade à ação regulatória da ANTT" (IV). [↵](#)
 4. Vide: https://portal.antt.gov.br/resultado/-/asset_publisher/m2By5inRuGGs/content/id/153006 [↵](#)
 5. https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/air/guias-e-documentos/diretrizesgeraisguiaorientativo_AIR_semlogo.pdf [↵](#)

5045037-64.2020.4.04.7000