



MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA
GABINETE DO MINISTRO
ASSESSORIA DE ASSUNTOS PARLAMENTARES

OFÍCIO Nº 2277/2022/ASPAR/GM

Brasília, na data da assinatura.

A Sua Excelência o Senhor
Senador Irajá Silvestre Filho
Primeiro-Secretário do Senado Federal

Assunto: **Indicação nº 57/2022, de autoria da Senadora Soraya Thronicke.**

Senhor Secretário,

Ao cumprimentá-lo, reporto-me ao Ofício nº 957 (SF), de 26 de outubro de 2022, acompanhado da Indicação nº 57/2022, de autoria da Senadora Soraya Thronicke (UNIÃO/MS), sugerindo ao Ministério da Infraestrutura e à Agência Nacional de Transportes Terrestres que dêem efetividade ao regime jurídico dos serviços de transporte rodoviário de passageiros vigente, quanto ao fretamento, mantendo o atual entendimento sumulado sobre a condição de agentes autorizados ao serviço.

A esse respeito, encaminho para conhecimento do ilustre Senador, o Despacho nº 6722/2022/SE (SEI 6538101), de 21 de novembro de 2022, elaborado pela Secretaria Executiva, e seus anexos, contendo os esclarecimentos sobre o assunto em questão.

Sem mais para o momento, reitero meus protestos de elevada estima e distinta consideração.

Respeitosamente,



Documento assinado eletronicamente por **Raphael Ehlers dos Santos, Chefe da Assessoria Especial de Assuntos Parlamentares - Substituto(a)**, em 15/12/2022, às 15:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://super.infraestrutura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **6582032** e o código CRC **7AA6D3B7**.



Referência: Processo nº 50000.039550/2022-19



SEI nº 6582032

19/01/2023 12:26

SEI/MINFRA - 6582032 - Ofício

Esplanada dos Ministérios, Bloco R - 6° andar - Bairro Zona Civico Administrativa

Brasília/DF, CEP 70044-902

Telefone: (61) 2029-7007 / 7051 - www.infraestrutura.gov.br



MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA
SECRETARIA - EXECUTIVA

Despacho nº 6722/2022/SE

Brasília, 21 de novembro de 2022.

Processo nº 50000.039550/2022-19

Interessado: SENADORA SORAYA THRONICKE

Assunto: Indicação nº 57/2022, de autoria da Senadora Soraya Thronicke.

À Secretaria Executiva - SE:

Senhor Secretário-Executivo Adjunto,

1. Trata-se da Indicação nº 57/2022 (SEI [6423077](#)), de autoria da Senadora Soraya Thronicke (UNIÃO/MS), sugerindo ao Ministério da Infraestrutura e à Agência Nacional de Transportes Terrestres que deem efetividade ao regime jurídico dos serviços de transporte rodoviário de passageiros vigente, quanto ao fretamento, mantendo o atual entendimento sumulado sobre a condição de agentes autorizados ao serviço.
2. Destaco que a Assessoria de Assuntos Parlamentares do Gabinete do Ministro instou a Secretaria Nacional de Transportes Terrestres a se manifestar acerca da referida Indicação, por meio do Ofício nº 2132/2022/ASPAR/GM (SEI [6423088](#)).
3. Nesse sentido, a Secretaria Nacional de Transportes Terrestres apresentou suas considerações, por intermédio do Ofício nº 3198/2022/SNTT (SEI [6534699](#)), encaminhando a Nota Informativa nº 92/2022/CGECO/DPLAN/SNTT (SEI [6524515](#)) a saber:

"Com base nas informações da referida nota e sem prejuízo ao seu inteiro teor, verificou-se que apesar dos aparentes avanços iniciais que podem ter ocorrido a partir de dezembro 2019 (Dec. nº 10.157/2019) até março/2021, quando foi proferida decisão do Tribunal de Contas da União consignada no Acórdão nº 559/2021 que determinou cautelarmente que à ANTT se abstenha de outorgar novos mercados e novas autorizações de transporte coletivo rodoviário de passageiros interestadual e internacional até a decisão de mérito por aquela corte. Deve-se ressaltar que trata-se de um período de apenas pouco mais de um ano e no qual os deslocamentos das pessoas no território nacional ficou extremamente prejudicado tendo em vista os efeitos da pandemia de Covid-19.

É importante esclarecer que, tanto o Ministério da Infraestrutura quanto a Agência Nacional de Transportes Terrestres, por razões de competência, não impõem qualquer empecilho ou obstáculo para que as empresas que utilizam plataforma digitais para realização dos serviços que denominam fretamento colaborativo. No entanto, é importante que haja harmonia entre as diversas formas de prestação de serviços e seus respectivos modelos de negócio, estabelecendo-se regras claras e objetivas.

Destaca-se, que a argumentação por vezes reiterada acerca da "violação à exigência **ilegal de circuito fechado**" diverge do entendimento jurídico consignado no Parecer nº 00393/2021/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU (SEI nº [4554516](#)), uma vez que tais instrumentos

normativos citados definem claramente a forma e as condições em que se devem executar os serviços de fretamento no transporte interestadual.

No entanto, como o desenho regulatório é um processo cíclico, a ANTT tem procedido à revisão da regulamentação que trata das medidas administrativas e penalidades aplicáveis e ao Marco Regulatório do Transporte regular rodoviário coletivo interestadual de passageiros, com o objetivo de ampliar a concorrência, melhorar a qualidade do serviço, simplificação dos processo, sendo esse um momento propício para propor pontos de distinção objetiva entre os tipos de serviços a serem apresentados a Agência Reguladora para os estudos programados para iniciarem-se em novembro de 2022, sugestões encaminhadas à ANTT por meio da Nota Informativa nº 73/2022/CGECO/DPLAN/SNTT (SEI nº [6059100](#))."

4. Assim, proponho o envio do processo em epígrafe ao Gabinete do Ministro - GM, para ciência e prosseguimento dos trâmites processuais que se fizerem necessários.

Respeitosamente,

PAULA GRACINETE DE OLIVEIRA PASSOS
Gerente de Projeto

De acordo.

Encaminhe-se ao GM na forma proposta.

LEANDRO ALBUQUERQUE
Secretário-Executivo Adjunto Substituto



Documento assinado eletronicamente por **Paula Gracinete de Oliveira Passos, Gerente de Projeto**, em 23/11/2022, às 09:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



Documento assinado eletronicamente por **Alan de Oliveira Lopes, Secretário-Executivo Adjunto**, em 23/11/2022, às 21:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://super.infraestrutura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **6538101** e o código CRC **5033A0A6**.



Referência: Processo nº 50000.039550/2022-19



SEI nº 6538101

Esplanada dos Ministérios, Bloco R, 5º andar, sala 501 - Bairro Asa Norte
Brasília/DF, CEP 70044-902
Telefone: (61) 2029-7045 - www.infraestrutura.gov.br

Criado por [lais.santos](#), versão 4 por [paula.passos](#) em 23/11/2022 09:56:56.



MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA
SECRETARIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

OFÍCIO Nº 3198/2022/SNTT

Brasília, na data da assinatura.

À
SECRETARIA EXECUTIVA
Ministério da Infraestrutura

Assunto: Indicação nº 57/2022, de autoria da Senadora Soraya Thronicke.

Senhor Secretário-Executivo,

1. Refiro-me ao OFÍCIO Nº 2132/2022/ASPAR/GM, de 27 de outubro de 2022 (SEI nº [6423088](#)), o qual encaminha a Indicação 57/2022, de autoria da Senadora Soraya Thronicke (UNIÃO/MS), sugerindo ao Ministério da Infraestrutura e à Agência Nacional de Transportes Terrestres que deem efetividade ao regime jurídico dos serviços de transporte rodoviário de passageiros vigente, quanto ao fretamento, mantendo o atual entendimento sumulado sobre a condição de agentes autorizados ao serviço.
2. Sobre o assunto, encaminho a Nota Informativa nº 92/2022/CGECO/DPLAN/SNTT, de 18 de novembro de 2022 (SEI nº [6524515](#)), com informações da Coordenador-Geral de Estudos e Cooperação Técnica do Departamento de Planejamento, Gestão e Projetos Especiais desta Secretaria.
3. Com base nas informações da referida nota e sem prejuízo ao seu inteiro teor, verificou-se que apesar dos aparentes avanços iniciais que podem ter ocorrido a partir de dezembro 2019 (Dec. nº 10.157/2019) até março/2021, quando foi proferida decisão do Tribunal de Contas da União consignada no Acordão nº 559/2021 que determinou cautelarmente que à ANTT se abstenha de outorgar novos mercados e novas autorizações de transporte coletivo rodoviário de passageiros interestadual e internacional até a decisão de mérito por aquela corte. Deve-se ressaltar que trata-se de um período de apenas pouco mais de um ano e no qual os deslocamentos das pessoas no território nacional ficou extremamente prejudicado tendo em vista os efeitos da pandemia de Covid-19.
4. É importante esclarecer que, tanto o Ministério da Infraestrutura quanto a Agência Nacional de Transportes Terrestres, por razões de competência, não impõem qualquer empecilho ou obstáculo para que as empresas que utilizam plataforma digitais para realização dos serviços que denominam fretamento colaborativo. No entanto, é importante que haja harmonia entre as diversas formas de prestação de serviços e seus respectivos modelos de negócio, estabelecendo-se regras claras e objetivas.
5. Destaca-se, que a argumentação por vezes reiterada acerca da **“violação à exigência ilegal de circuito fechado”** diverge do entendimento jurídico consignado no Parecer nº 00393/2021/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU (SEI nº [4554516](#)), uma vez que tais instrumentos normativos citados definem claramente a forma e as condições em que se devem executar os serviços de fretamento no transporte interestadual.
6. No entanto, como o desenho regulatório é um processo cíclico, a ANTT tem procedido à revisão da regulamentação que trata das medidas administrativas e penalidades aplicáveis e ao Marco Regulatório do Transporte regular rodoviário coletivo interestadual de passageiros, com o objetivo de ampliar a concorrência, melhorar a qualidade do serviço, simplificação dos processo, sendo esse um

momento propício para propor pontos de distinção objetiva entre os tipos de serviços a serem apresentados a Agência Reguladora para os estudos programados para iniciarem-se em novembro de 2022, sugestões encaminhadas à ANTT por meio da Nota Informativa nº 73/2022/CGECO/DPLAN/SNTT (SEI nº [6059100](#)).

7. Assim, considerando a instrução processual, esta Secretaria está de acordo com os entendimentos do Departamento de Planejamento, Gestão e Projetos Especiais - DPLAN (SEI nº [6524515](#), unidade técnica responsável. Ante ao exposto, encaminho os autos para avaliação e providências julgadas pertinentes.

Respeitosamente,

EULER JOSÉ DOS SANTOS

Secretário Nacional de Transportes Terrestres - Substituto



Documento assinado eletronicamente por **Euler José dos Santos, Secretário Nacional de Transportes Terrestres - Substituto**, em 21/11/2022, às 15:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://super.infraestrutura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **6534699** e o código CRC **ECD93094**.



Referência: Processo nº 50000.039550/2022-19



SEI nº 6534699

Esplanada dos Ministérios, Bloco R, 2º andar, Anexo, Ala Leste, Sala 200
Brasília/DF, CEP 70044-902
Telefone: (61)2029-7758/7759/7807 - www.infraestrutura.gov.br

Criado por [naiara.ribeiro](#), versão 2 por [naiara.ribeiro](#) em 21/11/2022 12:06:05.



MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA
SECRETARIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES
DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E PROJETOS ESPECIAIS
COORDENAÇÃO-GERAL DE ESTUDOS E COOPERAÇÃO TÉCNICA

Nota Informativa nº 92/2022/CGECO/DPLAN/SNTT

Brasília, 18 de novembro de 2022

REFERÊNCIA: Processo nº 50000.039550/2022-19

ASSUNTO: Indicação nº 57/2022, de autoria da Senadora Soraya Thronicke - Sugere ao Ministério da Infraestrutura e à Agência Nacional de Transportes Terrestres que dêem efetividade ao Regime Jurídico dos serviços de transporte rodoviário de passageiros vigente, quanto ao fretamento, mantendo o atual entendimento sumulado sobre a condição de agentes autorizados ao serviço.

INTERESSADO: Senadora Soraya Thronicke

I. SUMÁRIO EXECUTIVO:

1. Faz-se referência ao OFÍCIO Nº 2132/2022/ASPAR/GM (SEI nº [6423088](#)), de 27 de outubro de 2022, por meio do qual a Secretaria de Assuntos Parlamentares do MINFRA encaminhou a Indicação nº 57/2022 (SEI nº [6423077](#)), de autoria da Senadora Soraya Thronicke (UNIÃO/MS), sugerindo ao Ministério da Infraestrutura e à Agência Nacional de Transportes Terrestres que dêem efetividade ao regime jurídico dos serviços de transporte rodoviário de passageiros vigente, quanto ao fretamento, mantendo o atual entendimento sumulado sobre a condição de agentes autorizados ao serviço.

2. O referido Ofício solicita a esta Secretaria transmitir as informações necessárias sobre o assunto em questão à Secretaria Executiva, de modo a subsidiar resposta desta Pasta à Secretaria Especial de Relacionamento Externo da Casa Civil da Presidência da República.

3. Os autos que tratam do assunto foram encaminhados em caráter de adiantamento, à Agência Nacional de Transportes Terrestres -ANTT, por meio do Ofício nº 2134/2022/ASPAR/GM (SEI [6423158](#)), de 27 de outubro de 2022 e, ainda a esta unidade pelo Despacho nº 2439/2022/SNTT (SEI nº [6428409](#)), para apreciação e manifestação.

II. OBJETIVO:

4. Fornecer subsídios para manifestação do Secretário Nacional de Transportes Terrestres em face do encaminhamento contido no OFÍCIO Nº 2132/2022/ASPAR/GM (SEI nº [6423088](#)), de 27 de outubro de 2022, da Secretaria de Assuntos Parlamentares do MINFRA, acerca da Indicação 57/2022 (SEI nº [6423077](#)), de autoria da Senadora Soraya Thronicke (UNIÃO/MS).

III. ANÁLISE:

5. Preliminarmente, considera-se que os fatos aqui abordados referem-se aos assuntos afetos à regulação e concessão de autorizações, questões restritas a procedimentos administrativos de competência da ANTT, conforme redação dada pela Lei nº 12.996/2014 ao inciso III, letra j, do artigo 14 da Lei nº 10.233/2001:

Art. 14 Ressalvado o disposto em legislação específica, o disposto no art. 13 aplica-se às seguintes diretrizes:

[...] III – depende de autorização:

[...] j) transporte rodoviário coletivo regular interestadual e internacional de passageiros, que terá regulamentação específica expedida pela ANTT; “(grifo nosso)

6. Por sua vez, cabe à Secretaria Nacional de Transportes Terrestres, por força do art. 26 do Anexo I do Decreto nº 10.788, de 6 de setembro de 2021, as seguintes atividades inerentes ao transporte rodoviário coletivo regular interestadual e internacional de passageiros (TRIIP):

Art. 26. À Secretaria Nacional de Transportes Terrestres compete:

I - assessorar o Ministro de Estado e o Secretário-Executivo na coordenação e na supervisão dos órgãos e das entidades vinculadas dos setores de transportes rodoviário, ferroviário, de serviços de cargas e passageiros e de projetos especiais;

[...]

VI - estabelecer as diretrizes para a elaboração de planos de outorga e de propostas tarifárias nos setores de transporte rodoviário e ferroviário;

VII - avaliar a implementação das políticas públicas de transportes, considerados a infraestrutura, as operações e os serviços para o transporte e a logística de cargas e passageiros dos subsistemas de transporte rodoviário e ferroviário;

[...]

*Parágrafo único. As competências atribuídas no **caput** compreendem:*

I - supervisionar as atividades inerentes à concessão, à autorização e à permissão de exploração da infraestrutura e de prestação de serviços de cargas e de passageiros no setor de transporte rodoviário e ferroviário;

[...]

7. Posto isto, com vistas ao entendimento do pleito da Senadora Soraya Thronicke, os trechos da Indicação nº 57/2022 foram dispostos na forma de itens para análise integral da justificação do referido documento.

8. Considerando que o assunto foi por diversas vezes, objeto de análise por parte desta unidade técnica, a presente Nota Informativa teve o embasamento das manifestações já expedidas por parte desta Secretaria com vistas a esclarecer a matéria, o que pode ser constatado na Nota Informativa nº 73/2022/CGECO/DPLAN/SNTT (SEI nº [6059100](#)), na Nota Informativa nº 40/2022/CGECO/DPLAN/SNTT (SEI nº [5533732](#)), na Nota Informativa nº 34/2022/CGECO/DPLAN/SNTT (SEI nº [5444591](#)) e na NOTA TÉCNICA Nº 46/2022/CGECO/DPLAN/SNTT (SEI nº [5628882](#))

IV. A POLÍTICA NACIONAL DE ESTÍMULO AO TRANSPORTE INTERESTADUAL E INTERNACIONAL DE PASSAGEIROS (TRIIP): MEDIDAS PARA GARANTIR A LIVRE CONCORRÊNCIA E A PROTEÇÃO DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR:

9. Inicialmente o documento subscrito pela Senadora trata sobre à livre concorrência e à proteção dos direitos do consumidor como consequência da liberdade econômica, trazida pela Política Nacional de Estímulo ao Transporte Interestadual e Internacional de Passageiros (TRIIP), destacando o regime regular e de fretamento, a falta de escolha do consumidor em relação ao acesso ao transporte, bem como a existência de barreiras de mercado:

[...]

"Estamos caminhando com morosidade para dar cumprimento à Política Nacional de Estímulo ao Transporte Interestadual e Internacional de Passageiros (TRIIP) que estabeleceu como princípios, dentre outros, a livre concorrência e a proteção dos direitos do consumidor como consequência à lei de liberdade econômica.

O mercado de transporte rodoviário interestadual de passageiros é explorado pelos regimes regular e fretamento, sendo que este último possui cerca de 8000 empresas ativas habilitadas, das quais 88% são de pequeno porte, e que não podem ser tratadas à margem da política pública vigente para o setor.

Não há mercado competitivo e não se respeitam os direitos do consumidor se, a despeito dos mecanismos legais vigentes, bem como das normativas mínimas regulatórias para preservação do acesso ao transporte, o usuário continua sendo colocado na condição de hipossuficiente, porque a ele não lhe facultam opções de escolha.

Não há efetiva abertura de mercado se os agentes econômicos que nele se inserem são colocados em total assimetria de condições, única e exclusivamente em razão do regime de prestação dos serviços. Se há barreiras de mercado que separam um regime do outro para garantir que esses não compitam entre si - ainda que indiretamente - a política pública vigente não está sendo cumprida."

[...]

10. Primeiramente, é importante destacar que o mercado do Transporte Rodoviários Interestadual de Passageiros sofreu transformações significativas, a partir da publicação da Lei nº 12.996/2014, que estabelece critérios de outorga mediante autorização para o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; da Resolução PPI nº 71/2019, que trata da proposta de qualificação, no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República – PPI, da política federal de estímulo ao transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, e do Decreto nº 10.157/2019, que instituiu a Política Federal de Estímulo ao Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual e Internacional de Passageiros, este última citado no mencionado documento, permitindo assim a liberdade de preços e a livre concorrência nos mercados.

11. Como principal aperfeiçoamento trazidos por esse arcabouço jurídico e normativo, a prática da liberdade tarifária tem potencial de proporcionar importantes benefícios para os usuários do sistema, com a prática de tarifas mais flexíveis reguladas livremente pelas condições do mercado, ampliação da oferta e estímulo à melhoria na qualidade de

serviços. E, nesses aspectos, o Decreto nº 10.157/2019 regulamentou o transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiro, estabelecendo os seguintes princípios: (i) livre concorrência; (ii) liberdade de preços, de itinerário e de frequência; (iii) defesa do consumidor; e (iv) redução do custo regulatório.

12. E, com a alteração do regime de outorga para exploração do transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, de permissão para autorização, buscou-se promover um melhor atendimento à sociedade na prestação do serviço público delegado. Nesses aspectos, para regular o setor, a Lei nº 14.298/2022, de 05 de janeiro de 2022, que altera a Lei nº 10.233/2001 apresentou critérios para a outorga, mediante autorização, para o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, estabelecendo a exigência de comprovação, por parte do operador, de requisitos relacionados à acessibilidade, à segurança e à capacidade técnica, operacional e econômica da empresa, de forma proporcional à especificação do serviço.

13. Vale mencionar ainda que a alteração do regime de exploração para autorização, outrora promovido por meio da Lei nº 12.996/2014, em sua fase de transição, ainda manteve, por meio de mecanismo de cerceamento de concorrência sob o conceito jurídico da "inviabilidade operacional", barreiras de entrada, que limitaram a evolução almejada para o TRIIP. Mas, com o intuito de não limitar a competição e, consequentemente corrigir essa situação, foi aprovada a Resolução nº 71/2019, a qual definiu que a política setorial deveria observar os princípios de livre concorrência; liberdade de preços, de itinerário e de frequência; defesa do consumidor; e redução do fardo regulatório, materializando as seguintes diretrizes:

"(i) inexistência de limite para o número de autorizações para o serviço regular de transporte rodoviário coletivo regular interestadual e internacional de passageiros, salvo no caso de inviabilidade operacional;

(ii) definição dos serviços sujeitos à adoção de gratuidades instituídas por lei; e

(iii) vedação à instituição de reserva de mercado em prejuízo dos demais concorrentes e à imposição de barreiras que impeçam a entrada de novos competidores nacionais ou estrangeiros no mercado. "

14. Recentemente, os regramentos que regem o transporte rodoviário interestadual de passageiros foram novamente modificados com a edição da Lei nº 14.298/2022, que alterou o artigo 47-B da Lei 10.233 de 2001, no qual foi introduzido, ao lado da invalidade operacional, a exigência de considerar a inviabilidade técnica e a econômica para fins de estabelecer limites para concessão do número de autorizações, remetendo ao poder executivo a responsabilidade de definições dos critérios das inviabilidades mencionadas. As definições que se seguirem deverão preservar o princípio básico da livre concorrência, lembrado e consignado por diversas vezes nos dispositivos reguladores do mercado do TRIIP, de forma a consolidar os benefícios trazidos pela abertura anunciada.

15. Neste sentido, requer menção feita a inovação legislativa pela ANTT por meio da NOTA TÉCNICA SEI Nº 7316/2021/GEEST/SUPAS/DIR, que, no sentido de preservar o propósito da livre concorrência no mercado do TRIIP, compreende que o alcance da restrição de inviabilidade econômica se limite à capacidade financeira dos operadores de garantir a boa execução dos serviços:

"4.17. Diante de todo o exposto, entende-se inadequada a proposta de alteração do artigo 47-B da Lei nº 10.233/2001, constante do PL nº 3.819/2021, em virtude da inclusão do critério de inviabilidade econômica, que cria dificuldades à entrada de novas empresas no transporte rodoviário regular interestadual de passageiros, limitando a competição e, por consequência, os ganhos decorrentes da disputa pelo mercado que caracterizam o regime de autorização.

4.18. Ressalte-se que, caso mantida a inclusão do critério de inviabilidade econômica, entendemos que o foco deve estar exclusivamente na garantia da prestação de serviços de transporte seguros e confiáveis aos usuários, por meio da exclusão de empresas que não possuam saúde financeira para operar de forma adequada os serviços de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, evitando-se quaisquer critérios que restrinjam a competição no mercado."

(grifo nosso)

15. Complementarmente, à luz da Política Nacional de Transportes, no que concerne ao aumento de competitividade e a oferta de um sistema cada vez mais acessível a toda a população, merece menção o seguinte excerto da Nota Técnica SEI nº 1089/2021/GEEST/SUPAS/DIR:

Os efeitos advindos de um processo concorrencial podem ser claramente observados no TRIIP em estudos preliminares já realizados por esta Agência. É possível observar nos serviços executivos, um preço, em média, 18% (dezoito por cento) superior nos serviços realizados por apenas uma empresa em comparação àqueles realizados com algum nível de concorrência. Dividindo a análise em segmento de distância, a diferença pode ser ainda maior, chegando, em média, a 29% (vinte e nove por cento) nos casos de média de distância - entre 460 (quatrocentos e sessenta) e 690 (seiscentos e noventa) km. A diferença em alguns meses, no entanto, chega a 25% (vinte e cinco por cento) nos casos gerais e a 95% (noventa e cinco por cento) nos casos de média distância. E acredita-se que tais efeitos ainda estão subdimensionados, uma vez que não levam em consideração todos os grupos econômicos existentes no setor. Os gráficos abaixo apresentaram esses resultados obtidos:

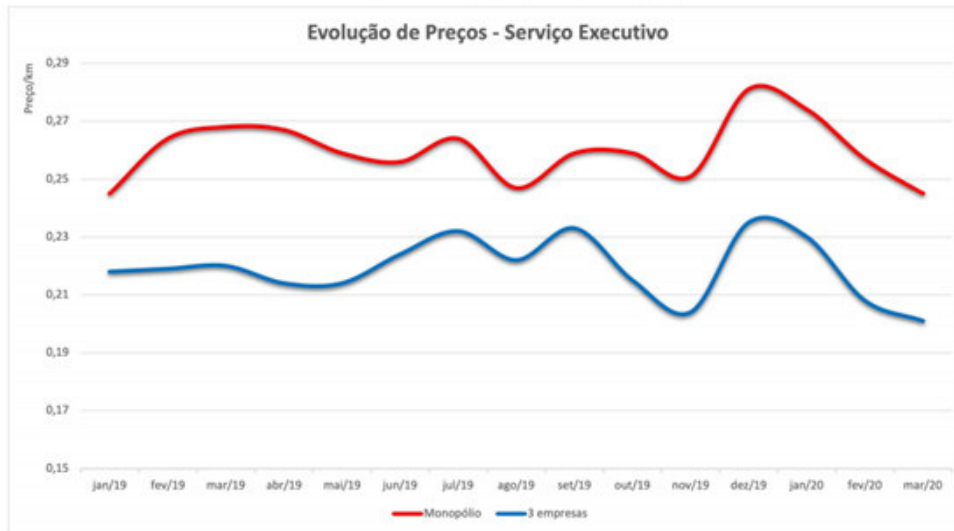


Figura 01 - Evolução de preços no serviço executivo – segmentado por nível de concorrência (Fonte: ANTT)

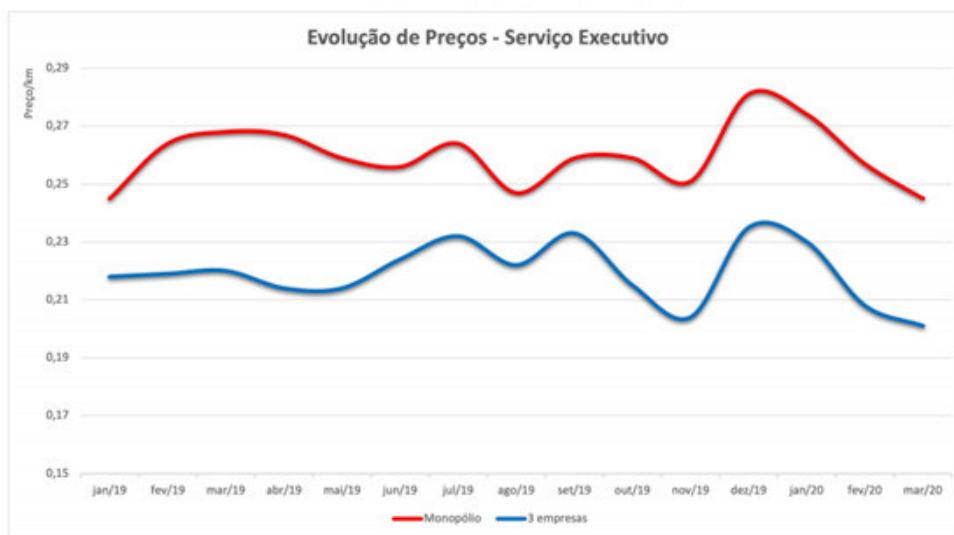


Figura 02 - Evolução de preços no serviço executivo – média distância - segmentado por nível de concorrência (Fonte: ANTT)

15. Estes resultados permitem avaliar que a abertura de mercado no TRIP, implicando necessidade de reflexão mais aprofundada acerca da afirmação de que *não há mercado competitivo e de que não se respeitam os direitos do consumidor se, a despeito dos mecanismos legais vigentes, bem como das normativas mínimas regulatórias para preservação do acesso ao transporte, o usuário continua sendo colocado na condição de hipossuficiente, porque a ele não lhe facultam opções de escolha*, possibilitou à população de menor renda (classe de E a C) ter um acesso mais amplo aos serviços de transportes, inclusive com vistas às viagens por motivo de turismo, em especial, o turismo de proximidade, permitindo inclusive que o transporte rodoviário interestadual de passageiro se insira nos pacotes turísticos tal qual ocorre com o transporte aéreo, que se democratizou no Brasil nas primeiras décadas deste século.

16. Ainda em relação à abertura do mercado, as análises que se realizam a respeito do mercado de serviço de transporte rodoviário interestadual de passageiros permitem avaliar que o mesmo tem possibilidade de atuar em regime de livre concorrência, conforme conclusão, com muita propriedade, da Superintendência de Transportes de Passageiros da ANTT (SEI nº [2280220](#)):

“O Transporte regular interestadual e internacional de passageiros - TRIP possui características que permitem considerá-lo um mercado contestável, ou seja, o setor é adequado a um regime de concorrência:

- *inexistência de custos irrecuperáveis (sunk cost);*
- *novas empresas podem entrar no mercado, em geral, sob as mesmas condições de custo que uma empresa que nele já esteja atuando;*

- *as empresas poderiam deixar o mercado sem a perda de investimento em capital, tendo em vista que os principais fatores de produção podem ser facilmente negociados, a exemplo do que ocorre com a frota;*
- *tecnologia (processos produtivos e equipamentos) utilizada é de fácil absorção por parte de novos entrantes.*”

17. A despeito da afirmativa de que *não há efetiva abertura de mercado se os agentes econômicos que nele se inserem são colocados em total assimetria de condições, única e exclusivamente em razão do regime de prestação dos serviços. Se há barreiras de mercado que separam um regime do outro para garantir que esses não compitam entre si - ainda que indiretamente - a política pública vigente não está sendo cumprida*, há de se destacar que, o cerne do mecanismo para assegurar a concorrência no setor não reside, de fato, no instituto legal a ser utilizado, mas na efetiva possibilidade de serem combatidos os mecanismos de reserva de mercado que asseguravam a poucos grupos econômicos a exploração dos serviços em mercados concorrenciais sem haver concorrência efetiva.

18. Nesse sentido, na busca de desburocratizar e reduzir os custos regulatórios do setor de transporte rodoviário de passageiros, bem como de ampliar a oferta de serviços no intuito de torná-lo mais competitivo, após a edição do Decreto nº 10.157, de 4 de dezembro de 2019, as análises e avaliações de riscos da oportunidade de atuar no mercado devem ficar a critério dos competidores interessados nos serviços, como acontece nas atividades econômica em que a concorrência é livre.

19. É também oportuno ressaltar que a avaliação dos resultados de aplicação das políticas públicas por parte do Governo Federal concentra-se nos benefícios trazidos à sociedade na prestação dos serviços de utilidade pública. Nesta linha, dando destaque para os efeitos da abertura do mercado, vale mencionar a avaliação dos benefícios que serão contabilizados a favor dos usuários, como indicado na NOTA TÉCNICA Nº 22/2020/CGPAR/DPLAN/SNTT (SEI nº [2501321](#)), de 01 de junho de 2020, a qual, à luz dos dados setoriais, apresentou os benefícios reais e potenciais decorrentes da abertura de mercado possibilitada pelo novo marco regulatório, destacando, entre outros, a quebra de monopólios, ampliação do mercado (criação de novos mercados) e oportunidades para novos entrantes.

4.3 Ocorre que até novembro de 2019, antes do estabelecimento do novo marco, cerca de 66% do total de mercados dependiam de um único operador (monopólio), 26% possuíam apenas duas empresas operando (duopólio) e somente 8% tinham três ou mais operadores concorrendo pelos usuários de ligações interestaduais.

4.4 Acrescente-se ainda que tais percentuais não consideram as empresas que pertencem a um mesmo grupo econômico, o que revelaria um grau de concentração ainda maior na prestação desse serviço, sobrelevando a importância da abertura desse mercado.

4.8 Os dados obtidos a partir de 6 meses de vigência no novo marco demonstram que os efeitos positivos se confirmaram em resultados concretos, conforme se verifica a partir de informações disponibilizadas no sítio eletrônico da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)[1].

4.9. Tais informações apresentam a relação de solicitações de mercados sob análise da ANTT, muitas das quais encontravam-se sobrestadas desde 2016, em razão do entendimento – vigente até a edição dos atos supracitados – de que deveria haver um número delimitado de vagas por mercado[2].

4.10. Em grandes números, existem solicitações para operação em 74.997 mercados. Atualmente, existem em operação cerca de 42 mil mercados, ou seja, o deferimento dos pedidos já apresentados poderia representar um incremento superior a 175% no total de mercados outorgados.

4.11. É importante pontuar que o deferimento dos pedidos apresentados é sempre muito alto e depende do cumprimento de requisitos legais e de segurança posto que as exigências legais e de segurança e os insumos necessários ao exercício da atividade são de moderado custo e complexidade, especialmente quando comparados a outros meios de transporte de pessoas.

20. Adicionalmente, cita-se dados que demonstram os avanços da abertura de mercado por meio do Decreto nº 10.157/2019, estando sintetizadas a seguir com dados levantados pela ANTT em dezembro de 2020:

“Os 306 processos de pedidos de mercado deferidos entre nov/2019 e dez/2020 produziram o maior incremento de ligações de toda história da regulação setorial dos últimos 50 anos:

envolvem 63 empresas, das quais 46 são incumbentes e 17 são novas entrantes;

foram outorgados mais de 14.000 mercados, sendo 10.262 deles distintos (diferentes pares de origem/destino), dos quais 6.753 se referem a ligações interestaduais que não eram atendidas pelo serviço de TRIIP;

considerando os mercados distintos, 66% das novas outorgas estão contribuindo para universalização da prestação do serviço, e 34% incidem em mercados já operados, fomentando a concorrência;

983 municípios foram conectados pelos mercados outorgados no ano de 2020, sendo que 128 deles passaram a ser atendidos pelo serviço de TRIP.

Com isso, 2,5 milhões de pessoas foram agregadas à rede de atendimento do serviço de TRIP, passando a contar com pelo menos uma ligação de transporte interestadual em 2020 (universalização), ao passo que mais de 107 milhões de pessoas passaram a ter acesso a mais uma opção de transporte rodoviário interestadual de passageiros (mais integração regional ou concorrência) atualmente há solicitações pendentes relativas a mais de 130.000 mercados, em mais de 800 processos: incremento potencial superior a 200% no total de mercados outorgados;

entre novembro de 2019 e dezembro de 2020 foram analisados pouco mais de 2.000 processos de outorga de mercados, dos quais apenas 306 (15%) foram deferidos, o que demonstra o rigor e a seriedade na análise do preenchimento dos requisitos de habilitação e dos critérios técnico-operacionais exigidos."

21. Todavia, apesar dos aparentes avanços iniciais que podem ter ocorrido a partir de dezembro 2019 (Dec. nº 10.157/2019) até março/2021, quando foi proferida decisão do Tribunal de Contas da União consignada no Acórdão nº 559/2021 que determinou cautelarmente que à ANTT se abstenha de outorgar novos mercados e novas autorizações de transporte coletivo rodoviário de passageiros interestadual e internacional até a decisão de mérito por aquela corte. Deve-se ressaltar que trata-se de um período de apenas pouco mais de um ano e no qual os deslocamentos das pessoas no território nacional ficou extremamente prejudicado tendo em vista os efeitos da pandemia de Covid-19.

22. Nada obstante, e apesar da decisão do TCU impactar de forma negativa o processo de abertura de mercado promovido desde dezembro de 2019 a Corte de Contas reconhece no mesmo acórdão que:

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. "

23. Apesar da abertura de mercado restar prejudicada, desenvolveu-se no âmbito da ANTT o novo marco regulatório para o TRIP o qual encontra-se em avaliação pela Procuradoria Federal daquela Agência após agregar a proposta técnica as contribuições angariadas no âmbito do Processo de Participação e Controle Social (PPCS), com perspectivas de promover avanços em relação a regulação que vige desde de 2015, mas com eficácia condicionada a suspensão da determinação cautelar do TCU que impossibilita novas outorgas por autorização, mantendo o mercado fechado mas com a tarifa livre em flagrante prejuízo a competição aos interesses dos cidadãos que necessitam do transporte rodoviário interestadual de passageiros.

24. No que se refere a Política Pública do Transporte Rodoviário interestadual de passageiros, considerando a trajetória de evolução do assunto desde a Constituição de 1988 até os dias atuais recomenda-se a realização de uma avaliação *ex-post* com vista a avaliar a ampliação da rede de oferta dos serviços em relação a demanda por deslocamentos no território nacional e a apurar a evolução da tarifa em relação a renda da população que utiliza o transporte a fim de se possa promover aprimoramento de modo incentivar universalização dos serviços nas ligações interestaduais, melhorando a mobilidade das pessoas que se utilizam dos modos de transporte terrestres para se deslocar no território nacional e possibilitar sua oferta de forma mais eficiente e eficaz para a população.

V. CIRCUITO FECHADO E FRETAMENTO COLABORATIVO - SUPOSTAS IRREGULARIDADES QUE SUJEITAM O INFRATOR A PENALIDADES:

25. Na segunda parte da da Indicação nº 57/2022 (SEI nº [6423077](#)), a justificação trata dos aspectos relacionados ao regime de circuito fechado, fazendo um contraponto em relação à criminalização dos agentes que realizam o fretamento colaborativo, conforme segue:

[...]

"Um dos exemplos claros deste disparate regulatório está no fato da recente criminalização dos agentes do fretamento que porventura estejam sendo contratados para realização de viagens de grupos de usuários por trecho², ou o denominado fretamento colaborativo.

A tal regra do circuito fechado, que tanto vem sendo discutida pela sua ineficiência e impacto prejudicial à economia, ao setor rodoviário e ao turismo, quando descumprida, implica ao agente de fretamento a condição de clandestino.

Ou seja, o descumprimento do circuito fechado, até então considerado uma irregularidade que sujeita o infrator a penalidades, foi recentemente transformada em condição de perda automática do estado prévio de regularidade da empresa de fretamento, materializada por atendimento de

requisitos jurídicos, operacionais, econômico-financeiros e fiscais para a outorga do Termo de Autorização de Fretamento (TAF), consoante previsto na regulação pertinente³.

Isso porque em dezembro de 2021, a ANTT sumulou entendimento sobre o transporte clandestino de passageiros, com base na Lei 10.233, de 2001, Resolução ANTT 233/03 e Resolução ANTT 4287/14, de que o serviço de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros depende de autorização da Agência. Portanto, para a aplicação da Resolução 4287/14 - que coíbe o transporte clandestino - considera-se aquele que realiza o transporte de passageiros sem autorização da ANTT, ou seja, o transportador que não possui, nos termos da Súmula 114 :

"I - Termo de Autorização de Serviços Regulares (TAR) e a correspondente Licença Operacional (LOP), para a prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros; ou

II - Termo de Autorização de Fretamento (TAF), para a prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento.

Parágrafo único. A constatação, por parte da fiscalização, do exercício da atividade de transporte coletivo de passageiros em desconformidade com os limites autorizados pelo ato de outorga, ou mesmo a execução do serviço fora dos limites da LOP ou da Licença de Viagem de Fretamento - LV, não autorizam a aplicação da Resolução nº 4.287, de 2014, sem prejuízo da imposição das sanções cabíveis diante da verificação da ocorrência de eventuais irregularidades".

A condição de clandestino não pode ser automática a aqueles que cometam uma irregularidade, porque isso significaria o mesmo que penalizar o infrator com a pena máxima da perda da autorização para o serviço sem o devido processo legal.

[...]

26. Recorrentemente, esta unidade tem se manifestado acerca dos questionamentos que envolvem a regra de circuito fechado, e nessas ocasiões, tanto o Minfra quanto a ANTT não se opõem à mudanças no regime dos serviços de transporte interestadual de passageiros, em especial o fretamento, que permitam que o sistema avance no sentido da melhoria para o usuário nos aspectos de segurança, confiabilidade e modicidade tarifária, conquanto, que sejam estabelecidas regras claras e objetivas, garantindo a livre iniciativa e a harmonia entre as diversas formas de prestação de serviços e seus respectivos modelos de negócio.

27. Acerca do fretamento colaborativo, cumpre ressaltar que, pela conceituação, esse não é um tipo de serviço de transporte ou outra classificação do serviço por fretamento, mas, como os próprios operadores divulgam na mídia e outros meios de comunicação, em especial a Buser, representante mais popular do seguimento no país, é caracterizado como um serviço que realiza a intermediação entre empresas de transporte rodoviário por fretamento e passageiros interessados em uma mesma viagem, por meio de uma plataforma.

28. De forma que o Ministério Público Federal, através da sua 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do Consumidor e Ordem Econômica, envio ao Minfra, a NOTA TECNICA N° 10/2021 /GTTransportcs/3aCCR (SEI N° [4447534](#)), na qual faz análise sobre a regularidade dos serviços de fretamento colaborativo oferecidos no âmbito do transporte rodoviário de passageiros para fins de orientar as relações do Minfra e sua coligada, ANTT, com os serviços prestados por esses agentes. Corroborando com o entendimento desta unidade técnica a Nota Técnica afirma categoricamente a respeito da atividade desses operadores:

8. Tal atividade, assim como aplicativos de transporte individual de passageiros (Uber, Cabify) configura um mercado de dois lados, por agregarem prestadores e consumidores em um ambiente que facilita e reduz os custos de interação entre os agentes, provocando externalidades de rede em razão dos efeitos benéficos aos participantes de um dos lados do mercado pelo acréscimo de mais um participante do lado oposto.

9. À semelhança de outros serviços abrangidos pelo mercado de dois lados, o fretamento colaborativo caracteriza-se pela prestação de um serviço, por meio de plataforma digital, com a finalidade de facilitar a contratação de transporte coletivo por passageiros interessados em uma mesma viagem, mediante rateio do valor fixado diretamente pela transportadora, que será a responsável pela prestação do serviço, mediante remuneração decorrente dos valores pagos pelos passageiros para a realização da viagem.

10. Como retribuição pelos serviços oferecidos, a prestadora que disponibilizou o meio necessário à conexão entre passageiros e transportadores recebe uma comissão sobre as transações efetuadas, enquanto a transportadora que utiliza os serviços é remunerada pelo transporte dos passageiros realizado.

11. Ante a função de intermediação atribuída aos serviços oferecidos por plataformas de fretamento colaborativo, **apreende-se que tal atividade não é caracterizada como prestação de serviços de transporte rodoviário de passageiros, cuja exploração compete a União, conforme disposto no Art. 21, inciso XII, alínea "e" da Constituição Federal, e aos Estados no âmbito da competência residual atribuída pelo §1 do Art. 25.**

29. Nesses aspectos, é importante esclarecer que, acerca do fretamento colaborativo, tanto o Ministério da Infraestrutura quanto a Agência Nacional de Transportes Terrestres, por razões de competência, não impõem qualquer empecilho ou obstáculo para que as empresas que utilizam plataforma digitais para realização dos serviços que denominam fretamento colaborativo. Ademais, não há como lhes exigir qualquer registro ou fornecer autorização prévia para que atuem no mercado, limitando-se a atuação da ANTT ao controle das empresas de transportes autorizadas pela ANTT, com as quais esses operadores se associam no mercado.

30. Nada obstante ao aspectos comentados, o Ministério da Infraestrutura tem participado das discussões sobre a questão do denominado fretamento colaborativo por meio de reuniões com as diversas partes interessadas, análise de documentos e propostas encaminhadas e participação em grupos de trabalho como se evidencia por documentos como: Relatório SEI nº [4126741](#); NOTA TÉCNICA Nº 42/2020/CGPAR/DPLAN/SNTT (SEI nº [2665979](#)); NOTA TÉCNICA Nº 26/2021/CGECO/DPLAN/SNTT (SEI nº [3976975](#)); Nota Informativa nº 134/2021/CGECO/DPLAN/SNTT (SEI nº [5010017](#)); Nota Informativa da CGECO nº 34/CGECO/DPLAN/SNTT (SEI Nº [5444591](#)); Parecer nº 00393/2021/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU (SEI nº [4554516](#)) e Despacho nº 1655/2022/CGECO/DPLAN/SNTT (SEI nº [6111368](#)), entre diversos outros.

31. Realizadas essas ponderações, no que refere às atividades de fiscalização do Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros, de competência exclusiva da Agência Nacional de Transportes Terrestres, por meio de suas unidades administrativas localizadas nos estados e relatadas na Indicação nº 57/2022 (SEI nº [6423077](#)), é importante citar que, este Ministério tem recebido pleitos contendo a tese equivocada, e por várias vezes rebatida, da ilegalidade de atos que exigem que o Fretamento eventual ou turísticos se realize sempre em regime de "circuito fechado", ou seja, obrigatoriamente a viagem dever ser realizada com os mesmos passageiros na ida e na volta, proibido o embarque de passageiros distintos durante o trajeto, conforme determinado no Decreto nº 2.521/1998 e na Resolução nº 4.470/2015 da ANTT.

31. Neste caso, registra-se as manifestações desta Secretaria por meio dos seguintes documentos, nos quais são consignados posicionamento técnicos a respeito da questão, e neste ato, reiterados, em face às discussões e variados argumentos apresentados pelas partes de interessadas (Buser, ANTT, SNTT, entre outros) e pelo poder público:

- a) NOTA TÉCNICA Nº 26/2021/CGECO/DPLAN/SNTT (SEI nº [3976975](#)), que versa sobre o transporte rodoviários interestadual de passageiros por Fretamento Turístico.
- b) RELATÓRIO DAS REUNIÕES SOBRE PLATAFORMAS DIGITAIS (SEI nº [4126741](#)), que trata dos resultados das reuniões entre o Ministério da Infraestrutura, Ministério do Desenvolvimento Regional, ANTT e representantes das empresas que prestam serviços utilizando plataformas colaborativas – AMOBITEC.
- c) NOTA INFORMATIVA nº 130/2021/CGECO/DPLAN/SNTT (SEI nº [4983749](#));
- d) NOTA INFORMATIVA Nº 34/2022/CGECO/DPLAN/SNTT (SEI nº [5444591](#)) – Manifestação sobre o processo do FIARC – Frente Intensiva de Avaliação Regulatória e Concorrencial que trata do circuito fechado no Transporte Rodoviário de Passageiros sobre Fretamento; e
- e) Nota Informativa nº 73/2022/CGECO/DPLAN/SNTT (SEI nº [6059100](#))

31. De maneira similar ao que foi exposto na Indicação ora analisada, em que "a regra do circuito fechado, que tanto vem sendo discutida pela sua ineficiência e impacto prejudicial à economia, ao setor rodoviário e ao turismo, quando descumprida, implica ao agente de fretamento a condição de clandestino", esta unidade tem recebido muitas reclamações por parte de associações e empresas representantes dos operadores de plataformas colaborativas, que compartilham o anseio para que seja permitido o "Circuito Aberto" no Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros no regime de fretamento, permitindo assim a realização de viagens com passageiros distintos na ida e na volta, a exemplo do que ocorre com o transporte regular, cuja prática se configura na principal irregularidade cometida pelas empresas autorizadas para realizar fretamento e que tem sido o foco de atenção das ações da ANTT ora questionadas.

32. Os principais argumentos apresentados pelos representantes das operadoras de plataforma colaborativas com atividades associadas ao fretamento interestadual, para alegar a suposta ilegalidade do circuito fechado no fretamento, partem dos seguintes princípios, que em sequência são rebatidos por parte desta área técnica, compartilhadas com a SNTT a despeito de cada ponto:

I - Por tratar-se de atividade privada, a interferência do poder público não se aplicaria no caso de fretamento, a ponto de estabelecer regras de funcionamento do mercado.

33. Esta unidade técnica tem reiteradamente afirmado que, por tratar-se de serviço de utilidade pública com efeitos nos interesses coletivos, é pacificado, inclusive pelo Supremo Tribunal Federal, que mesmo se tratando de

atividade exercida por privados o transporte em regime de fretamento necessita da intervenção do Poder Público, sem restringir naturalmente a liberdade de iniciativa do empreendedor, entretanto devem ser prioritariamente garantidos os direitos e a segurança dos usuários, sobrepondo aos interesses particulares. Neste aspecto vale transcrever trecho do Relatório das reuniões sobre plataformas digitais:

4.28 Corroborar esta visão algumas decisões prolatadas nos tribunais de juízo e referendadas nos tribunais superiores, como o exemplo do caso do julgamento RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.026.355 SÃO PAULO, em que o Supremo Tribunal Federal, sobre a relatoria do Ministro Edson Fachin, confirmou improcedente a ação do Ministério Público que, em resumo, pretendia tornar ilegal a legislação que obriga a autorização do fretamento por parte do poder público, conforme trecho transcrito abaixo (link: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=fretamento&sort=_score&sortBy=desc, acesso em 15/04/2021):

“APELAÇÃO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TRANSPORTE COLETIVO RODOVIÁRIO. FRETAMENTO. CARACTERÍSTICAS DE TRANSPORTE REGULAR EM ATENÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA LIVRE CONCORRÊNCIA E LIVRE INICIATIVA. DECRETO 2.521/98. REGULAMENTAÇÃO ESPECÍFICA. NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO. AUSÊNCIA DE AFRONTA À LEI. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO IMPROVIDO.

A exploração do transporte coletivo terrestre deve obedecer às disposições legais, podendo ser objeto de concessão, permissão ou autorização. Nesta última hipótese, o serviço de fretamento.

O regime de fretamento é diverso daquele atinente àquele às linhas regulares de transporte coletivo terrestre, não havendo qualquer vedação para tal.

Indispensável a autorização para o exercício de transporte em regime de fretamento, caso em que caberá o juízo de conveniência e oportunidade à autoridade competente.

Eventuais abusos no exercício deste poder devem ser coibidos na forma legal, mas não justificam a dispensa da autorização, que exporia os usuários do transporte a riscos e desconfortos maiores.

Livre concorrência não se confunde com anomia, devendo ser exercida na forma da lei, conforme parágrafo único do art. 170 e o § 4º do art. 173 da Constituição Federal.

Sentença mantida. Recurso improvido.” (e-DOC 2. p. 299).”

Acórdão confirmado:

“Não se desconhece a possível existência de transporte rodoviário clandestino, porém, não é com a desregulamentação que se conseguirá solucionar este tipo de desvio.

Ao contrário, a ausência de regulamentação tende a agravar o problema, expondo a riscos maiores os consumidores, no que toca à segurança e à qualidade do transporte coletivo.

O consentimento para a exploração do transporte coletivo terrestre deve obedecer às disposições legais, podendo ser objeto de concessão, permissão ou autorização. No caso, o serviço de fretamento depende de autorização do Ministério dos Transportes, na forma dos art. 35 e 36 do Decreto 2.521, a saber:”

33. Deve-se esclarecer mais uma vez que ANTT não concede autorização para empresas de fretamento colaborativo, assim entendidas aquelas que se utilizam de plataformas digitais para intermediar passageiros ou agenciar os serviços de transporte, conforme as mesmas afirmam quando declaram quais são suas atividades. As autorizações são concedidas exclusivamente às empresas de transporte que desejam e atendem os requisitos e detêm as condições para realizar o fretamento, independente de utilização dos serviços destas plataformas. Desta forma, as plataformas digitais que exploram o denominado “fretamento colaborativo”, como a Buser, não sofrem qualquer fiscalização de transporte por parte da Agência, uma vez que sua atividade é de livre iniciativa. Portanto, as plataformas digitais não nos parecem que são atividades fiscalizadas e/ou reguladas pela Agência Nacional de Transportes Terrestres, a ponto de considerar, ou apontar como clandestina, as atividades exercidas pela Buser ou outra plataforma digital nas ações de combinar passageiros com destinos iguais, mesmo porque esta atividade, conforme aclarado, não prescinde de qualquer autorização do MInfra e suas vinculadas.

34. No que tange aos serviços prestados pelas plataformas colaborativas, no estrito objetivo que declaram, ou seja, o de combinar viagens entre usuários com destinos comuns, é oportuno esclarecer que o MINFRA, por meio desta Secretaria não se opõe as suas atividades, consoante a observação dos normativos dirigidos especificamente aos operadores de transporte coletivo de passageiros, autorizatários do TRIIP e, tem declarado em diversas oportunidades que os avanços tecnológicos e as inovações gerencias terão sempre o apoio e o incentivo do governo, para o avanço do setor.

II - tentam argumentar sempre que o transporte interestadual por fretamento não afeta o transporte regular quando operado nas ligações que tem a mesma origem e o mesmo destino.

35. Constitui este o fato principal que gera conflito entre os tipos de serviços realizados por empresas autorizadas a executar o transporte regular e aquelas autorizadas ao fretamento. O cerne da questão reside no fato de que se for permitido o Circuito Aberto no transporte por fretamento, o mesmo passaria a operar com as mesmas características do transporte regular, sem, no entanto, assumir as responsabilidades e o ônus que segundo se obriga, como os horários e frequência regular, além dos custos decorrentes das gratuidades ofertadas a categorias beneficiadas por lei. Não obstante, apesar de algumas associadas e empresas defenderem não haver distinção entre os dois serviços e

por isso podem ser operados de forma simultânea em iguais condições, mesmo em circuito aberto para o fretamento, a SNTT e a ANTT corroboram com a ideia de que são serviços de características distintas, com modelos de negócios diferenciados que geram assimetrias decorrentes das exigências de cada um, o que não possibilita admitir a prestação dos serviços aos mesmos passageiros, sem permitir que haja disputa do mercado em condições desequilibrada, ou prática de concorrência desleal.

36. A distinção dos serviços parece ser clara, tanto que a exigência para se autorizar a um ou a outro tipo, há um regramento próprio e peculiar para cada um deles, segundo os normativos especialmente detalhados pela ANTT, que ao final visam garantir o atendimento das necessidades dos usuários, conforme é exigido e deve ser garantido pelo poder público nos serviços de utilidade pública e interesse coletivo. Conferindo as particularidades e distinção de cada serviço, pode-se observar que as normas tentam manter o caráter concorrencial de cada um e não entre eles, que podem até ser considerado como complementares e não substituíveis, conforme se explica a seguir:

37. **Transporte Regular:** Outorgado em regime de autorização, de forma periódica, a qualquer interessado, desde que atendidas as condições estabelecidas, com o compromisso de oferta pré-definida, manter a regularidade dos serviços como frequência e os horários das viagens programadas independentemente de haver ou não passageiros suficientes para cobrir os custos das viagens, além de promover a concessão dos benefícios sociais traduzidos em gratuidades e descontos de tarifas, previstos na legislação às categorias que alcançam.

38. **Transporte por fretamento:** Homologado pelo poder público também em regime de autorização, por viagem realizada, com exigência de inscrição prévia das empresas no Ministério do Turismo, quando esse for o motivo da viagem, e cadastro na ANTT, **sem limites de quantidades de empresas ou de viagens**, tendo como exigência principal, além das regras relativas as operações, manter as condições de segurança e o respeito aos compromissos livremente ofertados e as garantias prescritas nas normas do consumidor

39. Nesta esteira faz-se oportuno agregar aos esclarecimentos excerto do PARECER nº 00393/2021/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU (SEI nº [4554516](#)):

37. O Decreto nº 2.521, de 1998, não trouxe maiores novidades em relação ao Decreto nº 952, de 1993. Mesmo tendo sido objeto de diversas alterações, sobretudo em virtude da promulgação da Lei nº 10.233, de 2001, que trouxe competências regulatórias para a ANTT relativas ao transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, a questão do circuito fechado permanece cravando a distinção entre o segmento regular e não regular (ou especial) desse mercado. Esclareceu-se apenas que os autorizatários não poderia realizar determinadas práticas comerciais típicas dos permissionários, quais sejam: vendas e emissões de passagens individuais; captação ou o desembarque de passageiros no itinerário; utilização de terminais rodoviários nos pontos extremos e no percurso da viagem; e transporte de encomendas ou mercadorias que caracterizem a prática de comércio, nos veículos utilizados na respectiva prestação.

38. Sabe-se, outrossim, que a Lei nº 10.233, de 2001, originalmente previa que o transporte rodoviário interestadual regular de passageiros deveria ser outorgado mediante permissão, ao passo que o não-regular o seria por meio de autorização, seguindo a mesma linha do que já acontecia no mercado até então. Contudo, em 2014, a Lei nº 12.996 implementou uma alteração significativa, fazendo com que serviço regular fosse outorgado por meio de autorização, assim como o transporte não regular.

39. Ocorre que, a despeito da similitude da forma de outorga, os regimes jurídicos das autorizações de serviços regulares e não-regulares permanecem bastante diferentes. Os serviços regulares seguem, por exemplo, com: a) regime tarifário de remuneração, que muito embora já goze de alguma liberdade, é mais rígido que a definição da remuneração puramente contratual, caso a caso, realizada pelo não-regular; b) obrigações de disponibilidade de frequência mínima; c) limitação de atuação em uma área de abrangência específica (linhas), previamente aprovada pelo regulador, entre outras peculiaridades. Assim, persiste, também por isto, a necessidade de segregação entre os serviços regulares e não regulares, previstos expressamente no art. 13, caput, inciso V, alíneas a e e, da Lei nº 10.233, de 2001. Noutras palavras, caso a exigência de circuito fechado para os não-regulares deixasse de existir, sem que fossem realizadas outras alterações normativas, não seria possível distinguir, ontologicamente, dois serviços que a lei tratou de forma distinta.

...

Como ficou sobejamente demonstrado nas linhas anteriores, a Lei nº 10.233, de 2001, criou a ANTT e conferiu-lhe uma série de atribuições incidentes sobre o transporte de passageiros, realizado por empresas de turismo, com a finalidade de turismo. É o que dispõem os já transcritos arts. 20, caput, inciso I, 21, caput, 22, caput, inciso III, 24, caput, incisos IV a VI, e 26, incisos II e VII, e § 6º, do citado diploma legal. É desses dispositivos legais que decorre o chamado poder normativo da ANTT, notadamente do citado art. 24, inciso IV, que elenca como competência de tal agência reguladora "elaborar e editar normas e regulamentos relativos à exploração de vias e terminais, garantindo isonomia no seu acesso e uso, bem como à prestação de serviços de transporte, mantendo os itinerários outorgados e fomentando a competição" (sem destaque no original).

...

f. o chamado "circuito fechado", previsto no Decreto nº 2.521, de 1998, Resolução ANTT nº 4.777, de 2015, possui sólido respaldo na Lei nº 10.233, de 2001;

39. Sendo assim, esta unidade técnica não comunga do entendimento de que as empresas que operam serviços regulares e de fretamento do transporte rodoviário interestadual de passageiros possam compartilhar os dois tipos de serviços de forma concorrencial (se for extinguido o regime de circuito fechado para o fretamento, sem que haja

outra forma de distinção clara e objetiva dos serviços) sem resolver a questão da acentuadas assimetrias decorrentes dos modelos de negócio, principalmente no que se refere a obrigatoriedade do transporte regular de disponibilização e o cumprimento de frequências e horários pré-estabelecidos das viagens, independente da mesma ser superavitária ou deficitária, diferente do fretamento que tem a liberdade de executar os serviços só em condições favoráveis, conforme se confirma nos termos do contrato da Buser, transcrito no parágrafo anterior.

40. Nestas condições, em termos de remuneração, o transporte regular opera em malha, na forma de subsídio cruzado onde, para manter os serviços, cobrir seus custos e extrair renda, aplica o artifício de ajustes (oneração) nas tarifas de forma que as viagens superavitárias cubram os custos das deficitárias, o que resulta sempre em valores maiores comparadas ao pagamento por passageiro no fretamento.

III. argumento pelo caráter anticompetitivo das normas que regulamentam a regra de circuito fechado na prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento (Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998 e da resolução ANTT nº 4.777, de 6 de julho de 2015).

41. Os representantes das empresas que operam plataforma digitais que agenciam os serviços de fretamento sustentam que o atual regramento impõe restrições concorrenciais ao transporte sob o regime de fretamento, sempre comparando-o com o mercado de transporte regular, partindo, portanto, do princípio equivocado de que são mercados iguais, o que nos aspectos de livre competição de mercado não se apresenta razoável e nem lúcido, uma vez que, no entendimento desta SNTT, são considerados mercados distintos com serviços não similares, para os quais se estabeleceram de forma distinta, segundo as características de cada um, as regras para torná-los o mais competitivos possível em cada seguimento. Ou seja, avalia-se que o fretamento e o transporte regular são serviços diferentes, cuja diferenciação não se dá pelo motivo da viagem, mas principalmente pelo modelo de negócio, como é contratado e ofertado o serviço em cada modalidade, embora não seja trivial, mas até possível positivar a distinção entre os tipos de serviço num mesmo par de origem e destino.

42. Ademais, quando atendidas às condições mínimas relativas à segurança e cumprimentos das garantias dos direitos do consumidor, não existe restrições ou limites quanto ao número de autorizações a serem concedidas para as **empresas de transportes** interessadas em realizar os serviços de fretamento, permitindo às mesmas, total liberdade para atuar no mercado.

VI. MEDIDAS ALTERNATIVAS REGULATÓRIAS E DESONERAÇÃO REGULATÓRIA:

43. A última parte da Indicação cita a Súmula 11 da ANTT, de 2 de dezembro de 2021, que trata sobre o transporte clandestino de passageiros, na forma da Resolução nº 4.287, de 13 de março de 2014, e, conclui que cabe ao Ministério da Infraestrutura e à ANTT dar continuidade à política desonerativa dos agentes econômicos, aos quais estão vinculados por lei, assegurando medidas alternativas regulatórias que possam reduzir assimetria entre os agentes, conforme transcrição a seguir:

[...]

É mais do que importante o cumprimento da Súmula 11, porque se trata de observar a legislação que garante o estado de direito aos agentes regulados e do cumprimento de uma política pública que é voltada à redução do fardo regulatório em favor do desenvolvimento econômico e da liberdade do consumidor. A criminalização burocrática dos agentes vai na contramão da Política Nacional de Estímulo ao TRIIP.

A ANTT tem instrumentos efetivos para cumprir a regulação, desde que o faça mediante processo administrativo onde possa valer o devido processo legal. Além disso, a referida Agência e o Ministério da Infraestrutura têm que dar continuidade à política desonerativa dos agentes econômicos, aos quais estão vinculados por lei, assegurando-se de medidas alternativas regulatórias que possam, porventura, reduzir assimetrias entre os agentes, respeitado o devido processo regulatório com a ampla participação dos agentes e população, sem impor-lhes um fardo regulatório insuportável.

É sabido que existe processo já instaurado para revisão da referida Súmula 11, tão logo concedida medida liminar que reforçou o cumprimento desta e afastou a aplicabilidade da Portaria 27 para o setor de fretamento. Tal processo não deve avançar de maneira prematura, pois as revisões do Marco Regulatório do Fretamento e do Marco das Penalidades foi adiada para o próximo biênio, não cabendo neste momento a antecipação de entendimento desprovido dos instrumentos de avaliação de impacto regulatório e de consulta pública. É nossa recomendação.

Assim se espera, que se atuem de forma célere e de acordo com o mais alto interesse público, que é de dar cumprimento à política pública de desoneração regulatória da qual o Brasil é signatário como membro propenso da OCDE. Cabe ao Exmo. Ministro da Infraestrutura, mesmo respeitando a autonomia da ANTT, fiscalizá-la, como executora de política pública.

[...]

42. Sobre o assunto, de fato, a ANTT, reconhecendo que o desenho regulatório “é um processo cíclico, uma vez que a regulação, ao impor ao mercado uma nova realidade, transforma-o, cria novas situações e outras situações são criadas independente da regulação, assim, após algum tempo, a regulamentação haverá de ser revista” e, após várias rodadas de discussões com o setor de passageiros, procedeu à revisão da regulamentação que trata das medidas administrativas e penalidades aplicáveis e à revisão do Marco Regulatório do Transporte regular rodoviário coletivo interestadual de passageiros, com o objetivo de ampliar a concorrência, melhorar a qualidade do serviço, simplificação dos processos de atos de outorga e liberação econômica, melhoria da transparência, governança e compliance, processo que pode ser acompanhado no endereço eletrônico: <https://portal.antt.gov.br/eixo-tematico-3-transporte-rodoviario-de-passageiros>.

43. O processo tem sido transparente e colaborativo, acompanhado por vários momentos de consulta pública. Destaca-se que a revisão do marco regulatório do serviço de transporte rodoviário interestadual de passageiros sob regime de fretamento prevê que o início dos estudos que subsidiarão a revisão do marco regulatório sejam realizados em novembro/2022 quando poderão ser revistos os pontos de distinção deste tipo de serviço em relação aos serviços regulares, provendo maior segurança jurídica aos operadores de transporte. A esse respeito, avalia-se que esse seja o momento oportuno para se avançar quanto às reflexões relativas a forma de distinção dos dois tipos de serviço por meio do modelo de negócio de modo a:

- I - assegurar aos usuários/consumidores clareza e liberdade de escolha da forma de se deslocar pelo território pelos meios mais adequados às suas necessidades;
- II - possibilitar que a Agência Reguladora fiscalize os serviços de transporte rodoviário distinguindo-os de forma objetiva de modo a resguardar os interesses da sociedade e em especial o usuário/consumidor de ser iludido ou ludibriado e assegurando seus direitos em relação ao serviço de transporte adquirido; e
- III - compatibilizar os interesses e objetivos das empresas autorizadas conforme os serviços que se propõem a prestar.

Nesta linha, respeitando a autonomia e independência da Agência Reguladora e a título de colaboração, no sentido de buscar vencer os desafios regulatórios que se impõe, foi proposto por meio da Nota Informativa nº 73/2022/CGECO/DPLAN/SNTT (SEI nº [6059100](#)), alguns pontos de distinção objetiva entre os tipos de serviços a serem apresentados a Agência Reguladora para os estudos programados para iniciarem-se em nov/2022, que a título de conhecimento são apresentados na Tabela 1:

Tabela 01 – Proposta inicial de pontos de distinção entre o Serviços Regulares e por Fretamento

Serviços Regulares	Serviços por fretamento
Venda de bilhete de passagem individual	Contrato de venda do serviço a grupo de pessoas
Emissão de BP-e (Comprovante Fiscal)	Emissão de NF-e (Comprovante Fiscal)
Ligações pares O/D como pontos terminais e com possibilidade de seccionamento	Ligações de pares O/D terminais, com paradas intermediárias em situações excepcionais e específicas
Despacho de encomendas	Sem despacho de encomendas
Franquia de bagagem limitada	Franquia de bagagem mais ampla que no regular e de acordo com a necessidade dos passageiros
Comodidade diferenciada apenas pelo tipo de assento	Oferta de comodidades e serviços de bordo conforme a necessidade do contratante
Obrigatoriedade em atender o esquema operacional apresentado a Agência Reguladora	Possibilidade de cancelamento da viagem de forma mais flexível
Tipos de serviço em função do tipo de assento: Convencional; Executivo; Semi Leito; Leito e Cama	Tipo de serviço definido pelas comodidades demandadas pelo contratante: Baixo Custo; Normal ou Padrão Econômico; Confortável ou Luxo; Super Luxo

VII. CONCLUSÃO:

44. Diante do exposto, verifica-se que apesar dos aparentes avanços iniciais que podem ter ocorrido a partir de dezembro 2019 (Dec. nº 10.157/2019) até março/2021, quando foi proferida decisão do Tribunal de Contas da União consignada no Acórdão nº 559/2021 que determinou cautelarmente que à ANTT se abstenha de outorgar novos mercados e novas autorizações de transporte coletivo rodoviário de passageiros interestadual e internacional até a decisão de mérito por aquela corte. Deve-se ressaltar que trata-se de um período de apenas pouco mais de um ano e no qual os deslocamentos das pessoas no território nacional ficou extremamente prejudicado tendo em vista os efeitos da pandemia de Covid-19.

45. De modo que apesar da abertura de mercado restar prejudicada, desenvolveu-se no âmbito da ANTT o novo marco regulatório para o TRIIP o qual encontra-se em avaliação pela Procuradoria Federal daquela Agência após

agregar a proposta técnica as contribuições angariadas no âmbito do Processo de Participação e Controle Social (PPCS), com perspectivas de promover avanços em relação a regulação que vige desde de 2015, mas com eficácia condicionada a suspensão da determinação cautelar do TCU que impossibilita novas outorgas por autorização, mantendo o mercado fechado mas com a tarifa livre em flagrante prejuízo a competição aos interesses dos cidadãos que necessitam do transporte rodoviário interestadual de passageiros.

46. No que se refere a Política Pública do Transporte Rodoviário interestadual de passageiros, considerando a trajetória de evolução do assunto desde a Constituição de 1988 até os dias atuais recomenda-se a realização de uma avaliação *ex-post* com vista a avaliar a ampliação da rede de oferta dos serviços em relação a demanda por deslocamentos no território nacional e a apurar a evolução da tarifa em relação a renda da população que utiliza o transporte a fim de se possa promover aprimoramento de modo incentivar universalização dos serviços nas ligações interestaduais, melhorando a mobilidade das pessoas que se utilizam dos modos de transporte terrestres para se deslocar no território nacional e possibilitar sua oferta de forma mais eficiente e eficaz para a população.

47. Quanto às penalidades e ao processo fiscalizatório exercido pela ANTT, considera-se que a Agência em comento não concede autorização para plataformas digitais agenciarem o serviço de fretamento colaborativo, assim entendidas aquelas que se utilizam de plataformas digitais para intermediar passageiros ou agenciar os serviços de transporte, conforme as mesmas afirmam quando declaram quais são suas atividades. As autorizações são concedidas exclusivamente às empresas de transporte que desejam e atendem os requisitos e detêm as condições para realizar o fretamento, independente de utilização dos serviços destas plataformas.

48. Também é importante esclarecer que, tanto o Ministério da Infraestrutura quanto a Agência Nacional de Transportes Terrestres, por razões de competência, não impõem qualquer empecilho ou obstáculo para que as empresas que utilizam plataforma digitais para realização dos serviços que denominam fretamento colaborativo. No entanto, é importante que haja harmonia entre as diversas formas de prestação de serviços e seus respectivos modelos de negócio, estabelecendo-se regras claras e objetivas.

49. Deve-se destacar, no entanto, que a argumentação por vezes reiterada acerca da “*violação à exigência ilegal de circuito fechado*” diverge do entendimento jurídico consignado no Parecer nº 00393/2021/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU (SEI nº [4554516](#)), uma vez que tais instrumentos normativos citados definem claramente a forma e as condições em que se devem executar os serviços de fretamento no transporte interestadual. No entanto, o que se verifica é uma dificuldade de dirimir os conflitos que eventualmente seriam entre os serviços prestados no regime de fretamento e os serviços regulares em trajetos coincidentes, pois o regime de circuito aberto no fretamento o tornaria muito similar aos serviços de transporte regular, restando, neste sentido, o desafio regulatório de diferenciá-los pelo modelo de negócio, forma em que o serviço é contratado e ofertado, e não pelo motivo da viagem.

50. No entanto, como o desenho regulatório é um processo cíclico, a ANTT tem procedido à revisão da regulamentação que trata das medidas administrativas e penalidades aplicáveis e ao Marco Regulatório do Transporte regular rodoviário coletivo interestadual de passageiros, com o objetivo de ampliar a concorrência, melhorar a qualidade do serviço, simplificação dos processo, sendo esse um momento propício para propor pontos de distinção objetiva entre os tipos de serviços a serem apresentados a Agência Reguladora para os estudos programados para iniciarem-se em novembro de 2022, sugestões encaminhadas à ANTT por meio da Nota Informativa nº 73/2022/CGECO/DPLAN/SNTT (SEI nº [6059100](#)).

À consideração superior.

(assinado eletronicamente)

CIBELE DUTRA DE FRANÇA

Analista de Infraestrutura

De acordo. Encaminhe-se ao Coordenador-Geral de Estudos e Cooperação Técnica.

(assinado eletronicamente)

ARILENA COVALESKY DIAS

Coordenadora de Estudos e Cooperação Técnica II – CECOT II

De acordo. Encaminhe-se ao Gabinete do Secretário Nacional de Transportes Terrestres para aprovação e subsidiar a resposta do Senhor Secretário Nacional de Transportes Terrestres - SNTT ao OFÍCIO Nº 2132/2022/ASPAR/GM (SEI nº [6423088](#)), de 27 de outubro de 2022, da Secretaria de Assuntos Parlamentares do MINFRA, acerca da Indicação 57/2022 (SEI nº [6423077](#)), de autoria da Senadora Soraya Thronicke (UNIÃO/MS).

MARCUS VINICIUS FAGUNDES MOTA
Coordenador-Geral de Estudos e Cooperação Técnica



Documento assinado eletronicamente por **Marcus Vinicius Fagundes Mota, Coordenador Geral**, em 20/11/2022, às 09:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



Documento assinado eletronicamente por **Cibele Dutra de França, Analista de Infraestrutura**, em 21/11/2022, às 09:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



Documento assinado eletronicamente por **Ariena Covalesky Dias, Coordenadora**, em 21/11/2022, às 10:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://super.infraestrutura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **6524515** e o código CRC **D5DBBFE8**.



Referência: Processo nº 50000.039550/2022-19



SEI nº 6524515

Esplanada dos Ministérios, Bloco R, Anexo, Ala Leste, 2º Andar
Brasília/DF, CEP 70044-902
Telefone: 20298-7721 - www.infraestrutura.gov.br

Criado por [cibele.franca](#), versão 14 por [marcus.mota](#) em 20/11/2022 09:13:03.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE TRANSPORTES TERRESTRES

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO R, 5º ANDAR - CEP 70.044-902 - BRASÍLIA (DF) TEL.: (61) 2029-7141/7146 - CONJUR.MT@INFRAESTRUTURA.GOV.BR

PARECER n. 00393/2021/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU

NUP: 50000.005405/2021-45

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DO TURISMO - MTUR

ASSUNTO: TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERNACIONAL E INTERESTADUAL DE PASSAGEIROS

EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONSULTA JURÍDICA EM TESE. COMPETÊNCIAS DO MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA E DA AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES ACERCA DO TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERESTADUAL E INTERNACIONAL DE PASSAGEIROS. PREVISÕES LEGAIS. LIMITAÇÕES DAS ATRIBUIÇÕES DESTA CONSULTORIA JURÍDICA.

Senhora Consultora Jurídica,

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de procedimento instaurado para análise de medidas visando ao aperfeiçoamento regulatório do setor de transporte rodoviário de passageiros, realizado por empresas de turismo, com a finalidade de turismo.

2. Instada pela Secretaria Nacional de Transportes Terrestres (SNTT), a Secretaria Executiva (SE) do Ministério da Infraestrutura, por meio do Despacho nº 2034/2021/SE (SEI 4086874), formulou os seguintes questionamentos a esta Consultoria Jurídica:

I- A Nota Técnica nº 2/2021/CGMob/DOPC MTur nos seus parágrafos de 13/20 indica os artigos 13 e 14 da Lei nº 10.233/2001, o Art. 170 da Constituição Federal, o inciso III, Art. 21 da Lei nº 11.771/2008, em especial nos parágrafos de 76/87, para fundamentar seus argumentos acerca do nível de intervenção pública nos transportes ofertados sob o regime de fretamento e ofertados de forma regular sob alegação de tratar-se de atividades econômicas distintas, avocando para si prerrogativas para a gestão do fretamento turístico em aparente choque com a sistemática atual de regulação e fiscalização. Neste sentido, indaga-se:

- Se a suposta intervenção mínima na atividade de fretamento turístico, com assunção de responsabilidades pelo MTur, isenta o MInfra e sua vinculada setorial de responsabilidade administrativa, civil e penal, em especial, quanto a aspectos de segurança operacional dos serviços prestados?

- Se afasta, dos setoriais de transportes a obrigação de construir de regulamentos que ampliem o poder de escolha do usuário/consumidor e também assegurem e estimulem a concorrência saudável e livre de forma simétrica e harmônica entre os prestadores de serviço de transporte regular e por fretamento turístico?

- Fundamentado na tese de que o fretamento turístico é uma atividade econômica de caráter privado, não caberia a União atuar em ações referentes a conflitos entre usuários/consumidores de serviços de transportes desta natureza? E quais as responsabilidades legais e jurídicas do MTur, do MInfra e da ANTT neste contexto?

- No parágrafo 107 da nota em exame questiona-se o respaldo legal para aplicação do circuito fechado nos termos do Decreto nº 2521/1998 e da Resolução nº 4.777/2015. Tal alegação merece acolhida do ponto vista jurídico da perspectiva do MInfra?

- Quais os efeitos jurídicos da revogação do Decreto nº 2521/1998 para atividade de fretamento antes da publicação do novo marco regulatório do TRIP regular e do fretamento, uma vez que o conceito de Circuito Fechado, indicado como prejudicial à atividade turística, permanecerá consignado na regulação vigente,

Resolução nº 4.777/2005, até sua eventual revogação ou derrogação?

II- A despeito da alegar que é favorável a flexibilização e simplificação indicada pela Política Federal de Estímulo ao Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional, em franca implementação no âmbito da ANTT há mais de um ano, a Nota Técnica nº 2/2021/CGMob/DOPC, parágrafos 153/162, reitera proposição de criar o Circuito Turístico Rodoviário com requisitos e regramentos próprios sob a gestão do MTur lastreando-se na Lei nº 11.771/2008. Qual a circunscrição de competência do MTur em relação ao fretamento turístico, além do cadastro das empresas elegíveis à obtenção da Termo de Autorização de Fretamento (TAF)?

3. Tendo os autos aportado nesta Consultoria Jurídica, a demanda foi distribuída para esta Coordenação-Geral de Transportes Terrestres, em virtude da pertinência temática.

4. Após a aludida distribuição, o caderno processual foi acrescido de documentos relativos a aspectos técnicos que foram objeto de indagação a órgãos ou entidades vinculados à Pasta, sendo, até a conclusão da presente análise jurídica, **ultimado pelo Despacho nº 585/2021/CGNF-DENATRAN/DENATRAN/SNTT (SEI 4196784)**.

5. É o breve relatório. Passo a opinar.

2. ANÁLISE JURÍDICA

6. Preliminarmente, considera-se oportuno esclarecer que, no exercício das competências que lhe foram atribuídas pelo art. 131 da CRFB/88 e pelo art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 1993, compete a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo, portanto, adentrar na análise dos aspectos da conveniência e da oportunidade da prática dos atos administrativos, nem em aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa. Ademais, no que se refere aos aspectos de natureza técnica alheios à seara jurídica, parte-se da premissa de que os órgãos e servidores competentes para a sua apreciação detêm os conhecimentos específicos necessários e os analisaram adequadamente.

7. Pois bem. Considerando a extensão da consulta, esta manifestação será organizada em tópicos, de modo a abarcar com clareza todos os questionamentos formulados.

2.1 Das competências do Ministério da Infraestrutura e da Agência Nacional de Transportes Terrestres quanto ao transporte de passageiros

8. Os dois primeiros questionamentos são:

- Se a suposta intervenção mínima na atividade de fretamento turístico, com assunção de responsabilidades pelo MTur, isenta o MInfra e sua vinculada setorial de responsabilidade administrativa, civil e penal, em especial, quanto a aspectos de segurança operacional dos serviços prestados?

- Se afasta, dos setoriais de transportes a obrigação de construir de regulamentos que ampliem o poder de escolha do usuário/consumidor e também assegurem e estimulem a concorrência saudável e livre de forma simétrica e harmônica entre os prestadores de serviço de transporte regular e por fretamento turístico?

9. A resposta a tais indagações exige algumas digressões a respeito das competências dos órgãos citados. Cumpre ressaltar, no entanto, que não compete a esta Consultoria Jurídica adentrar em especificidades de temas relativos a outro Ministério, ou mesmo à ANTT, que possui personalidade e órgão jurídicos próprios. Desse modo, a análise que se segue discorrerá sobre aspectos normativos gerais sobre o assunto.

10. Nesse sentido, a Constituição da República, em seus arts. 21, inciso XII, alínea e, e 22, caput, incisos IX e XI, dispõe que:

Art. 21. Compete à União:

[...]

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

[...]

e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

[...]

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

IX - diretrizes da política nacional de transportes;

[...]

XI - trânsito e transporte.

11. Observa-se a existência de competências materiais federais referentes à exploração dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, ao lado de competências legislativas nacionais relacionadas a No plano infraconstitucional, foi editada a Lei nº 13.844, de 2019, estabelecendo o seguinte quanto ao Ministério da Infraestrutura:

Art. 35. Constituem áreas de competência do Ministério da Infraestrutura:

I - política nacional de transportes ferroviário, rodoviário, aquaviário, aeroportuário e aeroviário;

[...]

Parágrafo único. As competências atribuídas ao Ministério da Infraestrutura no **caput** deste artigo compreendem:

I - a formulação, a coordenação e a supervisão das políticas nacionais.

[...]

Art. 57. Ficam transformados:

[...]

VI - o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil no Ministério da Infraestrutura.

12. Ainda no plano infraconstitucional, a Lei nº 10.233, de 2001, objeto de diversas alterações subsequentes, impõe o seguinte em seus arts. 13, caput, inciso V, alínea a, 14, caput, inciso III, alínea b, e § 2º, 20, caput, inciso I, 21, caput, 22, caput, inciso III, 24, caput, incisos IV a VI, e 26, incisos II e VII, e § 6º:

Art. 13. Ressalvado o disposto em legislação específica, as outorgas a que se refere o inciso I do caput do art. 12 serão realizadas sob a forma de:

[...]

V - autorização, quando se tratar de:

a) prestação **não regular** de serviços de transporte terrestre coletivo de passageiros;

[...]

Art. 14. Ressalvado o disposto em legislação específica, o disposto no art. 13 aplica-se conforme as seguintes diretrizes:

[...]

III - depende de autorização:

[...]

b) o transporte rodoviário de passageiros, sob regime de **afretamento**;

[...]

§ 2º É vedada a prestação de serviços de transporte coletivo de passageiros, **de qualquer natureza**, que não tenham sido autorizados, concedidos ou permitidos pela autoridade competente.

[...]

Art. 20. São objetivos das Agências Nacionais de Regulação dos Transportes Terrestre e Aquaviário:

I - implementar, nas respectivas esferas de atuação, as políticas formuladas pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, pelo **Ministério dos Transportes** e pela Secretaria de Portos da Presidência da República, nas respectivas áreas de competência, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei;

[...]

Art. 21. Ficam instituídas a **Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT** e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ, entidades integrantes da administração federal indireta, submetidas ao regime autárquico especial e **vinculadas**, respectivamente, **ao Ministério dos Transportes** e à Secretaria de Portos da Presidência da República, nos termos desta Lei.

[...]

Art. 22. Constituem a esfera de atuação da ANTT:

[...]

III – o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;

[...]

Art. 24. Cabe à ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais:

[...]

IV – elaborar e editar normas e regulamentos relativos à exploração de vias e terminais, garantindo isonomia no seu acesso e uso, bem como à **prestação de serviços de transporte, mantendo os itinerários outorgados e fomentando a competição**;

V – editar atos de outorga e de extinção de direito de exploração de infra-estrutura e **de prestação de serviços**

de transporte terrestre, celebrando e gerindo os respectivos contratos e demais instrumentos administrativos;

VI – reunir, sob sua administração, os instrumentos de outorga para exploração de infra-estrutura e **prestação de serviços de transporte terrestre já celebrados** antes da vigência desta Lei, resguardando os direitos das partes e o equilíbrio econômico-financeiro dos respectivos contratos;

[...]

Art. 26. Cabe à ANTT, como atribuições específicas pertinentes ao Transporte Rodoviário:

[...]

II – autorizar o transporte de passageiros, realizado por empresas de turismo, com a finalidade de turismo;

[...]

VII – fiscalizar diretamente, com o apoio de suas unidades regionais, ou por meio de convênios de cooperação, o cumprimento das condições de outorga de **autorização** e das cláusulas contratuais de permissão para **prestação de serviços** ou de concessão para exploração da infra-estrutura;

[...]

§ 6º No cumprimento do disposto no inciso VII do caput, a ANTT deverá coibir a prática de serviços de transporte de passageiros não concedidos, permitidos ou **autorizados**. (sem destaques no original)

13. As extensas citações normativas acima deixam claro que o ordenamento jurídico brasileiro conferiu à União, por meio do Ministério da Infraestrutura, um papel central na formulação, na coordenação e na supervisão de políticas nacionais de transporte rodoviário, inclusive de passageiros, legando à ANTT atribuições executórias dessas políticas, contemplando expressamente **a autorização do transporte de passageiros realizado por empresas de turismo, com a finalidade de turismo**.

14. Note-se que, nessa seara, compete à ANTT expedir e gerenciar essas autorizações para transporte turístico, sem olvidar de fiscalizar o cumprimento das condições de outorga e mesmo coibir o préstimo desses serviços sem a devida autorização.

15. Esse panorama normativo demonstra que qualquer alteração nesses feixes de competência demandaria inovação no ordenamento jurídico pátrio, seja por meio de lei ou medida provisória, ou ainda de ato administrativo de delegação de competências, observadas, neste último caso, as vedações constantes no art. 13 da Lei nº 9.784, de 1999, *in verbis*:

Art. 13. Não podem ser objeto de delegação:

I - a edição de atos de caráter normativo;

II - a decisão de recursos administrativos;

III - as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade.

16. Quanto à indagada responsabilização administrativa, civil e penal, convém esclarecer que esses termos, no âmbito jurídico, se referem à possibilidade de imputação de sanção ou dever de reparar danos causados a outrem.

17. No que se refere ao Ministério da Infraestrutura, trata-se de órgão de pessoa jurídica de direito público interno - a União -, cujo papel, como dito em linhas anteriores, é de formulador, coordenador e supervisor da política pública nacional transportes, razão pela qual são remotas as chances de responsabilização administrativa, civil e penal por questões de segurança operacional dos serviços de transportes rodoviários internacional e interestadual de passageiros. A exceção ficaria por conta de casos concretos peculiares, em que sejam comprovadas condutas deliberadamente lesivas ao interesse público por parte servidores da Pasta. Incursionar em tais minudências hipotéticas, contudo, refugiria ao objeto desta consulta, dado seu caráter eminentemente abstrato.

2.2 Conflitos envolvendo usuários do serviços de transporte rodoviário de passageiros por fretamento turístico

18. O terceiro questionamento da consulta é o seguinte:

- Fundamentado na tese de que o fretamento turístico é uma atividade econômica de caráter privado, não caberia a União atuar em ações referentes a conflitos entre usuários/consumidores de serviços de transportes desta natureza? E quais as responsabilidades legais e jurídicas do MTur, do MInfra e da ANTT neste contexto?

19. De início, convém esclarecer que, no âmbito administrativo, não cabe ao Ministério da Infraestrutura qualquer atuação ligada a conflito entre usuários ou consumidores dos serviços de transporte terrestre de passageiros. Seria possível, em verdade, alguma atuação da ANTT no sentido de conciliar interesses destes com os das transportadoras autorizadas, na linha do que dispõem os arts. 11, incisos III, IV e VIII, e 20, inciso II, da Lei nº 10.233, de 2001:

Art. 11. O gerenciamento da infra-estrutura e a operação dos transportes aquaviário e terrestre serão regidos pelos seguintes princípios gerais:

[...]

III – proteger os interesses dos usuários quanto à qualidade e oferta de serviços de transporte e dos consumidores finais quanto à incidência dos fretes nos preços dos produtos transportados;

IV – assegurar, sempre que possível, que os usuários paguem pelos custos dos serviços prestados em regime de eficiência;

[...]

VIII – assegurar aos usuários liberdade de escolha da forma de locomoção e dos meios de transporte mais adequados às suas necessidades;

[...]

Art. 20. São objetivos das Agências Nacionais de Regulação dos Transportes Terrestre e Aquaviário:

[...]

II – regular ou supervisionar, em suas respectivas esferas e atribuições, as atividades de prestação de serviços e de exploração da infra-estrutura de transportes, exercidas por terceiros, com vistas a:

a) garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas;

b) harmonizar, preservado o interesse público, os objetivos dos usuários, das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, arbitrando conflitos de interesses e impedindo situações que configurem competição imperfeita ou infração da ordem econômica.

20. No mais, reitera-se o que ficou dito quanto à ausência de atribuições deste órgão jurídico para se manifestar sobre as competências de outra Pasta ou mesmo acerca de especificidades das competências da ANTT. No que se refere às competências do Ministério da Infraestrutura, vale igualmente reafirmar que se restringe à formulação, à coordenação e à supervisão de políticas nacionais, consoante o art. 35 da Lei nº 13.844, de 2019.

2.3 Do Decreto nº 2.521, de 1998, e suas implicações na Resolução ANTT nº 4.777, de 2015

21. Passando aos questionamentos quarto e quinto, foram assim formulados:

- No parágrafo 107 da nota em exame questiona-se o respaldo legal para aplicação do circuito fechado nos termos do Decreto nº 2521/1998 e da Resolução nº 4.777/2015. Tal alegação merece acolhida do ponto vista jurídico da perspectiva do MInfra?

- Quais os efeitos jurídicos da revogação do Decreto nº 2521/1998 para atividade de fretamento antes da publicação do novo marco regulatório do TRIP regular e do fretamento, uma vez que o conceito de Circuito Fechado, indicado como prejudicial à atividade turística, permanecerá consignado na regulação vigente, Resolução nº 4.777/2005, até sua eventual revogação ou derrogação?

22. Para inteirar o contexto do questionamento, vale registrar o que diz o aludido parágrafo 107 da Nota Técnica nº 2/2021/CGMob/DOPC (SEI 3799100):

107. Adicionalmente, não se identifica que o circuito fechado encontre respaldo legal na Lei nº 10.233/2001, ou em qualquer outra lei. Nesta linha, não há lei que imponha regra restritiva nos termos do circuito fechado constantes no Decreto nº 2.521/1998 e na Resolução ANTT nº 4.777/2015 para o transporte por fretamento turístico. Assim, é altamente questionável a legalidade das restrições impostas pelo circuito fechado, que extrapolam a Lei nº 10.233/2001. Diante do exposto, recomenda-se a revisão imediata do circuito fechado aplicado ao transporte rodoviário interestadual e internacional por fretamento turístico, com a sugestão de sua revogação como parte da solução.

23. Sabe-se que, nos termos do art. 84, caput, inciso IV, da Constituição da República, o Presidente da República pode não apenas expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis, como também dispor, mediante decreto, sobre organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.

24. A literatura jurídica é prolífica no que diz respeito a essa competência do chefe do Poder Executivo. Alexandre de Moraes^[1], por exemplo, ensina que:

[O] regulamento não poderá alterar disposição legal, tampouco criar obrigações diversas das previstas em disposição legislativa.

Essa vedação não significa que o regulamento deva reproduzir literalmente o texto da lei, pois seria de flagrante inutilidade. O poder regulamentar somente será exercido quando alguns aspectos da aplicabilidade da lei são conferidos ao Poder Executivo, que deverá evidenciar e explicitar todas as previsões legais, decidindo a melhor forma de executá-la e, eventualmente, suprimindo suas lacunas de ordem prática ou técnica (sem destaque no original).

25. No mesmo sentido discorre Gilmar Mendes^[2], apoiando-se nas palavras de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello e ressaltando as diferenças entre lei e regulamento:

A diferença entre lei e regulamento, no Direito brasileiro, não se limita à origem ou à supremacia daquela sobre este. A distinção substancial reside no fato de que a lei pode inovar **originariamente** no ordenamento jurídico, enquanto o regulamento não o altera, mas tão-somente fixa as "*regras orgânicas e processuais destinadas a por em execução os princípios institucionais estabelecidos por lei, ou para desenvolver os **preceitos constantes na lei, expressos ou implícitos, dentro da órbita por ele circunscrita, isto é, as diretrizes, em pormenor, por ela determinada***" (sem negrito no original).

26. Por sua vez, José Afonso da Silva^[3] traça a diferença entre decreto vinculado e autônomo ao professar que:

"Vinculado" é chamado o regulamento de determinada lei, desenvolvendo-lhe os princípios, estabelecendo os pormenores de sua execução. É este o regulamento que o Executivo baixa *para fiel execução da lei*, quer porque esta expressamente determine que o faça em determinado prazo, quer **por sua iniciativa própria, quando o julgue indispensável e conveniente**.

Mas também se discute sobre a possibilidade ou não de regulamento autônomo, isto é, uma forma de regulamentação que não se prenda a determinada lei; regulamento, esse, que dispõe por iniciativa própria.

27. E arremata^[4]:

Os limites do regulamento são aqueles vistos acima. Desde que não os ultrapasse, pode o poder regulamentar atuar, visto que este é poder próprio, ínsito na esfera do Poder Executivo. Vale dizer, portanto, que no âmbito da competência administrativa, **sempre se pode regulamentar determinada matéria independente de lei prévia**. O princípio da legalidade é que fixa os limites do poder regulamentar. Desde que ele seja respeitado, o poder regulamentar é legítimo, quer atue em função de determinada lei, quer o faça independentemente de lei prévia.

O que é preciso é não confundir "princípio da legalidade" com "princípio da reserva de lei". O primeiro significa a submissão e o respeito à lei ou a atuação dentro da esfera estabelecida pelo legislador. O segundo consiste em estabelecer que a regulamentação de determinadas matérias há de fazer-se necessariamente por lei formal. Ora, fora deste, pode atuar o poder regulamentar autônomo, respeitado aquele. **Há uma esfera de competência genérica do Executivo, em cujo âmbito o poder regulamentar está autorizado a atuar, sem interferência do legislador**.

[...]

Concluindo, a questão pode colocar-se nos termos do ensinamento de Émile Bouvier e Gaston Jèze: "O regulamento tem por função fixar os meios e os pormenores de aplicação da lei. A lei formula os princípios, e os regulamentos os desenvolvem. A lei põe a regra, e só a lei pode estabelecê-la. **Jamais o regulamento estabelece uma regra absolutamente nova; deve apoiar-se sempre numa lei preexistente. Mesmo quando ele parece independente e original, não há ali senão uma aparência; no fundo, ele teve origem e fundamento numa fórmula muito geral da lei, porque a lei se contenta em pôr um simples princípio, em dar uma simples indicação à autoridade investida no poder regulamentar** (sem negrito no original).

28. O escólio acima permite concluir que o regulamento não precisa estabelecer um diálogo tautológico com a lei, nem mesmo derivar necessariamente de uma previsão legal expressa, podendo tratar de tema implícita ou genericamente ali abordado, já que decorre de competência constitucional do Presidente da República. Em verdade, o poder regulamentar tem por função mesma a colmatação das determinações legais. É o que acontece no caso em comento. Para espantar qualquer dúvida nesse sentido, vale fazer um breve esboço histórico da legislação referente ao transporte rodoviário internacional e interestadual de passageiros.

29. Antes da edição da edição da Lei nº 10.233, de 2001, e mesmo da Constituição Federal de 1988, essa atividade contava apenas com lacônicas previsões no Decreto-Lei nº 512, de 1969, que regulava a Política Nacional de Viação Rodoviária e fixava diretrizes para a reorganização do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), estabelecendo em seus arts. 1º, alínea e, e 25, que:

Art. 1º A política nacional de viação rodoviária se integra na política nacional dos transportes, cuja formulação compete ao Ministro dos Transportes, e compreende:

[...]

e) concessão, permissão e fiscalização do serviço de transporte coletivo de passageiros e de carga, nas estradas federais ou de ligação, interestaduais e internacionais.

[...]

Art. 25. Fica o Poder Executivo autorizado a promover a criação de órgão federal que terá a seu cargo a concessão, permissão e fiscalização dos serviços rodoviários interestaduais e internacionais de transporte

coletivo de passageiros e de cargas.

Parágrafo único. Enquanto não fôr criado tal órgão, os serviços de concessão, permissão e fiscalização do transporte de passageiros e de cargas continuarão a cargo do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, na forma da legislação vigente.

30. A Constituição da República de 1967, frise-se, não trazia qualquer disposição específica sobre o transporte rodoviário internacional e interestadual de passageiros.

31. Note-se que só havia previsão legal para outorga de tais serviços por meio dos regimes de concessão ou permissão. Mesmo por isso mesmo era preciso diferenciar com maior precisão no plano normativo os serviços regulares, que exigiam a competente licitação prévia à outorga, daqueles serviços eventuais, a dispensar um procedimento licitatório antecedente. Nesse sentido, foi editado o Decreto nº 92.353, de 1986, que aprovava o Regulamento dos Serviços Rodoviários Interestaduais e Internacionais de Transporte Coletivo de Passageiros, dispondo o seguinte em seus arts. 1º, 54 a 56 e 145:

Art. 1º - Os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional coletivo de passageiros, no território nacional, serão planejados, coordenados, concedidos ou permitidos e fiscalizados pelo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER).

§ 1º - Compete, ainda, ao DNER estabelecer as condições para a implantação e o funcionamento de terminais rodoviários de passageiros, pontos de parada e ponto de apoio para utilização pelos serviços a que se refere este artigo.

§ 2º - No que tange ao **transporte turístico**, mencionado no item I, do artigo 54 deste Regulamento, a competência referida neste artigo será exercida com a observância das disposições contidas na [Lei nº 6.505, de 13 de dezembro de 1977](#).

[...]

Art. 54 - As seguintes modalidades de transporte rodoviário interestadual e internacional coletivo de passageiros constituem serviço especial e, como tal, **não podem ser operadas sob o regime de linha regular nem efetuar concorrência com os serviços regulares:**

I - transporte turístico;

II - transporte sob fretamento.

Art. 55 - Entendem-se por transporte turístico os serviços como tal definidos no Decreto nº 87.348, de 29 de junho de 1982.

§ 1º - O serviço de transporte turístico, no que se refere aos aspectos técnicos e de segurança do transporte e dos veículos nele utilizados, subordina-se às disposições deste Regulamento.

§ 2º - No que se refere aos padrões de conforto dos serviços e dos veículos nele utilizados, bem assim aos preços, o serviço de transporte turístico subordina-se ao disciplinamento da Empresa Brasileira de Turismo - EMBRATUR.

§ 3º - As autoridades do turismo articular-se-ão com as do DNER, com vistas ao intercâmbio de informações sobre o desempenho dessa modalidade de transporte e a delimitação de áreas de competência.

Art. 56 - Entende-se por serviço de transporte rodoviário coletivo sob regime de fretamento aquele que se destine à condução de pessoas entre locais preestabelecidos, **sem a cobrança individual da passagem, não podendo assumir caráter de serviço aberto ao público.**

§ 1º - Para a execução dos serviços de transporte de passageiros sob regime de fretamento, as transportadoras, obrigatoriamente, registrar-se-ão, na forma da Seção III do Capítulo III, deste Regulamento e atenderão às exigências que forem estabelecidas em normas específicas expedidas pelo DNER.

§ 2º - A autorização para prestação de serviço de fretamento será expedida pelo DNER, com validade não superior a 12 (doze) meses, renovável, à vista do contrato celebrado entre os interessados.

§ 3º - **A autorização para prestação de serviço de fretamento poderá ser cancelada, a qualquer tempo, caso se verifique o transporte de pessoas para as quais o serviço não foi autorizado ou o descumprimento de normas específicas** (sem destaques no original).

[...]

Art. 145 - Criado o órgão, na forma autorizada pelo artigo 25, do Decreto-lei nº 512, de 21 de março de 1969, ser-lhe-á automaticamente transferida a competência atribuída ao DNER por este Regulamento.

32. Vê-se com clareza que já na década 1980 o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, mesmo com finalidade turística, era outorgado por autarquia vinculada ao então Ministério dos Transportes. Isso se dava mediante autorização, prescindindo, pois, de concessão ou permissão, como ocorria com o serviço regular. Ademais, não era permitido que o autorizatário assumisse natureza de serviço aberto ao público, a principal característica ainda hoje do chamado "circuito fechado". A violação dessa última regra importaria no cancelamento da autorização.

33. **Esse "circuito fechado", como bem se percebe, era justamente o que diferenciava em substância os serviços regulares daqueles considerados não regulares - ou especiais, no dizer da norma infralegal acima transcrita -, permitindo uma**

convivência harmoniosa entre ambos no aludido mercado, a despeito da assimetria de regimes jurídicos.

34. Ao Decreto nº 92.353, de 1986, sucedeu o Decreto nº 952, de 1993, que, já sob a égide da Constituição da República de 1988, enunciava o seguinte em seus arts. 1º, 2º, caput, 3º, incisos III, IV e XIII, 38 e 39, caput:

Art. 1º Cabe à União explorar, diretamente ou mediante permissão ou autorização, os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

Art. 2º A organização, a coordenação, o controle a outorga e a fiscalização dos serviços de que trata este Decreto caberá ao Departamento de Transportes Rodoviários do Ministério dos Transportes.

[...]

Art. 3º Para os fins deste Decreto, considera-se:

[...]

III - permissão: a delegação, mediante licitação, na modalidade de concorrência, da prestação do serviço de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, feita pela União à pessoa jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco, por prazo determinado;

IV - autorização: delegação ocasional, por prazo limitado ou **viagem certa**, para prestação de serviços de transporte em caráter emergencial ou **especial**;

[...]

XIII - serviços especiais: são os que correspondem ao transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros **em circuito fechado, no regime de fretamento**, e ao internacional em período de temporada turística;

[...]

Art. 38. Constituem serviços especiais de transporte coletivo rodoviário de passageiros os prestados nas seguintes modalidades:

I - transporte interestadual sob regime de fretamento;

II - transporte internacional sob regime de fretamento;

III - transporte internacional em período de temporada turística.

Art. 39. Os serviços especiais previstos nos incisos I e II do artigo anterior têm caráter ocasional, **só podem ser prestados em circuito fechado, não implicam no estabelecimento de serviços regulares ou permanentes** e dependem de autorização do Departamento de Transportes Rodoviários, independentemente de licitação, observadas, quando for o caso, as normas dos tratados, convenções e acordos internacionais, enquanto vincularem a República Federativa do Brasil.

35. Percebe-se que a ideia de concessão desse tipo de serviço foi abandonada, passando-se a cuidar apenas de permissão e autorização. A distinção entre transporte turístico e por fretamento também deixou de existir. Lado outro, utilizou-se pela primeira vez a expressão "circuito fechado", persistindo como discrimen entre os serviços regulares e não-regulares ou especiais.

36. Sobreveio, então, o Decreto nº 2.521, de 1998, ainda em vigor, que estabelece em seus arts. 3º, caput, incisos I, XI e XXX, 35, 36, § 1º:

Art. 3º Para os fins deste Decreto, considera-se:

I - autorização: delegação ocasional, por prazo limitado ou **viagem certa**, para prestação de serviços de transporte em caráter emergencial ou **especial**;

[...]

XI - fretamento eventual ou turístico: é o serviço prestado à pessoa ou a um grupo de pessoas, **em circuito fechado**, com emissão de nota fiscal e lista de pessoas transportadas, por viagem, com prévia autorização ou licença do Ministério dos Transportes ou órgão com ele conveniado;

[...]

XXX - serviços especiais: os delegados mediante autorização que correspondem ao transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros **em circuito fechado**, no regime de fretamento, e ao internacional em período de temporada turística;

[...]

Art. 35. Constituem serviços especiais os prestados nas seguintes modalidades:

I - transporte interestadual e internacional sob regime de fretamento contínuo;

II - transporte interestadual e internacional sob regime de fretamento eventual ou turístico;

III - transporte internacional em período de temporada turística;

Art. 36. Os serviços especiais previstos nos incisos I e II do artigo anterior têm caráter ocasional, **só podendo ser prestados em circuito fechado, sem implicar o estabelecimento de serviços regulares ou permanentes** e dependem de autorização do Ministério dos Transportes, independentemente de licitação, observadas, quando for o caso, as normas dos tratados, convenções e acordos internacionais, enquanto vincularem a República

Federativa do Brasil.

§ 1º Para os serviços previstos nos incisos I e II do artigo anterior, **não poderão ser praticadas vendas de passagens e emissões de passagens individuais, nem a captação ou o desembarque de passageiros no itinerário, vedadas, igualmente, a utilização de terminais rodoviários nos pontos extremos e no percurso da viagem, e o transporte de encomendas ou mercadorias que caracterizem a prática de comércio, nos veículos utilizados na respectiva prestação** (sem destaque no original).

37. O Decreto nº 2.521, de 1998, não trouxe maiores novidades em relação ao Decreto nº 952, de 1993. Mesmo tendo sido objeto de diversas alterações, sobretudo em virtude da promulgação da Lei nº 10.233, de 2001, que trouxe competências regulatórias para a ANTT relativas ao transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, **a questão do circuito fechado permanece cravando a distinção entre o segmento regular e não regular (ou especial) desse mercado**. Esclareceu-se apenas que os autorizatários não poderia realizar determinadas práticas comerciais típicas dos permissionários, quais sejam: vendas e emissões de passagens individuais; captação ou o desembarque de passageiros no itinerário; utilização de terminais rodoviários nos pontos extremos e no percurso da viagem; e transporte de encomendas ou mercadorias que caracterizem a prática de comércio, nos veículos utilizados na respectiva prestação.

38. Sabe-se, outrossim, que a Lei nº 10.233, de 2001, originalmente previa que o transporte rodoviário interestadual regular de passageiros deveria ser outorgado mediante permissão, ao passo que o não-regular o seria por meio de autorização, seguindo a mesma linha do que já acontecia no mercado até então. Contudo, em 2014, a Lei nº 12.996 implementou uma alteração significativa, fazendo com que serviço regular fosse outorgado por meio de autorização, assim como o transporte não-regular.

39. Ocorre que, a despeito da similitude da forma de outorga, os regimes jurídicos das autorizações de serviços regulares e não-regulares permanecem bastante diferentes. Os serviços regulares seguem, por exemplo, com: a) regime tarifário de remuneração, que muito embora já goze de alguma liberdade, é mais rígido que a definição da remuneração puramente contratual, caso a caso, realizada pelo não-regular; b) obrigações de disponibilidade de frequência mínima; c) limitação de atuação em uma área de abrangência específica (linhas), previamente aprovada pelo regulador, entre outras peculiaridades. **Assim, persiste, também por isto, a necessidade de segregação entre os serviços regulares e não regulares, previstos expressamente no art. 13, caput, inciso V, alíneas a e e, da Lei nº 10.233, de 2001. Noutras palavras, caso a exigência de circuito fechado para os não-regulares deixasse de existir, sem que fossem realizadas outras alterações normativas, não seria possível distinguir, ontologicamente, dois serviços que a lei tratou de forma distinta.**

40. De todo modo, como já ficou claro, o transporte rodoviário internacional e interestadual de passageiros tem seus regimes jurídicos definidos atualmente pela Lei nº 10.233, de 2001. Uma análise atenta de tal diploma legal revela dispositivos deveras pertinentes ao caso em exame, como o art. 11, incisos III e VIII, já transcrito, e ainda o art. 12, inciso VII, que se passa a transcrever:

Art. 12. Constituem diretrizes gerais do gerenciamento da infra-estrutura e da operação dos transportes aquaviário e terrestre:

[...]

VII – reprimir fatos e ações que configurem ou possam configurar competição imperfeita ou infrações da ordem econômica.

41. Ressalte-se ainda que o também já transcrito art. 20, inciso II, alínea b, da Lei nº 10.233, de 2001, assevera a necessidade de compatibilização dos interesses de usuários, bem como de empresas autorizadas.

42. É nesse sentido que também deve ser entendido o circuito fechado, um mecanismo que permite, para além da distinção entre serviços expressamente previstos em lei: a) proteger os interesses dos usuários quanto à qualidade e oferta de serviços de transporte; b) assegurar aos usuários liberdade de escolha da forma de locomoção e dos meios de transporte mais adequados às suas necessidades; e c) compatibilizar objetivos não apenas entre usuários e empresas autorizadas, mas destas últimas entre si.

43. Dessa forma, em resposta ao quarto questionamento, é possível afirmar que a exigência de circuito fechado tem base legal de solidez inquestionável, ao contrário do que sustenta a Nota Técnica nº 2/2021/CGMob/DOPC (SEI 3799100), proveniente do Ministério do Turismo. **Altamente questionável, salvo melhor juízo, é que um órgão ministerial do Poder Executivo, desbordando de suas competências legais, venha recomendar a outro de mesma posição hierárquica uma revisão imediata de normas constantes há décadas em um ato validamente expedido pelo Presidente da República.**

44. Não se ignora que o mercado de transporte rodoviário de passageiros mudou consideravelmente desde 1998, ano da edição do Decreto nº 2.521. No entanto, a adaptação do plexo normativo em vigor à nova realidade experimentada nos dias atuais não deve ter por base interpretações jurídicas açodadas. O tema merece uma discussão ampla e profunda, observando lapso temporal bastante para que a reforma normativa não cause embaraços à execução eficiente da política pública e da regulação respectivas.

45. Esse ponto conduz à resposta da quinta indagação formulada na consulta em tela, atinente à repercussão da revogação do Decreto nº 2.521, de 1998, sobre a Resolução ANTT nº 4.777, de 2015, no que diz respeito ao circuito fechado.

46. A revogação de um Decreto, como bem se sabe, deve se dar por outro Decreto, que pode ser proposto pelo Ministério da Infraestrutura à Presidência da República, conforme art. 22, do Decreto nº 9.191, de 2017^[5]. É sob esta perspectiva que a presente análise será feita, em respeito às já explicitadas competências desta Consultoria Jurídica.

47. Como ficou sobejamente demonstrado nas linhas anteriores, a Lei nº 10.233, de 2001, criou a ANTT e conferiu-lhe uma série de atribuições incidentes sobre o transporte de passageiros, realizado por empresas de turismo, com a finalidade de turismo. É o que dispõem os já transcritos arts. 20, caput, inciso I, 21, caput, 22, caput, inciso III, 24, caput, incisos IV a VI, e 26, incisos II e VII, e § 6º, do citado diploma legal. É desses dispositivos legais que decorre o chamado poder normativo da ANTT, notadamente do citado art. 24, inciso IV, que elenca como competência de tal agência reguladora "elaborar e editar normas e regulamentos relativos à exploração de vias e terminais, garantindo isonomia no seu acesso e uso, **bem como à prestação de serviços de transporte, mantendo os itinerários outorgados e fomentando a competição**" (sem destaque no original).

48. Como explica Alexandre Santos Aragão^[6],

As leis atributivas de poder normativo às entidades reguladoras independentes possuem baixa densidade normativa, a fim de - ao estabelecer finalidade, parâmetros genéricos - propiciar, em maior ou menor escala, o desenvolvimento de normas setoriais aptas a, com autonomia e agilidade, regular a complexa e dinâmica realidade social subjacente. Ademais, recomenda-se que propiciem à Administração a possibilidade de, na medida do possível, atuar consensualmente, com alguma margem de negociação, junto aos agentes econômicos e sociais implicados.

No mesmo sentido, Egon Bockmann Moreira e Heloisa Conrado Caggiano^[7], trazendo a lume o sentido amplo atribuído ao princípio da legalidade pelo Supremo Tribunal Federal (STF), pontuam:

O poder normativo das agências reguladoras não consiste em mera autorização para que a Administração Pública legisle em substituição ao próprio Legislativo, nem tampouco de autorização para que por meio de regulamentos a lei seja descumprida ou ignorada. Em verdade, surge como forma de atribuir maior eficácia à lei em sociedades contemporâneas complexas, reconhecendo-se a sua limitação para regular determinadas matérias em relação às quais cabe à lei, antes, estabelecer os standards a serem seguidos pelas demais fontes normativas que desta forma conferirão maior eficiência ao cumprimento da lei.

49. De fato, o STF tem adotados entendimentos que prestigiam o poder normativo das agências reguladoras:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PEDIDO DE INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO. ART. 7º, III E XV, IN FINE, DA LEI Nº 9.782/1999. RESOLUÇÃO DA DIRETORIA COLEGIADA (RDC) DA ANVISA Nº 14/2002. PROIBIÇÃO DA IMPORTAÇÃO E DA COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS FUMÍGENOS DERIVADOS DO TABACO CONTENDO ADITIVOS. AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. REGULAÇÃO SETORIAL. FUNÇÃO NORMATIVA DAS AGÊNCIA REGULADORAS. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. CLÁUSULAS CONSTITUCIONAIS DA LIBERDADE DE INICIATIVA E DO DIREITO À SAÚDE. PRODUTOS QUE ENVOLVEM RISCO À SAÚDE. COMPETÊNCIA ESPECÍFICA E QUALIFICADA DA ANVISA. ART. 8º, § 1º, X, DA Lei nº 9.782/1999. JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL. DEFERÊNCIA ADMINISTRATIVA. RAZOABILIDADE. CONVENÇÃO-QUADRO SOBRE CONTROLE DO USO DO TABACO – CQCT. IMPROCEDÊNCIA. 1. Ao instituir o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, a Lei nº 9.782/1999 delinea o regime jurídico e dimensiona as competências da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, autarquia especial. 2. **A função normativa das agências reguladoras não se confunde com a a (sic) função regulamentadora da Administração (art. 84, IV, da Lei Maior), tampouco com a figura do regulamento autônomo (arts. 84, VI, 103-B, § 4º, I, e 237 da CF).** 3. A competência para editar atos normativos visando à organização e à fiscalização das atividades reguladas insere-se no poder geral de polícia da Administração sanitária. Qualifica-se, a competência normativa da ANVISA, pela edição, no exercício da regulação setorial sanitária, de atos: (i) gerais e abstratos, (ii) de caráter técnico, (iii) necessários à implementação da política nacional de vigilância sanitária e (iv) subordinados à observância dos parâmetros fixados na ordem constitucional e na legislação setorial. Precedentes: ADI 1668/DF-MC, Relator Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 16.4.2004; RMS 28487/DF, Relator Ministro Dias Toffoli, 1ª Turma, DJe 14.3.2013; ADI 4954/AC, Relator Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 30.10.2014; ADI 4949/RJ, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 03.10.2014; ADI 4951/PI, Relator Ministro Teori Zavascki, DJe 26.11.2014; ADI 4.093/SP, Relatora Ministra Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 30.10.2014. 4. Improcedência do

pedido de interpretação conforme a Constituição do art. 7º, XV, parte final, da Lei nº 9.782/1999, cujo texto unívoco em absoluto atribui competência normativa para a proibição de produtos ou insumos em caráter geral e primário. Improcedência também do pedido alternativo de interpretação conforme a Constituição do art. 7º, III, da Lei nº 9.782/1999, que confere à ANVISA competência normativa condicionada à observância da legislação vigente. 5. Credencia-se à tutela de constitucionalidade in abstracto o ato normativo qualificado por abstração, generalidade, autonomia e imperatividade. Cognoscibilidade do pedido sucessivo de declaração de inconstitucionalidade da Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 14/2012 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA. 6. Proibição da fabricação, importação e comercialização, no país, de produtos fumígenos derivados do tabaco que contenham as substâncias ou compostos que define como aditivos: compostos e substâncias que aumentam a sua atratividade e a capacidade de causar dependência química. Conformação aos limites fixados na lei e na Constituição da República para o exercício legítimo pela ANVISA da sua competência normativa. 7. **A liberdade de iniciativa (arts. 1º, IV, e 170, caput, da Lei Maior) não impede a imposição, pelo Estado, de condições e limites para a exploração de atividades privadas tendo em vista sua compatibilização com os demais princípios, garantias, direitos fundamentais e proteções constitucionais, individuais ou sociais**, destacando-se, no caso do controle do tabaco, a proteção da saúde e o direito à informação. O risco associado ao consumo do tabaco justifica a sujeição do seu mercado a intensa regulação sanitária, tendo em vista o interesse público na proteção e na promoção da saúde. 8. O art. 8º, caput e § 1º, X, da Lei nº 9.782/1999 submete os produtos fumígenos, derivados ou não do tabaco, a regime diferenciado específico de regulamentação, controle e fiscalização pela ANVISA, por se tratar de produtos que envolvam risco à saúde pública. A competência específica da ANVISA para regulamentar os produtos que envolvam risco à saúde (art. 8º, § 1º, X, da Lei nº 9.782/1999) necessariamente inclui a competência para definir, por meio de critérios técnicos e de segurança, os ingredientes que podem e não podem ser usados na fabricação de tais produtos. Daí o suporte legal à RDC nº 14/2012, no que proíbe a adição, nos produtos fumígenos derivados do tabaco, de compostos ou substâncias destinados a aumentar a sua atratividade. De matiz eminentemente técnica, a disciplina da forma de apresentação (composição, características etc.) de produto destinado ao consumo, não traduz restrição sobre a sua natureza. 9. **Definidos na legislação de regência as políticas a serem perseguidas, os objetivos a serem implementados e os objetos de tutela, ainda que ausente pronunciamento direto, preciso e não ambíguo do legislador sobre as medidas específicas a adotar, não cabe ao Poder Judiciário, no exercício do controle jurisdicional da exegese conferida por uma Agência ao seu próprio estatuto legal, simplesmente substituí-la pela sua própria interpretação da lei. Deferência da jurisdição constitucional à interpretação empreendida pelo ente administrativo acerca do diploma definidor das suas próprias competências e atribuições, desde que a solução a que chegou a agência seja devidamente fundamentada e tenha lastro em uma interpretação da lei razoável e compatível com a Constituição. Aplicação da doutrina da deferência administrativa (Chevron U.S.A. v. Natural Res. Def. Council).** 10. A incorporação da CQCT ao direito interno, embora não vinculante, fornece um standard de razoabilidade para aferição dos parâmetros adotados na RDC nº 14/2012 pela ANVISA, com base na competência atribuída pelos arts. 7º, III, e 8º, § 1º, X, da Lei nº 9.782/1999. 11. Ao editar a Resolução da Diretoria Colegiada – RDC nº 14/2012, definindo normas e padrões técnicos sobre limites máximos de alcatrão, nicotina e monóxido de carbono nos cigarros e restringindo o uso dos denominados aditivos nos produtos fumígenos derivados do tabaco, sem alterar a sua natureza ou redefinir características elementares da sua identidade, a ANVISA atuou em conformidade com os lindes constitucionais e legais das suas prerrogativas, observados a cláusula constitucional do direito à saúde, o marco legal vigente e a estrita competência normativa que lhe outorgam os arts. 7º, III, e 8º, § 1º, X, da Lei nº 9.782/1999. Improcedência do pedido sucessivo. 12. Quórum de julgamento constituído por dez Ministros, considerado um impedimento. Nove votos pela improcedência do pedido principal de interpretação conforme a Constituição, sem redução de texto, do art. 7º, III e XV, in fine, da Lei nº 9.782/1999. Cinco votos pela improcedência e cinco pela procedência do pedido sucessivo, não atingido o quórum de seis votos (art. 23 da Lei nº 9.868/1999) – maioria absoluta (art. 97 da Constituição da República) – para declaração da inconstitucionalidade da RDC nº 14/2012 da ANVISA, a destituir de eficácia vinculante o julgado, no ponto. 13. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida, e, no mérito julgados improcedentes os pedidos principais e o pedido sucessivo. Julgamento destituído de efeito vinculante apenas quanto ao pedido sucessivo, porquanto não atingido o quórum para a declaração da constitucionalidade da Resolução da Diretoria Colegiada nº 14/2012 da ANVISA. (ADI 4874, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 01/02/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-019 DIVULG 31-01-2019 PUBLIC 01-02-2019, sem destaques no original)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI GERAL DE TELECOMUNICAÇÕES. LEI 9.472/1997. CRIAÇÃO DE ÓRGÃO REGULADOR. INDEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA. SUPERVISÃO MINISTERIAL. NÃO CONHECIMENTO. COMPETÊNCIAS ANATEL. DELEGAÇÃO LEGISLATIVA AO PODER EXECUTIVO NÃO VERIFICADA. PODER NORMATIVO DAS AGÊNCIAS REGULATÓRIAS. SUBMISSÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. COMPETÊNCIA PARA REALIZAÇÃO DE BUSCA E APREENSÃO PELO ÓRGÃO REGULADOR. IMPOSSIBILIDADE. LICITAÇÃO. OBEDIÊNCIA À COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. ESTABELECIMENTO DE PREGÃO E CONSULTA COMO MODALIDADE LICITATÓRIA. POSSIBILIDADE. OUTORGA DE SERVIÇOS MEDIANTE CONCESSÃO, PERMISSÃO OU AUTORIZAÇÃO. GLOSA AO PROCEDIMENTO SIMPLIFICADO PREVISTO PARA A PERMISSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO.

POSSIBILIDADE DE REGRAS ESPECÍFICAS PREVISTAS EM LEI PARA O SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES. REGIME JURÍDICO DOS SERVIÇOS. CONCOMITÂNCIA ENTRE REGIMES PÚBLICO E PRIVADO. AUSÊNCIA DE VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL. PREVISÃO DE PRESTAÇÃO DO SERVIÇO POR MEIO DE AUTORIZAÇÃO. AÇÃO DIRETA CONHECIDA EM PARTE E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. Por ocasião da apreciação do pedido de medida cautelar, por votação unânime, o Plenário não conheceu da ação direta, quanto aos arts. 8º e 9º, da Lei nº 9.472/1997. 2. **A competência atribuída ao Chefe do Poder Executivo, para expedir decreto em ordem a instituir ou eliminar a prestação do serviço em regime público, em concomitância ou não com a prestação no regime privado, aprovar o plano geral de outorgas do serviço em regime público e aprovar o plano de metas de universalização do serviço prestado em regime público está em consonância com o poder regulamentar previsto no art. 84, IV, parte final, da Constituição Federal.** 3. **O poder de expedir normas quanto à outorga, prestação e fruição dos serviços de telecomunicações no regime público e no regime privado é imanente à atividade regulatória da agência, a quem compete, no âmbito de sua atuação e nos limites do arcabouço normativo sobre o tema, disciplinar a prestação dos serviços.** Interpretação conforme à Constituição para fixar o entendimento de que **a competência da Agência Nacional de Telecomunicações para expedir tais normas subordina-se aos preceitos legais e regulamentares que regem matéria.** 4. A busca e posterior apreensão, efetuada sem ordem judicial, com base apenas no poder de polícia de que é investida a agência, mostra-se inconstitucional diante da violação ao disposto no princípio da inviolabilidade de domicílio, à luz do art. 5º, XI, da Constituição Federal. 5. A competência atribuída ao Conselho Diretor da ANATEL para editar normas próprias de licitação e contratação deve observar o arcabouço normativo atinente às licitações e contratos. Interpretação conforme à Constituição, no ponto, em observância ao princípio da legalidade. 6. Diante da especificidade dos serviços de telecomunicações, é válida a criação de novas modalidades licitatórias por lei de mesma hierarquia da lei geral de licitações. Contudo, sua disciplina deve ser feita por meio de lei, e não de atos infralegais, em obediência aos artigos 21, XI, e 22, XXVII do texto constitucional. 7. A possibilidade de concomitância de regimes público e privado de prestação do serviço, assim como a definição das modalidades do serviço são questões estritamente técnicas, da alçada da agência, a quem cabe o estabelecimento das bases normativas de cada matéria relacionada à execução, à definição e ao estabelecimento das regras peculiares a cada serviço. Assim, **a atribuição à agência da competência para definir os serviços não desborda dos limites de seu poder regulatório.** 8. Não viola a competência legislativa da União lei federal que disciplina licitações no âmbito de Agência reguladora. Ademais, o legislador atende ao comando do art. 21, XI, da Constituição Federal, ao editar normas específicas atinentes à organização do serviço de telecomunicações. 9. Ação direta conhecida em parte, e, na parte conhecida, julgada parcialmente procedente. (ADI 1668, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 01/03/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-055 DIVULG 22-03-2021 PUBLIC 23-03-2021, sem destaques no original)

50. Os julgados acima, conquanto seja pertinentes a outros mercados regulados, reforçam a ideia de que o Presidente da República pode expedir decreto para regulamentar lei que trata sobre serviço, e se o fizer a agência reguladora competente deverá observá-lo. No entanto, o poder normativo da agência busca sustentação diretamente nos preceitos legais que a instituíram, mesmo que o legislador não tenha feito um pronunciamento bem delineado sobre as medidas específicas a adotar. Não havendo, portanto, balizas regulamentares, exercerá a ANTT sua função normativa observando apenas os limites legais e constitucionais em vigor. A Lei nº 10.233, de 2001, por sua vez, continuaria prevendo a existência do transporte regular e não regular, a exigir uma distinção regulatória entre ambos. Em sendo assim, a simples revogação do Decreto nº 2.521, de 1998, não teria maiores impactos sobre a Resolução ANTT nº 4.777, de 2015.

51. No entanto, mensurar as consequências de uma revogação mais ampla do regulamento - e não limitada apenas ao escopo do circuito fechado - exige uma análise que vai além das competências desta Consultoria Jurídica, primeiro por demandar, além de um aprofundamento em ato normativo da ANTT, no caso a Resolução nº 4.777, de 2015, o enfrentamento de aspectos técnicos-administrativos, sobretudo regulatórios, do setor.

2.4 Competências do Ministério do Turismo sobre o transporte rodoviário de passageiros por fretamento turístico

52. O sexto e último questionamento é o seguinte:

Qual a circunscrição de competência do MTur em relação ao fretamento turístico, além do cadastro das empresas elegíveis à obtenção da Termo de Autorização de Fretamento (TAF)?

53. Conforme se alertou já no início da presente manifestação, não cabe a esta Consultoria Jurídica se manifestar originariamente sobre as competências de outro Ministério. Tal indagação deve ser formulada ao órgão jurídico do Ministério do Turismo. **Havendo efetiva interferência em atribuições do próprio Ministério da Infraestrutura ou de entidade vinculada à Pasta, sobre as quais já se discorreu suficientemente neste opinativo, poderá ser formulada consulta específica a esta Consultoria Jurídica oportunamente.**

3. CONCLUSÃO

54. Ante o exposto, e por tudo mais que dos autos consta, opina-se no sentido de que:
- não compete a esta Consultoria Jurídica adentrar em especificidades de temas relativos a outro Ministério, ou mesmo à ANTT, que possui personalidade e órgão jurídicos próprios, o que prejudica total ou parcialmente a possibilidade de resposta a alguns dos questionamentos formulados;
 - o ordenamento jurídico brasileiro conferiu à União, por meio do Ministério da Infraestrutura, um papel central na formulação, na coordenação e na supervisão de políticas nacionais de transporte rodoviário, inclusive de passageiros, legando à ANTT atribuições executórias dessas políticas, contemplando expressamente a autorização do transporte de passageiros realizado por empresas de turismo, com a finalidade de turismo;
 - responsabilização administrativa, civil e penal, no âmbito jurídico, são termos que se referem à possibilidade de imputação de sanção ou dever de reparar danos causados a outrem. No que se refere ao Ministério da Infraestrutura, são remotas as chances de responsabilização por questões de segurança operacional dos serviços de transportes rodoviários internacional e interestadual de passageiros. A exceção ficaria por conta de casos concretos peculiares, em que sejam comprovadas condutas deliberadamente lesivas ao interesse público por parte servidores da Pasta. Incursionar em tais minudências hipotéticas, contudo, refugiria ao objeto desta consulta, dado seu caráter eminentemente abstrato;
 - não cabe ao Ministério da Infraestrutura qualquer atuação ligada a conflito entre usuários ou consumidores dos serviços de transporte terrestre de passageiros;
 - o poder regulamentar do chefe do Poder Executivo federal decorre diretamente da Constituição da República e tem por função exatamente a colmatação das determinações legais, razão pela qual pode tratar de tema implícita ou genericamente abordado em lei;
 - o chamado "circuito fechado", previsto no Decreto nº 2.521, de 1998, Resolução ANTT nº 4.777, de 2015, possui sólido respaldo na Lei nº 10.233, de 2001;
 - o poder normativo da ANTT busca sustentação diretamente na Lei nº 10.233, de 2001, de modo que a simples revogação do Decreto nº 2.521, de 1998 não teria maiores impactos sobre a Resolução ANTT nº 4.777, de 2015;
 - mensurar as consequências de uma revogação mais ampla do Decreto nº 2.521, de 1998, - e não limitada apenas ao escopo do circuito fechado - exige uma análise que vai além das competências desta Consultoria Jurídica, primeiro por demandar, além de um aprofundamento em ato normativo da ANTT, no caso a Resolução nº 4.777, de 2015, o enfrentamento de aspectos técnicos-administrativos, sobretudo regulatórios, do setor;
 - havendo efetiva interferência de outro órgão público em atribuições do próprio Ministério da Infraestrutura ou de entidade vinculada à Pasta, poderá ser formulada consulta específica a esta Consultoria Jurídica oportunamente.
55. É o Parecer.
56. À consideração superior.
57. Não sendo outra a determinação da Consultora Jurídica, à Coordenação Administrativa para remessa dos autos à Secretaria Executiva da Pasta.

Brasília, 24 de agosto de 2021.

PAULO ROBERTO AZEVEDO MAYER RAMALHO
COORDENADOR-GERAL JURÍDICO DE TRANSPORTES TERRESTRES

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 50000005405202145 e da chave de acesso 12c72e11

Notas

- ¹. [^] *Direito constitucional*. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 526-7.
- ². [^] MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 957.
- ³. [^] *Comentário contextual à Constituição*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 485.
- ⁴. [^] *Idem, ibidem*.
- ⁵. [^] Art. 22. *Incumbe aos Ministros de Estado a proposição de atos normativos, conforme as áreas de competências dos órgãos*.
- ⁶. [^] *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 439.
- ⁷. [^] *O poder normativo das agências reguladoras na jurisprudência do STF: mutação constitucional*

o princípio da legalidade?. Revista de Direito Público da Economia - RDPE, Belo Horizonte, ano 11, n. 43, p. 35-57, jul./set. 2013.

Documento assinado eletronicamente por PAULO ROBERTO AZEVEDO MAYER RAMALHO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 665979682 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PAULO ROBERTO AZEVEDO MAYER RAMALHO. Data e Hora: 06-09-2021 11:26. Número de Série: 20161230101391444061. Emissor: AC DIGITALSIGN RFB.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE TRANSPORTES TERRESTRES

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO R, 5º ANDAR - CEP 70.044-902 - BRASÍLIA (DF) TEL.: (61) 2029-7141/7146 - CONJUR.MT@INFRAESTRUTURA.GOV.BR

DESPACHO n. 00940/2021/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU

NUP: 50000.005405/2021-45

INTERESSADOS: MInfra. MTUR. ANTT.

ASSUNTOS: TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERNACIONAL E INTERESTADUAL DE PASSAGEIROS.

1. Aprovo o Parecer n. 393/2021/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU.
2. Restituam-se os autos à Secretaria Executiva, para ciência e adoção das providências cabíveis.

Brasília, 06 de setembro de 2021.

NATÁLIA RESENDE ANDRADE ÁVILA
PROCURADORA FEDERAL
CONSULTORA JURÍDICA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 50000005405202145 e da chave de acesso 12c72e11

Documento assinado eletronicamente por NATALIA RESENDE ANDRADE AVILA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 717697172 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): NATALIA RESENDE ANDRADE AVILA. Data e Hora: 06-09-2021 19:23. Número de Série: 53936401259207922010171389116. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA
SECRETARIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES
DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E PROJETOS ESPECIAIS
COORDENAÇÃO-GERAL DE ESTUDOS E COOPERAÇÃO TÉCNICA

Nota Informativa nº 73/2022/CGECO/DPLAN/SNTT

Brasília, 23 de agosto de 2022

Referência: Processo nº 50000.005261/2022-16

Assunto: **Manifestação sobre o Parecer FIARC de Análise Circuito Fechado no Transporte Rodoviário de Passageiros Sob Fretamento**

I. SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Faz referência ao Ofício SEI Nº 222618/2022/ME (SEI Minfra 6019138), de 16 de agosto de 2022, do Secretário de Advocacia da Concorrência e Competitividade do Ministério da Economia por meio do qual faz as considerações daquela Secretaria a respeito do Ofício nº 2073/2022/SNTT (SEI 5845658), acompanhado da Nota Informativa nº 34/CGECO/DPLAN/SNTT (SEI 5444591), da Coordenação-Geral de Estudos e Cooperação Técnica do Departamento de Planejamento, Gestão e Projetos Especiais, que tiveram propósito de informar o entendimento da SNTT a respeito do **PARECER FIARC CIRCUITO FECHADO** (SEI 5241075), que contém a análise e conclusões acerca dos “efeitos sobre a concorrência e outros incentivos à eficiência econômica resultantes do Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998 e da Resolução ANTT nº 4.777, de 6 de julho de 2015 - que regulamentam a regra de circuito fechado na prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento” – e concluiu pelo caráter anticompetitivo dessas normas.
2. Por oportuno e de forma complementar, ressalta-se que será feita referência também ao Ofício SEI 23725/2022/GAB-DG/DIR-ANTT (SEI 5964610) que encaminha a Nota Técnica SEI 4950/2022/COART/GEEST/SUPAS/DIR (SEI Minfra 5964672), através da qual a Agência Nacional de Transportes Terrestres, atendendo solicitação da SNTT, faz suas considerações a respeito do Parecer FIARC de Circuito Fechado.

II. OBJETIVO

3. Fornecer subsídios para manifestação do Secretário Nacional de Transportes Terrestres em face do encaminhamento contido no Ofício SEI Nº 222618/2022/ME (SEI Minfra 6019138), de 16 de agosto de 2022, do Secretário de Advocacia da Concorrência e Competitividade do Ministério da Economia

III. INFORMAÇÕES

4. Muito embora esta unidade técnica tenha se manifestado de forma detalhada a respeito do **PARECER FIARC CIRCUITO FECHADO** (SEI 5241075), com o propósito de esclarecer que as normas que regem o TRIIP no serviço regular e no fretamento não estimulam ou promovem o caráter anticompetitivo nesses mercados de serviços, a Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade do Ministério da Economia informa que desde a publicação do referido documento, não houve novos elementos no setor que justifiquem a alteração de posicionamento técnico daquela Secretaria.
5. Acerca de suas considerações manifestadas no **Ofício SEI Nº 222618/2022/ME** (SEI Minfra 6019138), ressalta-se que **não é feita menção mais esclarecedora a respeito do principal ponto de divergência entre o entendimento manifesto na Nota Informativa 34/CGECO/DPLAN/SNTT (SEI 5444591) e o Parecer da FIARC**, cuja análise trata o mercado do transporte regular e transporte por fretamento como passíveis de concorrer entre si, enquanto a Nota esclarece dessa impossibilidade em face de tratar-se de mercados distintos, conforme discorre no seu texto a seguir transcrito:

11. O relatório da FIARC tende a sustentar que o atual regramento impõe restrições concorrenciais ao transporte sob o regime de fretamento, sempre comparando-o com o mercado de transporte regular, partindo, portanto, do princípio equivocado de que são mercados iguais, o que nos aspectos de livre competição de mercado não se apresenta razoável e nem lúcido, uma vez que, no entendimento desta SNTT, são considerados mercados distintos com serviços não similares, para os quais se estabeleceram de forma distinta, segundo as características de cada um, as regras para torná-los o mais competitivos possível em cada seguimento. Ou seja, avalia-se que o fretamento e o transporte regular são serviços diferentes, cuja diferenciação não se dá pelo motivo da viagem, mas principalmente pelo modelo de negócio, como é contratado e ofertado o serviço em cada modalidade, embora não seja trivial, mas até possível positivar a distinção entre os tipos de serviço num mesmo par de origem e destino.

12. A distinção dos serviços parece ser clara, tanto que a exigência para se autorizar a um ou a outro tipo, há um regramento próprio e peculiar para cada um deles, segundo os normativos especialmente detalhados pela ANTT, que ao final visam garantir o atendimento das necessidades dos usuários, conforme é exigido e deve ser garantido pelo poder público nos serviços de utilidade pública e interesse coletivo tal qual é o caso em análise. 12.

13. Conferindo as particularidades e distinção de cada serviço, pode-se observar que as normas tentam manter o caráter concorrencial de cada um e não entre eles, que podem até ser considerado como complementares e não substituíveis, conforme se explica a seguir:

13.1. Transporte Regular: Outorgado em regime de autorização, de forma periódica, a qualquer interessado, desde que atendidas as condições estabelecidas, com o compromisso de oferta pré-definida, manter a regularidade dos serviços como frequência e os horários das viagens programadas independentemente de haver ou não passageiros suficientes para cobrir os custos das viagens, além de promover a concessão dos benefícios sociais traduzidos em gratuidades e descontos de tarifas, previstos na legislação às categorias que alcançam. A lei nº10.233/2001 estabelece, como forma de facilitar a acessibilidade do mercado, princípio básico da livre concorrência, as condições previstas no seu artigo 47-A:

13.2 Transporte por fretamento: Homologado pelo poder público também em regime de autorização, por viagem realizada, com exigência de inscrição prévia das empresas no Ministério do Turismo, quando esse for o motivo da viagem, e cadastro na ANTT, **sem limites de quantidades de empresas ou de viagens**, tendo como exigência principal, além das regras relativas as operações, manter as condições de segurança e o respeito aos compromissos livremente ofertados e as garantias prescritas nas normas do consumidor. Desta forma, não se observa quaisquer restrições que impeçam os interessados a operar no mercado, além das condições estabelecidas que visam alcançar o objetivo social do empreendimento, mesmo nos instrumentos questionados – Decreto nº 2.521/1998 e Resolução nº 4.470/2015 da ANTT.

6. Por outro lado, na correspondência da SAE, são feitas considerações a respeito de dois pontos que foram tratados na Nota Informativa da CGECO nº 34/CGECO/DPLAN/SNTT (SEI 5444591), e que merecem esclarecimentos em virtude de estarem em desacordo com os entendimentos com os quais se tentou justificar o posicionamento da SNTT, consoantes as transcrições a seguir:

a) É imperativo destacar que, além da proposta de revisão do arcabouço normativo do transporte rodoviário de passageiros sobre fretamento, o Parecer FIARC, de forma concomitante, indica sugestões de harmonização de obrigações entre o segmento regular de transporte de passageiros e o fretamento colaborativo, de modo a reduzir as assimetrias concorrenciais existentes entre estes segmentos.

7. O item 7.8 do Relatório da FIARC que trata das Recomendações de Aprimoramento Regulatório para Incrementar a Concorrência, faz análises com relação aos mercados do fretamento e transporte regular com indicações para alteração dos normativos que regulam os serviços, cujas sugestões merecem ser apreciadas em vista da preocupação de melhor abertura de mercado para facilitar o acesso de interessados. Entretanto não se observa qualquer sugestão factível ou solução objetiva para se resolver a questão da assimetria decorrente dos mercados de forma a torná-los mercados competitivos entre si, principalmente na questão de obrigação de cumprimento dos serviços por parte do transporte regular, não aplicável ao transporte por fretamento, que para o primeiro significa a obrigação de realizar viagem deficitária (com prejuízo) enquanto para o segundo há a alternativa de cancelamentos da viagem, sem ônus para o operador.

8. O Relatório da FIARC considera que: *“Com uma maior abertura do mercado e simplificação regulatória do TRIP, as assimetrias regulatórias entre os dois segmentos do mercado de transporte de ônibus de longa distância tendem a ser reduzidas, permitindo-se aproximar os dois submercados na dimensão produto ou serviço, notadamente o fretamento eventual na nova modalidade chamada de fretamento colaborativo, embora permanecerão algumas características que distinguem e segmentam a demanda por transporte rodoviário de longa distância”*. Entretanto não aponta como de fato isso ocorrerá ou quais as razões que levam a acreditar na diminuição das assimetrias com a abertura do mercado, considerando que, enquanto permanecer as características de mercados distintos, com custos de entrega dos serviços diferentes, decorrente das obrigações, não se vislumbra que os mesmos possam ser tratados como mercados concorrentes, sobretudo nas linhas atendidas pelo transporte regular.

9. Observa-se como o parecer da FIARC é assertivo em algumas considerações, porém emite parecer conclusivo que contraria os princípios e objetivos da prestação dos serviços públicos ou de utilidade pública cuja prestação continuada e regular permite a universalidade, princípio básico garantido na legislação:

“346. Ressalte-se, entretanto, que a simples supressão da regra de circuito fechado para o transporte rodoviário sob fretamento poderia estimular uma migração do transporte regular para o transporte por fretamento na modalidade turística ou eventual, dadas a menor carga regulatória e, conseqüentemente menor custo deste, comparativamente ao serviço regular, com a conseqüente redução dos benefícios aos usuários, decorrentes ou resultantes da mencionada carga regulatória. Isso aconteceria porque, em tese, a modalidade de fretamento colaborativo poderia disputar parcela dos mesmos consumidores do segmento regular sem incorrer nos custos regulatórios do segmento regular, obtendo-se, dessa maneira, uma vantagem competitiva decorrente de uma assimetria regulatória.”

10. Essa possibilidade de migração de fato existe, no entanto pode inclusive prejudicar a escolha do usuário em termos de disponibilidade se ao serviço de fretamento for permitido ser operacionalizado em circuito aberto, semelhante ao transporte regular, com grande possibilidade de sobrepor os serviços nas ligações onde este atua, com menos custos para o operador em razão de não cumprir compromisso contratuais com o poder concedente, como a regularidade e frequência, fazendo com que haja uma migração do transporte regular para o transporte de fretamento, resultando em prejuízo para os passageiros devido ao risco de não se dispor dos serviços de transportes de forma adequada nos períodos fora de temporadas ou de baixa demanda por viagens, ferindo assim o princípio da universalidade que deve ser atendido pelo serviço público.

11. Dentre os princípios que regem os serviços públicos ou de utilidade pública em que a união e os demais entes federativos se responsabilizam por administrar é importante o da modicidade tarifária e o da universalidade. Tais princípios, dentre outros, foram expressamente previstos nos diversos instrumentos legais que regem a delegação dos serviços de transportes, sempre no sentido de definir o que é um serviço público adequado. O que se interpreta nos vários instrumentos reguladores é que um serviço público que impossibilite o acesso a todos devido à falta de modicidade tarifária ou a garantia de universalidade, o torna em um serviço inadequado. Por ser o Estado, através do poder concedente, o detentor do dever de cumprir a legislação e propiciar a efetiva prestação do serviço público é sua obrigação intervir, de forma consciente, para que a generalidade e a modicidade tarifária sejam atingidas.

b) Outro aspecto relevante é a possível aplicação de "subsídio cruzado entre linhas do transporte regular de passageiros. Sobre o tema, a SEAE pondera que a aplicação de subsídios cruzados não subsiste no atual modelo normativo do transporte rodoviário interestadual de passageiros, ante a possibilidade de interrupção do serviço, mediante o cumprimento do período mínimo de atendimento ao usuários e da inexistência de limite para o número de autorizações.....

12. Nos serviços de fretamento de fato não ocorre o subsídio financeiro por ser desnecessário, uma vez que as viagens têm rendimento garantido em face da desobrigação do operador iniciar o percurso quando este considera que financeiramente não compensa. Entretanto, no transporte regular é passível de acontecer, em razão da obrigação de se executar as viagens mesmo estas sendo deficitárias (com poucos passageiros), de forma a atender a prestação do serviço público a ele delegado, e considerando que em razão do mercado cuja renda dos usuários, não suportaria altos preços, o que limita o ajuste das tarifas à patamares aquém das necessidades de se cobrir os custos, atender as gratuidades e auferir renda no seu negócio. Desta forma, pratica-se o subsídio cruzado, quer diretamente na linha em razão da demanda ou num atendimento em malha (serviços complementares de linhas intermunicipais por exemplo), onde o empreendedor se ajusta no sentido de que as viagens deficitárias sejam cobertas pelas superavitárias em determinado período mantendo assim o equilíbrio financeiro do negócio.

13. Nesse sentido, o subsídio cruzado de que trata esta prática, pode ser definido como o subsídio ao consumo embutido na própria estrutura tarifária, considerando que o setor não recebe aporte de recursos público como o transporte coletivo urbano por exemplo. Conforme aponta o economista **Karlos Arcanjo da Cruz** - Doutor em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE): *“Isso significa que, por meio de mecanismos tarifários, são estabelecidos preços artificiais que não condizem ao valor de mercado. Desse modo, usuários sujeitos a um mesmo custo de produção podem pagar valores distintos pelo produto, ou, de modo inverso, usuários sob custos distintos de produção podem pagar valores similares pelo bem”* (<https://www.scielo.br/j/neco/a/vstH66FQ8mRGV8NLznjSyjB/?lang=pt#>).

14. O segundo caso é muito comum acontecer no comércio de vendas como solução de mercado, pois diferenciar preço traria mais custos além dos benefícios. Exemplos tamanhos de roupas – pequena, média, grande etc. onde os usuários que utilizam peças menores acabam pagando por quem usa as peças maiores. Mesmo quando opta por praticar tarifa única ou unificada na linha, o empreendedor do transporte regular interestadual deverá alcançar valores que lhe garanta a sustentabilidade do empreendimento, de sorte que resultaria, da mesma forma, em situações em que os custos das viagens com poucos passageiros acabariam sendo cobertos por aquelas com maiores demandas. Por isso é comum ter como parâmetro para efeitos de cálculo tarifário a taxa média de ocupação dos ônibus, por período.

15. O que explica o fato de, em alguns casos, as empresas preferirem manter os subsídios cruzados e em outros casos optarem por diferenciar os preços conforme o serviço ou bem consumido é o custo que se incorre para fazer a diferenciação dos preços além da possibilidade de aumentar a satisfação da sociedade se a cobrança de preços diferenciados gerar custos maiores do que os decorrente da uniformização de preços, embora esta prática, segundo os especialistas no assunto, gera ineficiência na economia.

16. Ao contrário do regime anterior de permissão no transporte rodoviário interestadual de passageiros, onde prevalecia o monopólio nos mercados, e a união controlava os valores das tarifas, garantindo o equilíbrio dos contratos, no regime atual de autorização, onde prevalece a liberdade tarifária, os empreendedores buscam formas competitivas de atrair os usuários, principalmente no oferecimento dos valores das passagens associados a qualidade dos serviços, e como solução de mercado, praticam o subsídio cruzado nas tarifas para mantê-las em patamares aceitáveis.

17. Por fim, sem a resolução das assimetrias que torne os dois serviços semelhantes, conforme tem-se destacado, corre-se o risco de patrocinar concorrência desleal ou ruínoza nas linhas já servidas pelo serviço de transporte regular se for permitido o circuito aberto no fretamento, visto que para garantir a disponibilização e regularidade dos serviços nesse mercado, importa em custos maiores com consequente aumento da tarifa.

18. Neste ponto, seguindo a mesma linha, faz-se referência a manifestação da ANTT sobre o Parecer da FIARC - que atendeu solicitação da SNTT (SEI 5845658) - através da Nota Técnica SEI 4950/2022/COART/GEEST/SUPAS/DIR (SEI Minfra 5964672) que corrobora os entendimentos exarados pela Nota Informativa 34/2022/CGECO/DPLAN/SNTT (SEI 5444591), principalmente no que se refere a clara distinção de mercado entre as modalidades de serviço (regular e fretamento) e o prejuízo que a permissão de circuito aberto no fretamento trará ao atendimento dos usuários do transporte rodoviário interestadual, na atual situação. Merece destaque as seguintes transcrições:

2.14 Exige-se, no mercado de TRIIP, a prestação regular dos serviços. Ou seja, qualquer serviço de TRIIP, de baixa ou alta demanda, deve ser prestado com regularidade, estando sempre à disposição dos usuários de serviços de transporte. Portanto, em alta ou baixa temporada, com alta ou baixa ocupação do veículo, a viagem de serviço de TRIIP deve ser realizada, não restando ao operador a opção de cancelar uma viagem específica. Ainda, tal regularidade deve ser cumprida em um período mínimo de atendimento desses mercados, atualmente fixada em um ano. Ou seja, o serviço de TRIIP outorgado deve ser prestado com regularidade por, no mínimo, um ano. Tal exigência certamente gera custos aos operadores de serviços de TRIIP.

2.16 Evidencia-se então que a extinção da segmentação entre essas duas modalidades diferentes de transporte permitirá a existência de serviços de transporte semelhantes, mas com importantes disparidades regulatórias, como as destacadas acima. Tal proposta certamente prejudicaria a existência dos serviços regulares de TRIIP, uma vez que as empresas prefeririam operar na modalidade menos custosa de fretamento, sem a exigência de regularidade e sem a assistência social provida pelos serviços de TRIIP.

2.17 Nesse sentido, ratifica-se que a segmentação entre esses serviços propõe-se a proteger a existência do serviço público de TRIIP, e não as empresas atuantes neste setor.

19. Com relação ao novo marco regulatório, a ANTT, corroborando o entendimento desta SNTT, assinala a possibilidade de que as empresas que atuam no TRIIP possam também executar os serviços regulares nos mercados de interesse:

2.19 A proposta do novo marco regulatório do TRIP foi pautada nas regras vigentes para o setor. Buscou-se reduzir as barreiras de entrada a operadores interessados em prestar os serviços regulares de TRIP, sem perder de vista a necessidade de especificar requisitos mínimos a serem atendidos, pautados "exclusivamente em razão da preservação da segurança dos passageiros, da segurança na via e nos terminais de passageiros" conforme especificado no Decreto nº 10.157, de 2019, que instituiu a Política Federal de Estímulo ao Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual e Internacional de Passageiros. Propõe-se também a modificação dos processos para solicitação de Termo de Autorização, buscando-se maior celeridade de tais procedimentos, o que possibilitará o ingresso tempestivo nos mercados por todas as empresas interessadas, inclusive as que hoje prestam serviço de fretamento.

2.20 Assim, com a significativa redução das barreiras à entrada proposta na nova regulamentação, espera-se a recepção no TRIIP das empresas atualmente atuantes no fretamento que desejem realizar serviços regulares de passageiros que se disponham a observar as regras deste tipo de serviço, sobretudo aquelas que observam sua natureza pública, consignadas na regulamentação ora em procedimento de participação social. 2.20.

20. Fazendo referência ao principal interessado no Parecer da FIARC, a ANTT reafirma sob a ótica exclusivamente técnica e regulatória, não se vislumbra qualquer óbice à utilização de plataformas tecnológicas para a oferta e comercialização de serviços de transporte rodoviário de passageiros, entretanto faz a seguinte ressalva:

2.29 Há de se destacar, no entanto, o cuidado para que o desenvolvimento do trabalho de intermediação, não leve ao desvirtuamento das modalidades dos serviços que são prestados. As empresas que desejarem prestar o serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros em regime de fretamento deverão observar as normas constantes da Resolução nº 4.777, de 2015, enquanto que as empresas que desejarem operar o serviço regular de transporte interestadual e internacional de passageiros deverão se submeter à disciplina da Resolução nº 4.770, de 2015.

.IV. CONCLUSÃO

21. Diante do exposto, observa-se que permanece pontos de divergências entre o Parecer da FIARC e os entendimentos trazidos pela Nota informativa 34/2022/CGECO/DPLAN/SNTT compartilhada pela SNTT e pela Nota Técnica SEI 4950/2022/COART/GEEST/SUPAS/DIR (SEI Minfra 5964672) da ANTT, sobretudo pelo entendimento desta Secretaria e daquela agência de que o referido parecer não traz elementos suficientes para convencer que os dispositivos contestados, que mantem a obrigatoriedade do circuito fechado para o fretamento, promovem ou inibem a concorrência, sobretudo na forma simplista de tratamento da inter-relação dos mercados de transporte regular e de fretamento sem considerar as assimetrias como fator importante de diferenciação.

22. Por seu turno a Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade do Ministério da Economia afirma que desde a publicação do referido parecer, entende que não houve novos elementos no setor que justifiquem a alteração de posicionamento técnica daquela Secretaria.

23. Uma possibilidade de esclarecimento das dúvidas acerca do assunto, seria submeter a questão à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos, órgão que tem a missão, entre outras, de coordenar, monitorar, avaliar e supervisionar as ações do PPI, inclusive apoiando as ações necessárias à execução dos empreendimentos pelos Ministérios e agências reguladoras;

À consideração superior.

(assinado eletronicamente)
LUZENILDO ALMEIDA DE SOUSA

Coordenador de Estudos e Cooperação Técnica - CTECO.I - Substituto

Manifesto estar de acordo com o exposto na Nota Informativa nº 73/2022/CGECO/DPLAN/SNTT e em complementação pondero que verifica-se que o Ofício SEI Nº 222618/2022/ME (SEI Minfra 6019138) do Senhor Secretário da Advocacia da Concorrência e Competividade do Ministério da Economia não refuta os principais argumentos técnicos apresentados por esta setorial, consignados na Nota Informativa nº 34/CGECO/DPLAN/SNTT (SEI 5444591), corroborados pela Nota Técnica SEI 4950/2022/COART/GEEST/SUPAS/DIR (SEI Minfra 5964672), restringindo-se em apoiar as alegações que defendem ser imperativa a revisão do arcabouço normativo do transporte rodoviário interestadual por fretamento.

Nada obstante, quanto ao tema deve-se frisar que a análise jurídica exposta nos itens 10/13 do Parecer nº 00393/2021/CONJUR-MInfra/CGU/AGU afirma que:

“13. ... o ordenamento jurídico brasileiro conferiu a União, por meio do **Ministério da Infraestrutura**, um **papel central** na formulação, na coordenação e na supervisão de políticas nacionais de transporte rodoviário, inclusive de passageiros, legando a **ANTT atribuições executórias** dessas políticas...” (grifo nosso)

O mesmo Parecer ao discorrer sobre o Circuito Fechado, Decreto nº 2.521/1998 e suas implicações na Resolução ANTT nº 4.777/2015, após apresentar aprofundada explanação sobre o tema (itens 23/49) assevera:

“ 50. ... o poder normativo da agência busca sustentação diretamente nos preceitos legais que a instituíram, mesmo que o legislador não tenha feito um pronunciamento bem delineado sobre as medidas específicas a adotar. Não havendo, portanto, balizas regulares, exercerá a ANTT sua função normativa observando apenas os limites legais e constitucionais em vigor. A Lei nº 10.233, de 2001, por sua vez, continuaria prevendo a existência do transporte regular e não regular, a exigir uma distinção regulatória entre ambos. Em sendo assim, a simples revogação do Decreto nº 2.251, de 1998, não teria maiores impactos sobre a Resolução nº 4.777, de 2015.”

De modo que fica claro que a discussão em tela trata de questão fundamentalmente regulatória a ser enfrentada pela Agência, não havendo qualquer evidência ou motivos para ser abordada em normativos de hierarquia superior, em especial no âmbito do Poder Legislativo. Requerendo que se reitere o exposto na conclusão da NOTA TÉCNICA Nº 26/2021/CGECO/DPLAN/SNTT (SEI nº 3976975) e da Nota Informativa nº 134/2021/CGECO/DPLAN/SNTT (SEI nº 5010017):

“6.1. ... conclui-se que da perspectiva do setor de transportes a Política Nacional de Transportes e a Política Federal de Estímulo ao Transporte Interestadual e Internacional de Passageiros constituem arcabouço necessário e suficiente para balizar e estabelecer os fundamentos de política pública para a mobilidade das pessoas por meio dos transportes terrestres entre os estados brasileiros e o Brasil e as nações fronteiriças.

6.2. De modo que, sob a ótica da Política Pública, não se identificam lacunas ou necessidade de formulação de novos instrumentos legislativos de maior hierarquia. A Política Nacional de Transportes e a Política Federal de Estímulo ao Transporte Rodoviários de Passageiros apresentam os atributos a serem observados nos instrumentos para sua implementação.

6.3. Restando a serem vencidos os seguintes desafios regulatórios:

I-Publicação do Novo Marco Regulatório do TRIIP a fim de consolidar a implementação da Política Pública de estímulo ao transporte interestadual e internacional de Passageiros;

II-Publicação do novo marco regulatório para os serviços especiais contratos sob o regime de fretamento de forma a promover a distinção dos serviços ofertados, regulares e por fretamento, no que diz respeito as regras de negócio e especificidades operacionais, uma vez que os motivos de viagem não são um parâmetro que possibilita esta diferenciação de forma a subsidiar a construção de regulamentos que ampliem o poder de escolha do usuário/consumidor e também assegurem e estimulem a concorrência saudável e livre de forma simétrica e harmônica entre os prestadores de serviço.”

6.4 Vencidos os desafios regulatórios supramencionados será possível avaliar a oportunidade e conveniência de revogar o decreto nº 2521/1998, que conforme análise desta área técnica contém dispositivos de caráter estritamente operacional, relacionados a regulação e fiscalização, em descompasso com as atribuições e prerrogativas da ANTT e também com os regramentos mais recentes como a Lei nº 12.996/2014 e o Decreto nº 10.157/2019 que respectivamente inauguraram e consolidaram a livre concorrência no transporte interestadual e internacional de passageiros.

Isto posto, frisa-se que o Novo Marco Regulatório do TRIIP encontra-se na fase de Análise das Contribuições do Processo de Participação e Controle Social e com previsão de aprovação pela Diretoria Colegiada e publicação para outubro/2022 (<https://portal.antt.gov.br/eixo-tematico-3-transporte-rodoviario-de-passageiros>, acesso em 29/08/2022).

Sendo que a revisão do marco regulatório do serviço de transporte rodoviário interestadual de passageiros sob regime de fretamento encontra-se prevista para iniciar os estudos em novembro/2022 quando poderão ser revistos os pontos de distinção deste tipo de serviço em relação aos serviços regulares. De modo que avalia-se ser este o momento oportuno para se avançar nas reflexões relativas a forma de distinção dos dois tipos de serviço por meio do modelo de negócio de modo a:

- I - assegurar aos usuários/consumidores clareza e liberdade de escolha da forma de se deslocar pelo território pelos meios mais adequados às suas necessidades;
- II - possibilitar que a Agência Reguladora fiscalize os serviços de transporte rodoviário distinguindo-os de forma objetiva de modo a resguardar os interesses da sociedade e em especial o usuário/consumidor de ser iludido ou ludibriado e assegurando seus direitos em relação ao serviço de transporte adquirido; e
- III - compatibilizar os interesses e objetivos das empresas autorizadas conforme os serviços que se propõem a prestar.

Nesta linha, respeitando a autonomia e independência da Agência Reguladora e a título de colaboração, no sentido de buscar vencer os desafios regulatórios que se impõe, propõem-se alguns pontos de distinção objetiva entre os tipos de serviços a serem apresentados a Agência Reguladora para os estudos programados para iniciarem-se em nov/2022:

Tabela 01 – Proposta inicial de pontos de distinção entre o Serviços Regulares e por Fretamento

Serviços Regulares	Serviços por fretamento
Venda de bilhete de passagem individual	Contrato de venda do serviço a grupo de pessoas
Emissão de BP-e (Comprovante Fiscal)	Emissão de NF-e (Comprovante Fiscal)
Ligações pares O/D como pontos terminais e com possibilidade de seccionamento	Ligações de pares O/D terminais, com paradas intermediárias em situações excepcionais e específicas
Despacho de encomendas	Sem despacho de encomendas

Franquia de bagagem limitada	Franquia de bagagem mais ampla que no regular e de acordo com a necessidade dos passageiros
Comodidade diferenciada apenas pelo tipo de assento	Oferta de comodidades e serviços de bordo conforme a necessidade do contratante
Obrigatoriedade em atender o esquema operacional apresentado a Agência Reguladora	Possibilidade de cancelamento da viagem de forma mais flexível
Tipos de serviço em função do tipo de assento: Convencional; Executivo; Semi Leito; Leito e Cama	Tipo de serviço definido pelas comodidades demandadas pelo contratante: Baixo Custo; Normal ou Padrão Econômico; Confortável ou Luxo; Super Luxo

Podendo-se inclusive verificar possibilidade de evoluir nos estudos, ainda em 2022, sugerindo a ANTT, avaliar possibilidade de apoio técnico do IPEA, consideração a reputação e o portfólio de estudos desenvolvidos por aquele Instituto, a fim de se definir a melhor forma de distinção entre os serviços assegurando a liberdade econômica de modo a preservar estimular a concorrência saudável e livre de forma simétrica e harmônica entre os prestadores.

Findo os estudos e realizada a análise de impacto regulatório com previsão de conclusão pela ANTT para Abril/2023 poder-se-á avaliar para evoluir-se para uma das seguintes alternativas junto a Secretaria Especial de Parcerias de Investimentos (SEMPI/ME):

- a) Alterar o Decreto nº 10.157/2019 revogando o Decreto nº 2.521/1998;
- b) Alterar o Decreto nº 10.157/2019 derogando o Decreto nº 2.521/1998 no que se refere ao Circuito Fechado;

Por fim quanto a Secretaria de Acompanhamento Econômico, Advocacia a da Concorrência e Competitividade, sugere-se que, resguardados os limites de suas competências, considere a possibilidade de avaliar os efeitos a competitividade e a concorrência decorrentes da decisão exarada pelo Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 559/2021 - TCU Plenário - Processo nº TC 033.359/2020-2) nos serviços de Transporte Regular Interestadual de Passageiros, uma vez que os mesmos, segundo dados da ANTT, atendem a uma demanda que corresponde a quatro vezes à atendida pelos serviços de fretamento.

Nos termos do Art. 8 do Anexo V da Portaria nº 124/2020 encaminha-se os autos ao Senhor Diretor de Planejamento, Gestão e Projetos Especiais para aprovações e providências que julgar necessárias a fim de subsidiar resposta do Senhor Secretário Nacional de Transportes Terrestres .

MARCUS VINICIUS FAGUNDES MOTA

Coordenador de Estudos e Cooperação Técnica - CGECO/DPLAN



Documento assinado eletronicamente por **Marcus Vinicius Fagundes Mota, Coordenador Geral**, em 30/08/2022, às 11:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



Documento assinado eletronicamente por **Luzenildo Almeida de Sousa, Engenheiro**, em 30/08/2022, às 14:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://super.infraestrutura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **6059100** e o código CRC **B3BE5E77**.



Referência: Processo nº 50000.005261/2022-16



SEI nº 6059100

Esplanada dos Ministérios, Bloco R, Anexo, Ala Leste, 2º Andar
Brasília/DF, CEP 70044-902
Telefone: 20298-7721 - www.infraestrutura.gov.br

Aline Gabriele da Silva

De: Aline Gabriele da Silva
Enviado em: quarta-feira, 11 de janeiro de 2023 10:50
Para: 'sen.iraja@senado.leg.br'
Assunto: ENC: OFÍCIO Nº 2277/2022/ASPAR/GM
Anexos: SEI_MINFRA - 6582032 - Ofício 2277-2022.pdf; SEI_MINFRA - 6538101 - Despacho.pdf; SEI_MINFRA - 6534699 - Ofício.pdf; SEI_MINFRA - 6524515 - Nota Informativa.pdf; par393_2021_cggt_pramr_50000.005405_2021_45_TRANSPORTE_RODOVIARIO_INTERNACIONAL_E_INTERESTADUAL_DE_PASSAGEIROS.pdf; SEI_MINFRA - 6059100 - Nota Informativa.pdf

Prezado,

De ordem, encaminho OFÍCIO Nº 2277/20222/ASPAR/GM, de 15 de dezembro de 2022, que versa sobre a **Indicação nº 57/2022, de autoria da Senadora Soraya Thronicke.**

Informo que não encaminharemos os expedientes fisicamente.

Por gentileza acusar recebimento.

Atenciosamente,



De: Aline Gabriele da Silva
Enviada em: quarta-feira, 4 de janeiro de 2023 13:42
Para: Sen. Irajá <sen.iraja@senado.leg.br>
Assunto: ENC: OFÍCIO Nº 2277/2022/ASPAR/GM

Prezado,

De ordem, encaminho OFÍCIO Nº 2277/20222/ASPAR/GM, de 15 de dezembro de 2022, que versa sobre a **Indicação nº 57/2022, de autoria da Senadora Soraya Thronicke.**

Informo que não encaminharemos os expedientes fisicamente.

Por gentileza acusar recebimento.

Atenciosamente,



De: Aline Gabriele da Silva

Enviada em: segunda-feira, 19 de dezembro de 2022 12:33

Para: sen.iraja@senado.leg.br

Assunto: ENC: OFÍCIO Nº 2277/2022/ASPAR/GM

De: Aline Gabriele da Silva

Enviada em: quinta-feira, 15 de dezembro de 2022 17:55

Para: Sen. Irajá <sen.iraja@senado.leg.br>

Assunto: OFÍCIO Nº 2277/2022/ASPAR/GM

Prezado,

De ordem, encaminho OFÍCIO Nº 2277/20222/ASPAR/GM, de 15 de dezembro de 2022, que versa sobre a **Indicação nº 57/2022, de autoria da Senadora Soraya Thronicke.**

Informo que não encaminharemos os expedientes fisicamente.

Por gentileza acusar recebimento.

Atenciosamente,

