

Mesquita Laux: Nada muda no transporte coletivo de passageiros

29/04/2023

No meio político — e a administração pública está sujeita ao cenário —, a estratégia de montar grupos de trabalho, marcar muitas reuniões, sucessivas audiências públicas e criar regras transitórias é razoavelmente conhecida como uma iniciativa que tem como objetivo protelar a adoção de medidas concretas — quem faz isso deseja manter tudo como está, portanto. Pior quando as omissões geram benefício para poucos e prejuízo para muitos.

É esse o cenário que, ao menos aparentemente, vem sendo retratado pelas medidas adotadas no âmbito da ANTT (Agência Nacional de Transportes Terrestres) para revisão do Marco Regulatório do Serviço de Transporte Regular Rodoviário Coletivo Interestadual de Passageiros (comumente conhecidos como "ônibus de linha").

bilanol/freepik



bilanol/freepik

De acordo com o site da agência, o objetivo da revisão iniciada em dezembro de 2020 é "ampliar a concorrência, melhorar a qualidade do serviço, simplificação dos processos de atos de outorga e liberação econômica, melhoria da transparência, governança e *compliance*".

Como já defendido em outras oportunidades, não é necessário grande esforço para notar que a concentração dessa atividade econômica — o transporte coletivo de passageiros — em poucos agentes prejudica severamente as pessoas que precisam utilizar o serviço. Situações de reserva de mercado geram a cobrança de preços altos por serviços inadequados.

Este é, precisamente, o panorama verificado por quem visita um terminal rodoviário, e a existência (e sucesso) da oferta de serviços alternativos, alguns com o auxílio de plataformas tecnológicas, como o do fretamento colaborativo, somente reforça a constatação ora trazida ao conhecimento do leitor.

A ANTT, contudo, parece não estar realizando um esforço concreto para revisar o marco regulatório, e isso mesmo com o advento de diversos "fatores de pressão", adiante destacados a título elucidativo.

Com o advento da Lei Federal 14.298, de janeiro de 2022, que ratificou a Lei 12.996/2014 e modificou a Lei 10.233/2001, a ANTT passou a contar com uma ferramenta importante para abertura do mercado de transporte coletivo em linha, na medida em que expressamente a lei determina que "não haverá limite para o número de autorizações para o serviço regular de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros" (artigo 47-B). É possível dizer, aliás, que a ANTT está em mora no que se refere à abertura de mercado desde 2014.

Em fevereiro de 2023, por sua vez, o TCU (Tribunal de Contas da União) proferiu o acórdão 230/2023, que, dentre outros temas, determinou: (i) que pedidos de transferência de mercados deverão ser analisados nos termos da Lei 14.298/2022, ou seja, considerando a ausência de limite para o número de autorizações, e (ii) que a lei em referência pautou, também, a análise dos pedidos de novas autorizações. Medidas concretas deveriam ser informadas ao TCU no prazo de 90 dias.

Ainda sob esse contexto, cumpre destacar que o STF (Supremo Tribunal Federal) entendeu, por intermédio dos julgamentos das ADIs 5.549 e 62.70, ambos publicados em abril de 2023, que "o Poder Executivo e a ANTT devem providenciar as formalidades complementares introjetadas no acórdão do TCU e na Lei 14.298/2022, nos termos do voto

do relator", o ministro Luiz Fux.

Diante desse contexto, a diretoria da ANTT adotou duas medidas consideravelmente questionáveis sob o aspecto jurídico, no que diz respeito ao fiel cumprimento da decisão do TCU: a) mediante apresentação de parcos argumentos, considerou necessária a reabertura de audiência pública para edição do marco regulatório anteriormente descrito, "para que todos os interessados possam apresentar proposta sobre o tema" com previsão de encerramento somente em outubro de 2023 — ou seja, seis meses da publicação do acórdão do TCU, que deveria ser cumprido em 90 dias a partir de fevereiro deste ano, e b) por considerar que o artigo 47-B previsto pela Lei 14.298/2022 não estaria regulamentado, deliberou no sentido de que "somente serão delegados mercados que estiverem desatendidos".

De início, basta um cálculo simples para verificar que os prazos da finalização da aludida audiência pública ultrapassam, por meses, o termo final descrito pelo acórdão do Tribunal de Contas de União que impôs à ANTT a abertura de mercado. Ou seja, é possível concluir que, de maneira semelhante ao exemplo citado no início do texto, a reabertura da audiência pública traz mais prejuízos que benefícios à sociedade brasileira, porque a comunidade de consumidores permanece refém, de maneira indesejada e desarrazoada — de acordo com aquilo definido pelo Congresso, pelo STF e pelo TCU —, de um panorama de reserva de mercado.

A deliberação que possibilita a concessão de autorizações apenas para mercados não atendidos é ainda mais desastrosa e ilícita. A esse respeito, cumpre destacar que a afirmação no sentido de que a concessão de autorizações não seria regulamentada é, no mínimo, questionável, especialmente porque a outorga das autorizações atualmente concedidas teve como base um processo administrativo no âmbito da própria ANTT com parecer favorável à concessão. Ou seja, um procedimento existe e a outorga ocorreu, na maioria das vezes, por conta do preenchimento dos requisitos previstos pela Resolução 4.770/2015 da própria agência, que trata do Termo de Autorização de Serviços Regulares (TAR) e Licença Operacional (LOP).

E mais: se a deliberação parte de uma premissa de ausência de regulamentação, sob quais critérios a ANTT poderia avaliar os pedidos de autorização para mercados não atendidos? Isso não é explicado em momento algum pela agência. Ou há critérios, ou eles não existem, e se a ANTT reconhece expressamente a possibilidade de concessão de autorização para mercados não atendidos, evidentemente os mesmos critérios poderiam ser utilizados para abertura real e efetiva do mercado de transporte coletivo de passageiros.

O que se tem, na prática, é que o acórdão do TCU ensejou a edição de deliberações pela diretoria da ANTT que contêm vícios gravíssimos de motivação, não abrem o mercado — de maneira contrária ao desejado pelo legislador federal, pelo STF e pelo TCU — e que retratam possível ausência de observância ao princípio da impessoalidade, que deve pautar as atividades desenvolvidas pela administração pública direta e indireta. Impedir, na prática, a abertura de mercado até a finalização de uma audiência pública reaberta sem muitas explicações parece privilegiar somente as pessoas jurídicas que já desenvolvem atividades de transporte público de qualidade questionável, e que permanecem atuando em um cenário monopolizado, gerado por deliberações equivocadas e ilícitas da agência reguladora.

A esse respeito, deve-se destacar que uma pessoa prejudicada pelas deliberações adotadas pela ANTT poderá, eventualmente, valer-se de instrumentos como o mandado de segurança e, ainda, do próprio mandado de injunção para questionar os atos praticados pela agência.

Como em outras oportunidades, identificar "para que serve" determinada deliberação nem sempre é uma atividade simples. Descobrir "a quem" ela serve, por outro lado, é uma tarefa que usualmente consome poucos instantes de pesquisa. É difícil entender qual a dificuldade para abertura de um mercado pautado justamente pelo excesso de regulamentos, mas é muito fácil perceber quem são os beneficiados do resultado ocasionado pelo ensejo de novas reuniões e audiências públicas pelo ambiente de reserva de mercado.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2023-abr-29/mesquita-laux-nada-muda-transporte-coletivo-passageiros/>