



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.270/DF**

**RELATOR:** MINISTRO LUIZ FUX

**REQUERENTE:** ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE  
TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE PASSAGEIROS – ANATRIP

**ADVOGADOS:** SERGIO ANTONIO FERREIRA VICTOR E OUTROS

**INTERESSADOS:** PRESIDENTE DA REPÚBLICA

CONGRESSO NACIONAL

DIRETORIA COLEGIADA DA AGÊNCIA NACIONAL DE  
TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT

CONSELHO DO PROGRAMA DE PARCERIAS DE  
INVESTIMENTOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

**PARECER SFCONST/PGR Nº 107563/2020**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 12.996/2014. ALTERAÇÃO DO REGIME DE OUTORGA A PARTICULARES DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE COLETIVO TERRESTRE INTERESTADUAL E INTERNACIONAL. AUTORIZAÇÃO. INEXIGIBILIDADE DE PRÉVIO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 175 E 37, *CAPUT* E XXI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PREVISÃO DA OUTORGA DE SERVIÇOS PÚBLICOS MEDIANTE LICITAÇÃO. ART. 21, XII, DA CF/1988. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA. NECESSÁRIA DISTINÇÃO ENTRE OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE INTERESSE PREDOMINANTE DA COLETIVIDADE DAQUELES PRESTADOS EM BENEFÍCIO ECONÔMICO DE PARTICULAR. FORMALIZAÇÃO DE IRREGULARIDADE FÁTICA, RECONHECIDA COMO



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

INCONSTITUCIONAL PELA JURISPRUDÊNCIA. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO QUANTO À LEI 12.996/2014. IMPUGNAÇÃO DO DECRETO 10.157/2019, DA RESOLUÇÃO 71/2019 DO CONSELHO DO PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (CPPI) E DA DELIBERAÇÃO 955 DA AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). ATOS DE NATUREZA SECUNDÁRIA. MERA REGULAMENTAÇÃO DA LEI. QUESTIONAMENTO EM CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE COMO SE ATOS AUTÔNOMOS FOSSEM. IMPOSSIBILIDADE. RESOLUÇÃO DO CPPI. AUSÊNCIA DE CONTEÚDO NORMATIVO. INCONSTITUCIONALIDADE POR ARRASTAMENTO.

1. É inconstitucional, por violação dos arts. 175 e 37, *caput* e XXI, da Constituição Federal, a previsão legal de outorga da prestação do serviço público de transporte coletivo terrestre interestadual e internacional de passageiros por meio de autorização, que não exige prévia realização de procedimento licitatório.

2. Não legitima o ato normativo impugnado quadro fático que demonstra a prestação do serviço de transporte coletivo estadual e interestadual por particulares, há anos, mediante a concessão de autorizações especiais.

3. Não são sindicáveis pela via do controle concentrado de constitucionalidade, como se autônomos fossem, atos meramente regulamentares, que encontram fundamento de validade na lei regulamentada, sem inovar na ordem jurídica, ou, ainda, ato sem conteúdo normativo, o que não



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

impede sejam declarados inconstitucionais por arrastamento, a partir da invalidação da lei.

Parecer pelo parcial conhecimento da ação e, nessa medida, pela procedência do pedido.

Excelentíssimo Senhor Ministro Luiz Fux,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação Nacional das Empresas de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros – Anatrip em face (i) de parte do art. 3º da Lei 12.996, de 18.6.2014, que deu nova redação ao art. 13, IV e V, e, e ao art. 14, III, j, da Lei 10.233, de 5.6.2001; (ii) do art. 2º, I a IV, e parágrafo único, do art. 3º, I a III, e §§ 1º e 2º, da Resolução 71, de 21.8.2019, do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República; e (iii) dos arts. 2º a 11 da Deliberação 955, de 22.10.2019, da Agência Nacional de Transportes Terrestres.

As normas impugnadas disciplinam o regime de outorga do serviço de transporte terrestre coletivo interestadual e internacional de passageiros e têm o seguinte teor:

*LEI 12.996/2014*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*Art. 3º A Lei n.º 10.233, de 5 de junho de 2001, passa a vigorar com as seguintes alterações:*

*“Art. 13. (...)*

*IV – permissão, quando se tratar de:*

*a) prestação regular de serviços de transporte terrestre coletivo interestadual semiurbano de passageiros desvinculados da exploração da infraestrutura;*

*b) prestação regular de serviços de transporte ferroviário de passageiros desvinculados da exploração de infraestrutura;*

*V – autorização, quando se tratar de:*

*(...)*

*e) prestação regular de serviços de transporte terrestre coletivo interestadual e internacional de passageiros desvinculados da exploração da infraestrutura. (...)”*

*“Art. 14. (...)*

*III – (...)*

*j) transporte rodoviário coletivo regular interestadual e internacional de passageiros, que terá regulamentação específica expedida pela ANTT;*

*(...).”*

*RESOLUÇÃO 71/2019 (Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República)*

*Art. 2º A política pública para regulamentação do transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros observará aos seguintes princípios:*

*I - livre concorrência;*

*II - liberdade de preços, de itinerário e de frequência;*

*III - defesa do consumidor; e*

*IV - redução do custo regulatório.*

*Parágrafo único. A especificação de requisitos mínimos para a prestação dos serviços de transporte de que trata o caput deverá se guiar exclusivamente em razão da preservação da segurança dos passageiros, da segurança na via e nos terminais de passageiros.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*Art. 3º A regulamentação do transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros observará as seguintes diretrizes:*

*I - inexistência de limite para o número de autorizações para o serviço regular de transporte rodoviário coletivo 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.*

*§ 1º Para fins desta Resolução, entende-se a inviabilidade operacional de que trata o inciso I do caput deste artigo e o art. 47-B da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, como limitações exclusivamente de caráter físico ou impedimentos legais na utilização de espaços públicos ou instalações destinadas à operação dos serviços de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros.*

*§ 2º Para a realização de processo seletivo, quando necessário, não poderá ser adotado critério capaz de configurar vantagem competitiva a operadores em razão de atuação prévia nos serviços de transporte interestadual ou internacional de passageiros.*

**DELIBERAÇÃO 955/2019**

*A Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, no uso de suas atribuições, fundamentada no Voto Vista DDB -005, de 22 de outubro de 2019, e no que consta do Processo nº 50501.346390/2018-26, delibera:*

*Art. 1º Conhecer do pedido de reconsideração interposto pelo Consórcio Federal de Transportes, CNPJ nº 23.562.535/0001-51, e pela Real Expresso Ltda., CNPJ nº 25.634.551/0001-38, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial.*

*Parágrafo único. As empresas do caput poderão ter o pedido de transferência de mercados apreciado, desde que manifestem*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*expressamente essa intenção no prazo indicado no § 3º do art. 3º desta Deliberação.*

*Art. 2º A Resolução nº 4.770, de 25 de junho de 2015, passa a vigorar com a seguinte redação:*

*"Art. 51. É vedada a transferência de mercados, linhas ou qualquer hipótese de subautorização da prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros".*

*Art. 3º As transferências de mercado pendentes de anuência prévia da ANTT serão arquivadas.*

*§ 1º A Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros – SUPAS, deverá notificar as empresas desta decisão em até 5 (cinco) dias úteis da data de vigência desta Deliberação, indicando expressamente que:*

*I - as transportadoras cedentes das solicitações de transferência de mercado arquivadas poderão converter seus pleitos em pedidos de paralisação do atendimento do mercado, desde que cumpridos os requisitos do § 1º do art. 45 da Resolução nº 4.770, de 25 de junho de 2015; e*

*II - as transportadoras receptoras dos pedidos de que trata o caput poderão converter seus pleitos em solicitações de mercado, na forma da Resolução nº 4.770, de 25 de junho de 2015.*

*§ 2º A conversão dos pleitos das transportadoras receptoras dependerá da anuência expressa da empresa em até 15 (quinze) dias úteis da data de notificação de que trata o § 1º.*

*§ 3º Excepcionalmente, os pedidos de transferência de mercado protocolados até o dia 18 de junho de 2019 poderão ser apreciados segundo as regras vigentes àquela data, desde que as transportadoras cedente e receptora manifestem expressamente essa intenção em até 15 (quinze) dias úteis da data de notificação de que trata o § 1º.*

*Art. 4º A SUPAS deverá analisar todos os pedidos de solicitação de mercados pendentes de decisão final por parte da Diretoria da ANTT em um prazo de até 60 (sessenta) dias da data de vigência desta Deliberação.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

§ 1º *A análise dos pedidos deverá obedecer a ordem cronológica dos requerimentos.*

§ 2º *Os pleitos referidos no inciso II do § 1º do art. 3º serão considerados pela data de protocolo da solicitação de transferência de mercado.*

§ 3º *A SUPAS deve encaminhar relatório quinzenal à Diretoria da ANTT, indicando:*

*I - o total de pedidos de solicitação de mercados de que trata o caput;*

*II - o número de pedidos analisados no período;*

*III - a quantidade de pedidos deferidos;*

*IV - a relação das principais pendências identificadas, com seus respectivos percentuais de incidência;*

*V - a indicação dos pedidos arquivados, com a respectiva motivação do ato de arquivamento; e*

*VI - a data esperada de conclusão dos trabalhos.*

§ 4º *A ordem cronológica de análise dos pedidos, bem como o relatório referido no parágrafo anterior, após a ciência da Diretoria da ANTT, devem ser disponibilizados no sítio eletrônico da Agência.*

Art. 5º *A Deliberação nº 134, de 21 de março de 2018, passa a vigorar com as seguintes redações:*

*"Art. 1º Estabelecer, para fins do que dispõe a Resolução nº 4.499, de 28 de novembro de 2014, os níveis de implantação do Sistema de Monitoramento do Transporte Interestadual e Internacional Coletivo – MONITRIIP." (NR)*

*Art. 4º Somente serão deferidos novos mercados às transportadoras detentoras de termos de autorização de que trata a Resolução nº 4.770, de 25 de junho de 2015 se estas estiverem enquadradas no nível de implantação I do MONITRIIP (...).*

*"§ 4º O disposto no caput não se aplica às transportadoras com termo de autorização e que não sejam detentoras de licença operacional."*

*Art. 6º Revogar os arts. 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77 e 78 da Resolução nº 4.770, de 25 de junho de 2015 .*

*Art. 7º Revogar a Resolução nº 5.629, de 27 de dezembro de 2017.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*Art. 8º Revogar os arts. 6º e 7º da Deliberação nº 134, de 21 de março de 2018.*

*Art. 9º Revogar as Deliberações nºs 224, de 17 de agosto de 2016; 239, de 31 de agosto de 2016; 279, de 11 de novembro de 2016; 280, de 11 de novembro de 2016; 115, de 8 de junho de 2017; 853, de 23 de outubro de 2018, e 677, de 13 de junho de 2019.*

*Art. 10. Revogar a Portaria DG nº 10, de 6 de janeiro 2017, e as Portarias SUPAS nºs 34, de 12 de junho de 2017; 32, de 23 de março de 2018; 249, de 9 de novembro de 2018; 258, de 27 de dezembro de 2018; 50, de 18 de junho de 2019, e 56, de 1º de julho de 2019 .*

*Art. 11. Esta Deliberação entra em vigor na data de sua publicação.*

A requerente defende, inicialmente, a sua legitimidade para o ajuizamento da ação, na condição de representante dos interesses das empresas dedicadas ao transporte coletivo de passageiros em âmbito nacional.

Questiona a Lei 12.996, no que alterou a forma de outorga a particulares da prestação regular de serviços de transporte terrestre coletivo interestadual e internacional de passageiros, desvinculada da exploração de infraestrutura.

Esclarece que a redação anterior dos preceitos impugnados previa a concessão mediante permissão, com submissão prévia a procedimento licitatório, e que a atual passou a permitir a outorga mediante autorização, para os transportes interestadual e internacional, sem a necessidade de observância de licitação.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Aponta violação do art. 175 da Constituição Federal, que atribui ao poder público a prestação de serviços públicos, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, mediante licitação, e ao art. 37, *caput* e XXI, taxativo ao estabelecer que os serviços públicos prestados por particulares serão contratados mediante procedimento licitatório que garanta igualdade de condições aos concorrentes.

Argumenta que a alteração legislativa possibilita a prestação do serviço à margem do controle estatal, o que interfere na qualidade do serviço, no preço das tarifas e, conseqüentemente, no direito social de transporte e de livre locomoção (arts. 5º, XV, e 6º da CF/1988).

Quanto aos demais atos impugnados (Resolução CPPI 71/2019 e Deliberação ANTT 955/2019), afirma que, a partir da mudança legal do regime de outorga, promoveram significativa alteração na regulação do setor de transporte coletivo interestadual e internacional de passageiros, instituindo *“a abertura completa desse mercado à iniciativa privada”*.

A Resolução CPPI 71 fixou princípios e diretrizes para a política pública e regulamentação do serviço, distintos daqueles já estabelecidos pela Lei 10.233/2001. O conteúdo do ato seria exclusivo de lei em sentido estrito, e, por isso, haveria violação ao princípio da separação de poderes.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A Deliberação 955 da ANTT, valendo-se das diretrizes elencadas na Resolução 71, extinguiu a possibilidade de transferência de autorizações para a exploração do mercado, previsão que prestigiaria a necessidade de continuidade do serviço e manteria com a agência reguladora o poder decisório sobre a qualificação da empresa receptora.

Haveria, segundo a requerente, descaracterização do serviço como de natureza pública (violação do art. 21, XII, *e*, da CF/1988) e desrespeito ao direito adquirido, à segurança jurídica e à proteção da confiança – no que alcançou decisões tomadas por particulares no passado, quando ainda permitidas as transferências de autorizações.

O ato da ANTT revogou, além disso, atos normativos anteriores que garantiam aos usuários do serviço de transporte interestadual direitos referentes à continuidade, à segurança e à modicidade das tarifas<sup>1</sup>. Ofenderia, no ponto, o devido processo legal, considerada a alteração normativa sem submissão prévia a consulta popular, como exigiriam os arts. 9º da Lei

1 Como, por exemplo, os arts. 75 e 78 da Resolução ANTT 4.770/2015, que estabeleciam o dever das empresas de transporte de frequência mínima de veículos e de manterem baixa idade média da frota, respectivamente.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

13.848/2019<sup>2</sup> e 68 da Lei 10.233/2001<sup>3</sup> para as hipóteses de restrição a direitos dos usuários.

Ambos (Resolução CPPI 71 e Deliberação ANTT 955) teriam força normativa e caráter genérico e abstrato, com violações diretas da Constituição, sendo passíveis de questionamento pela via da ADI, na compreensão da requerente.

A requerente pede a concessão de medida cautelar para suspensão da eficácia das normas impugnadas e, ao final, que seja julgado procedente o pedido e declarados inconstitucionais os atos indicados.

Em seguida, apresentou pedido de aditamento da inicial, para inclusão, no objeto da ação, do Decreto 10.157/2019, que institui a política federal de estímulo ao transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, de conteúdo quase idêntico à Resolução CPPI 71/2019.

O pedido foi deferido. Eis o teor do ato:

- 2 *“Art. 9º Serão objeto de consulta pública, previamente à tomada de decisão pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada, as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados.”*
- 3 *“Art. 68. As iniciativas de projetos de lei, as alterações de normas administrativas e as decisões das Diretorias Colegiadas para resolução de pendências que afetem os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transporte serão precedidas de audiência pública.”*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*Art. 1º Fica instituída a Política Federal de Estímulo ao Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual e Internacional de Passageiros.*

*Art. 2º São princípios da Política Federal de Estímulo ao Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual e Internacional de Passageiros:*

*I - livre concorrência;*

*II - liberdade de preços, de itinerário e de frequência;*

*III - defesa do consumidor; e*

*IV - redução do custo regulatório.*

*Parágrafo único. A especificação de requisitos mínimos para a prestação dos serviços de transporte de que trata o caput deverá se guiar exclusivamente em razão da preservação da segurança dos passageiros, da segurança na via e nos terminais de passageiros.*

*Art. 3º São diretrizes da regulamentação do transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros:*

*I - inexistência de limite para o número de autorizações para o serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, exceto na hipótese 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.*

*§ 1º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se inviabilidade operacional de que trata o inciso I do caput deste artigo e o art. 47-B da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, as limitações exclusivamente de caráter físico ou os impedimentos legais na utilização de espaços públicos ou de instalações destinadas à operação dos serviços de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros.*

*§ 2º Para a realização de processo seletivo, quando necessário, não será adotado critério capaz de configurar vantagem competitiva a operadores em razão de sua atuação prévia nos serviços de transporte interestadual ou internacional de passageiros.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Adotado o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999, o Presidente da República (doc. 61), a Câmara dos Deputados (doc. 64) e o Senado Federal (doc. 66) prestaram informações.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da ação quanto ao Decreto 10.157/2019, à Resolução CPPI 71/2019 e à Deliberação ANTT 955/2019, e, no mérito, pela improcedência do pedido (doc. 68).

O argumento, quanto ao mérito, é o de que a nova legislação alinha-se aos princípios constitucionais que regem a atividade econômica, inserindo-se no âmbito de políticas públicas voltadas à melhoria na qualidade do serviço, mais fácil de ser alcançada em ambiente de livre e aberta competição.

A competitividade obtida com a abertura do mercado, consoante sustenta, substituiria validamente aquela garantida pelo procedimento licitatório exigido no regime anterior (outorga por permissão), e seriam preservadas a moralidade administrativa e a igualdade de oportunidades entre os potenciais concorrentes, considerando não haver restrição ao número de prestadores que podem habilitar-se perante o poder público.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Afirma não haver direito adquirido a regime jurídico e que a legislação previu regime de transição, com duração de 5 (cinco) anos, a garantir a segurança jurídica dos envolvidos.

Também não haveria inconstitucionalidade na proibição da transferência de mercados, já não amparada legalmente desde a Medida Provisória 2.217-3/2001. Embora fosse autorizada quando vigentes as autorizações especiais (pelas peculiaridades desse regime especial), tal transferência haveria se tornado incompatível com o novo regime. Todavia, todo interessado que preencher os requisitos legais teria direito à outorga, podendo requerê-la diretamente à ANTT.

Quanto às prerrogativas fiscalizatórias do Estado, na figura da ANTT, para coibir desvios e eventuais abusos, estariam garantidas pela própria legislação impugnada, antes e após as alterações promovidas (arts. 44, II, 45, 47 e 48 da Lei 10.233/2001, e arts. 47-A, 47-B e 47-C, inseridos pela Lei 12.996/2014).

A Confederação Nacional do Transporte – CNT e a Associação Brasileira de Mobilidade e Tecnologia requereram ingresso no feito como *amici curiae*, pleitos pendentes de exame.

Vieram os autos com vista à Procuradoria-Geral da República.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

É o relatório.

**Preliminar de não conhecimento: impugnação a atos normativos secundários**

A ação não há de ser conhecida no que impugna, como atos autônomos, a Resolução CPPI 71/2019, a Deliberação ANTT 955 e o Decreto 10.157/2019.

A Resolução CPPI 71/2019 não tem força normativa. O Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos é órgão colegiado criado na estrutura do Programa de Parcerias de Investimentos – este instituído pela Lei 13.334/2016 para fortalecer a interação entre o Estado e a iniciativa privada na execução de empreendimentos públicos de infraestrutura – e tem como função *“avaliar e recomendar ao Presidente da República os projetos que integrarão o PPI, decidindo, ainda, sobre temas relacionados à execução dos contratos de parcerias e desestatizações”*<sup>4</sup>.

O ato impugnado foi editado no exercício da atribuição específica do art. 7º, I, da Lei 13.334/2016, para *“opinar, previamente à deliberação do Presidente da República, quanto às propostas dos órgãos ou entidades competentes, sobre as matérias previstas no art. 4º desta Lei”*, como expresso no próprio ato:

4 Conforme descreve o *site* oficial do PPI.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

RESOLUÇÃO Nº 71, DE 21 DE AGOSTO DE 2019

*Opina favoravelmente à qualificação da política federal de estímulo ao transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República.*

O CONSELHO DO PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 7º, I, e tendo em vista o disposto no art. 4º, I, todos da Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, RESOLVE:

*Art. 1º Opinar favoravelmente e submeter à deliberação do Presidente da República 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.*

É mera proposição ao Chefe do Executivo, sem caráter vinculante, e, portanto, sem conteúdo normativo que viabilize a sua invalidação em controle abstrato de constitucionalidade<sup>5</sup>.

O Decreto 10.157/2019, incluído no objeto da ação após pedido de aditamento, embora dotado de força normativa, tem natureza meramente regulamentar da Lei 10.233/2001.

5 Sobre a natureza de atos do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República, ver acórdão na ADI 5.937/DF, STF, Plenário, Rel. Min. Luiz Fux, *DJe* de 26 set. 2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Editado para conferir normatividade ao conteúdo da Resolução CPPI 71, no exercício da atribuição prevista no art. 4º da Lei 13.334/2016<sup>6</sup>, o ato repete a normatização promovida pela lei regulamentada: reforça o caráter prioritário que se conferiu ao transporte coletivo de passageiros, em contraposição ao transporte individual (seguindo previsão do art. 11, IX, da Lei 10.233/2001); especifica regras relacionadas ao novo regime de outorga do serviço de transporte interestadual de passageiros, mediante autorização, sem desbordar da essência do instituto delineado em lei (arts. 13, V, e; 14, III, j; 43; 45 e 47-C da lei); e reproduz a regra que trata da ausência de limites para o número de autorizações para o serviço, com detalhamento do termo “inviabilidade operacional” previsto no art. 47-B do diploma federal.

Sem inovar quanto às alterações promovidas pela Lei 12.996/2019, descaracteriza-se como ato autônomo passível de questionamento pela via da ADI.

Segue pelo mesmo caminho a Deliberação ANTT 955. O conteúdo do ato, promovido a partir da análise de caso concreto submetido à consideração da autarquia, evidencia o propósito revisional da regulamentação até então vigente, para adequação ao novo modelo legal de

6 “Art. 4º O PPI será regulamentado por meio de decretos que, **nos termos e limites das leis setoriais e da legislação geral aplicável**, definirão: I – as políticas federais de longo prazo para o investimento por meio de parcerias em empreendimentos públicos federais de infraestrutura e para a desestatização (...).”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

outorga do serviço. Fixa, substancialmente, regras procedimentais, todas relacionadas ao modo de atuação dos órgãos competentes a partir da adoção do novo modelo legal.

O ato é também regulamentar, sem restaurar a ordem jurídica vigente, e a argumentação da requerente voltada à sua invalidação passa pelo exame da legislação infraconstitucional aplicável, o que caracteriza crise de legalidade, ocasionando, quando muito, ofensa meramente reflexa à Constituição.

Em conclusão, tem-se que, à exceção da Lei 12.996/2014, os demais atos impugnados são de natureza secundária. Encontram fundamento de validade na lei que alterou o regime de outorga, e só existem em razão da previsão que permite a prestação do serviço por mera autorização.

De todo modo, declarada a invalidade da lei, deixarão igualmente de ter validade, por arrastamento, sem que seja necessária – nem possível – impugnação como se atos autônomos fossem.

**Do exame de mérito: Lei 12.996/2014**

A ação há de ser julgada procedente quanto ao pedido de declaração de inconstitucionalidade de parte do art. 3º da Lei 12.996/2014, que deu nova redação ao art. 13, IV e V, e, e ao art. 14, III, j, da Lei 10.233/2001.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A validade dos dispositivos é objeto também da ADI 5.549, ajuizada pelo Procurador-Geral da República, oportunidade em que foram apontados os vícios adiante arguidos.

A redação original dos art. 13 e 14 da Lei 10.233/2001 previa, para a prestação regular de serviços de transporte terrestre coletivo de passageiros, o regime de permissão.

A alteração promovida pela Lei 12.996/2014 repartiu em dois os tipos de transporte terrestre coletivo de passageiros, para fins de previsão do regime de outorga: o semiurbano, que permanece como de outorga mediante permissão; e o interestadual e o internacional, que passam a ser outorgados mediante autorização.

Considerados a caracterização e os requisitos legais de uma forma e outra de outorga de serviços, percebe-se como efeito imediato da norma impugnada uma maior liberdade à empresa beneficiada e a exclusão do serviço de transporte terrestre interestadual e internacional da regra da exigibilidade de prévia licitação, consoante previsão do art. 43 do mesmo ato:

*Art. 43. A autorização, ressalvado o disposto em legislação específica, será outorgada segundo as diretrizes estabelecidas nos arts. 13 e 14 e apresenta as seguintes características:*

*I – independe de licitação;*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*II – é exercida em liberdade de preços dos serviços, tarifas e fretes, e em ambiente de livre e aberta competição;*

*III – não prevê prazo de vigência ou termo final, extinguindo-se pela sua plena eficácia, por renúncia, anulação ou cassação.*

A Constituição Federal, ao disciplinar a ordem econômica e financeira, estabeleceu caber ao Poder Público a prestação de serviços públicos, diretamente ou, quando outorgada a particulares, **sob regime de concessão ou de permissão, e sempre precedida de licitação.**

É o teor do art. 175 do texto constitucional, que define, ainda, o objeto da lei de concessões e permissões, a qual haverá de abarcar as condições específicas da outorga, o *caráter especial* do contrato e de sua prorrogação, os direitos dos usuários, a política tarifária aplicável e a obrigação de manter serviço adequado.

E assim prevê a Constituição porque, em se tratando de serviços públicos imprescindíveis para atender as demandas e necessidades da população, é essencial o cumprimento de exigências dotadas de certo rigor e que sejam amparadas por mecanismos de fiscalização, para prestação eficaz do serviço.

A promoção de procedimento licitatório é fase inicial da outorga, que visa a garantir a melhor escolha, com igualdade de condições a todos que



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

almejem obtê-la para a prestação do serviço. Concretiza-se o princípio da isonomia e asseguram-se os efeitos positivos decorrentes da relação entre a livre concorrência e o princípio de defesa do consumidor, tendo em vista que a competição é forma de garantir serviço de qualidade e mais econômico ao usuário.

Confirmando a força normativa do art. 175 da Constituição, afirma o Supremo Tribunal Federal, desde 1993:

*(...) Podem os serviços públicos ser prestados, segundo a Constituição, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, na forma da lei, mas sempre através de licitação. Este advérbio (“sempre”), enfaticamente utilizado no art. 175 da Lei Fundamental, não dá margem alguma de dúvida sobre a eficácia plena, imediata e automática do preceito, que está a obrigar, tanto o legislador e o poder regulamentar, quanto a vincular o ato concreto de concessão (...), à prévia licitação, toda vez que não se trate de exploração direta do serviço pelo Poder Público.*

(RE 140.989/RJ, STF, Primeira Turma, DJ de 27 ago.1993 – trecho do voto proferido pelo Min. Rel. Octavio Galloti – grifo nosso.)

Autorização é forma precária de outorga, caracterizada pela transferência da exploração de atividade **de interesse predominante do particular**. Ao prestigiar o particular, e não, essencialmente, a coletividade,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

não é compatível com o regime constitucional delineado para a outorga de serviços públicos.

Seguindo o raciocínio, não merece acolhida a alegação de que a previsão normativa encontra amparo no art. 21 da Constituição. Há que se fazer distinção entre os serviços públicos de interesse predominantemente público daqueles que, embora também atendam à coletividade, são prestados em benefício econômico da empresa particular a quem outorgados. Estabelece o preceito:

*Art. 21. Compete à União: (...)*

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

- a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens;*
- b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;*
- c) a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária;*
- d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;*
- e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;*
- f) os portos marítimos, fluviais e lacustres; (...).*

A interpretação sistemática da Constituição Federal há de considerar o conteúdo normativo do art. 175 e, mais genericamente, do art. 37, *caput* e XII,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

preceitos que refletem o propósito de garantia de ampla concorrência e de adequada prestação do serviço, como visto.

O art. 21, XII, permite fazer distinção entre os serviços relacionados em suas alíneas, para fins de definição do regime de outorga dentre as opções previstas no inciso: autorização, concessão ou permissão. Interpretação harmônica com o restante do disciplinamento constitucional conduz ao entendimento de que não valem as três formas de outorga para a integralidade dos serviços listados.

Para a prestação de serviços de transporte interestadual e internacional de passageiros, de interesse público e da coletividade, é imprescindível, à luz de interpretação sistemática da Constituição, a observância de regime que exige prévio procedimento licitatório.

O compromisso de competitividade leal, fundada no princípio da isonomia, é precisamente a razão da exigência constitucional de prévio procedimento licitatório. A alteração legislativa impugnada resulta na transferência à discricionariedade do gestor da escolha dos participantes do mercado de transporte.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Os critérios legais de escolha, quaisquer que sejam, desvirtuam-se daqueles inerentes ao modelo eleito pelo constituinte e disciplinado pela Lei de Licitações.

A previsão da ausência de limitação ao número de autorizações que podem ser concedidas (art. 47-B, *caput* e parágrafo único) não afasta o vício. O preceito mantém espaço para a atuação discricionária do administrador na hipótese de inviabilidade operacional, em processo seletivo próprio, à margem do desenho constitucional. Há risco de concentração do serviço de transporte nas mãos de empresas já estabelecidas, com o estabelecimento de vantagem competitiva.

Provocado em distintas ocasiões para decidir sobre aspectos variados na temática, o Supremo Tribunal Federal afirmou e reafirmou a imprescindibilidade de observância do procedimento licitatório para a outorga do serviço. Exemplificativamente:

*CONCESSÃO – TRANSPORTE INTERMUNICIPAL – PRORROGAÇÃO – IMPOSSIBILIDADE – LICITAÇÃO. O artigo 175 da Carta da República, ao preconizar o procedimento licitatório como requisito à concessão de serviços públicos, possui normatividade suficiente para invalidar a prorrogação de contratos dessa natureza, formalizados antes de 5 de outubro de 1988. (RE 603.530-AgR, STF, Primeira Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 14 out. 2013.)*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*Agravo regimental nos embargos de declaração no recurso extraordinário com agravo. Direito Administrativo. Prequestionamento. Ausência. Indeferimento de diligência probatória. Inexistência de repercussão geral. Concessão de transporte público. Prorrogação do contrato sem licitação. Impossibilidade. Precedentes. (...)*

*3. É pacífica a orientação do Supremo Tribunal Federal de que, nos termos do art. 175, caput, da Constituição Federal, é imprescindível prévia licitação para a concessão ou a permissão da exploração de serviços públicos. Destarte, são inconstitucionais as prorrogações de concessão e de permissão que vão de encontro à referida premissa, inclusive as de contratos formalizados antes de 5 de outubro de 1988. (ARE 869.007, STF, Segunda Turma, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 26 maio 2017.)*

Também não prospera o argumento de que a lei é mera conformação legal do modo de outorga, por autorização especial, praticado há tempos. Legitimar prática que permitiu a prestação do serviço à margem do regramento constitucional não é caminho viável. Nas palavras do Ministro Eros Grau na ADI 3.521, seria promover a *conservação do ilícito*<sup>7</sup>.

7 ADI 3.521/PR, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, DJ de 16 mar. 2006. Disse o Relator: “(...) 10. O texto da Constituição do Brasil é claro: ‘[i]ncumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos’ [artigo 175, caput]. Não obstante, a lei paranaense permite que o vínculo que relaciona as empresas que atualmente prestam serviços públicos com a Administração estadual seja mantido, ainda que essa prestação se dê em condições irregulares. As permissões ou autorizações exauridas devem ser extintas e as irregulares revogadas. Poder-se-ia dizer que o preceito busca garantir a segurança jurídica e a continuidade do serviço público. Mas não há respaldo constitucional que justifique a prorrogação desses atos administrativos além do prazo razoável para a realização dos devidos procedimentos licitatórios”. (Grifos nossos.)



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Para trazer dados fáticos ao debate, observe-se que foram sucessivas as prorrogações de prazos, por atos normativos, para o cumprimento da obrigação de licitar o serviço de transporte de passageiros, bem como as renovações de contratos precários com empresas de transporte que há anos concentravam a prestação do serviço.

Sobre esse cenário, disse o Supremo Tribunal Federal, em 2010, ao examinar demanda das concessionárias contra a ANTT, para que lhes fosse garantida a exploração de determinados trechos rodoviários:

*Não obstante a complexidade que caracteriza o referido programa de licitações – haja vista a quantidade de linhas a serem licitadas e a necessidade de se conferir racionalidade ao sistema –, entendo restar caracterizado, na espécie, quadro de flagrante omissão administrativa, pois, em verdade, passados mais de vinte anos da edição da Constituição de 1998, que, seu art. 175, expressamente exige que toda e qualquer permissão ou concessão de serviço público seja precedida de licitação, permanecem em vigor concessões, permissões e autorizações outorgadas sob a realidade constitucional pretérita e não precedidas de licitação.*

*Cumprе salientar que as alegações acerca da falta de pessoal ou de estrutura dos órgãos e entidades públicas responsáveis pela regulação do setor não são aptas a justificar a demora na realização dos procedimentos licitatórios. Isso porque, repita-se, o Poder Público teve prazo mais do que razoável (quinze anos) para o cumprimento do dever constitucional constante do art. 175 da Constituição de 1988 (vide SL 257, DJ 18.8.2008).*

*Se anteriormente deferi pedidos análogos ao ora formulado, o fiz por constatar o firme propósito da requerente de solucionar, em definitivo, o problema. A recente prorrogação do prazo de vigência*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*das autorizações especiais evidencia exatamente o contrário: a manutenção de um quadro inconstitucional e lesivo ao patrimônio público, com o qual esta Corte não pode anuir.*

(STA 357<sup>8</sup>, decisão do então Presidente Min. Gilmar Mendes, DJe de 3 fev. 2010.)

Antes disso, em 2008, o Tribunal assim retratou o quadro, ao examinar pleito voltado contra a inclusão, no Programa Nacional de Desestatização – PND, das linhas de serviço de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros:

*O quadro atual do transporte interestadual e internacional de passageiros revela gritante contraste com o que vai estabelecido no Texto Maior. Milhares de ligações rodoviárias permanecem, passados 20 anos de promulgação da Constituição Federal, em regime de virtual monopólio. A própria impetrante esclarece que apenas 114 empresas respondem por 88% do total de passageiros transportados por via rodoviária neste país-continente. O resultado da ausência de competição no setor reflete-se na péssima qualidade de serviço prestada aos usuários e no acrescido poder de barganha de tais empresas nas negociações para fixação do preço das passagens.*

*O poder de barganha e a força política do setor fez malograr até hoje todas as tentativas de adequação aos moldes constitucionais. Por*

- 8 No mesmo sentido, em caso semelhante, a decisão do Min. Joaquim Barbosa na SL 690, DJe de 5 jun. 2013: “Ao menos neste momento de cognição superficial, observo que, bem ou mal, o acórdão impugnado busca corrigir situação lesiva de considerável gravidade, de importância equivalente à pretensão indicada pela requerente, que é de resguardar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos atuais. Diante da indistinção do quadro fático-jurídico e da impossibilidade de aprofundamento da cognição, é impossível reconhecer a existência de risco institucional que justificasse a suspensão de medida destinada a combater outro risco institucional, isto é, o desrespeito continuado à regra de obrigatoriedade licitação e o direito à concorrência”.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*outro lado, a imperiosa necessidade de manutenção da continuidade da prestação do serviço militou no sentido de perenizar o status quo. Por força dessa conjugação de fatores foi obstaculizado o acesso a novos empreendedores ao setor, com evidente prejuízo ao usuário-consumidor. (...)*

*Confirma o Senhor Presidente da República em suas informações que, na realidade, apenas uma parcela ínfima das ligações (aproximados 2%) encontra-se atualmente em situação de regular concessão. Todas as demais funcionam em situação precária, com suas outorgas já expiradas no último dia 7 de outubro de 2008, ou, ainda, condicionada sua prorrogação até que se realize o certame licitatório.*

(MS 27.516, STF, Tribunal Pleno, DJe de 31 out. 2008 – trecho do voto da Ministra Ellen Gracie, Relatora.)

Consignou-se que a regularização do quadro exposto era imperiosa, mediante atuação que prestigiasse os princípios da isonomia e da moralidade concretizados na observância de prévio procedimento licitatório.

A supressão legal da exigência de processo licitatório, entretanto, não é opção compatível com a Carta da República. A alteração legislativa, além de não sanar a irregularidade, formaliza a prática ofensiva aos arts. 175 e 37, *caput* e XII, da Constituição.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo conhecimento parcial da ação direta e pela procedência do pedido, a fim de ser declarada a inconstitucionalidade dos arts. 13, IV e V, e, e 14, III, j, da Lei 10.233/2001, com as alterações promovidas pela Lei 12.996/2014, com a invalidação, por arrastamento, das disposições do Decreto 10.157/2019, da Resolução CPPI 71/2019 e da Deliberação ANTT 955/2019.

Brasília, data da assinatura digital.

***Augusto Aras***  
Procurador-Geral da República  
*Assinado digitalmente*

STA