

Recebido em 09/11/2021  
Aprovado em 12/01/2022

---

## A REGULAÇÃO DO TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERESTADUAL E INTERNACIONAL DE PASSAGEIROS NA PERSPECTIVA DA TEORIA DA REGULAÇÃO ECONÔMICA

---

### *THE DEREGULATION OF INTERSTATE AND INTERNATIONAL ROAD TRANSPORT OF PASSENGERS FROM THE PERSPECTIVE OF THE THEORY OF ECONOMIC REGULATION*

*Priscila Cunha do Nascimento*

*Mestre em Direito pelo Instituto de Direito Público (IDP). Advogada da União e Procuradora-Geral da Procuradoria Federal junto à Agência Nacional de Transportes Terrestres (PF/ANTT).*

*Kaliane Wilma Cavalcante de Lira*

*Especialista em Advocacia Pública pela Escola da Advocacia-Geral da União (EAGU). É Procuradora Federal e Subprocuradora-Geral de Assuntos Judiciais e Recuperação de Créditos da Procuradoria Federal junto à Agência Nacional de Transportes Terrestres (PF/ANTT).*

*Jonas Rodrigues da Silva Junior*

*Mestrando em Direito pela Universidade de Lisboa. Procurador Federal e Coordenador das Arbitragens da Procuradoria Federal junto à Agência Nacional de Transportes Terrestres (PF/ANTT).*

**SUMÁRIO:** Introdução. 1 Teoria da regulação econômica. 2 Aspectos históricos do setor regulado de TRIIP. 3 A análise da evolução do setor de TRIIP à luz da teoria da regulação econômica. 4 Análise empírica da regulação do setor de TRIIP. 5 Conclusão. Referências

**RESUMO:** O artigo analisa o ambiente regulatório do setor de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros (TRIIP) e avalia as atividades de reforma regulatória que têm sido realizadas pelo Congresso Nacional, pelo Poder Executivo e pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) durante os últimos anos, com proposta de desenvolvimento crítico à luz da teoria da regulação econômica. A relevância do tema encontra referência na atual discussão sobre o novo marco regulatório do setor, inspirada nos anseios de livre iniciativa e ampla concorrência. Para tanto, a teoria da regulação econômica será problematizada para enfatizar suas características e campo de aplicação, com apoio nas doutrinas de George Stigler e de Richard Posner. Em seguida, será estudado o setor de TRIIP sob a responsabilidade da ANTT, que servirá de panorama para aplicação da teoria, última etapa do estudo. O teste consistirá na análise da evolução da regulação sobre TRIIP, a partir da comparação dos dados empiricamente encontrados com as premissas extraídas da teoria. O resultado da análise corrobora o resultado esperado pela aplicação da teoria da regulação econômica ao demonstrar ter havido preponderância da influência das firmas incumbentes sobre o regulador, especialmente no período anterior à edição da Deliberação nº 955/2019.

**PALAVRAS-CHAVE:** Serviço Público. Regulação. Teoria Econômica. Transporte Rodoviário de Passageiros. Análise Empírica.

**ABSTRACT:** The article analyzes the regulatory environment of the interstate and international passenger road transport (TRIIP) sector and assesses the regulatory reform activities that have been carried out by the National Congress, the Executive Branch and the National Land Transport Agency (ANTT) during the last few years, with a proposal for critical development in the light of the theory of economic regulation. The relevance of the topic is referenced in the current discussion on the new regulatory framework for the sector, inspired by the desire for free enterprise and broad competition. Therefore, the theory of economic regulation will be discussed in order to emphasize

its characteristics and field of application, based on the doctrines of George Stigler and Richard Posner. Then, the TRIIP sector under the responsibility of ANTT will be studied, which will serve as a panorama for the application of the theory, the last stage of the study. The test will consist of analyzing the evolution of regulation on TRIIP, from the comparison of empirically found data with the assumptions extracted from the theory. The result of the analysis corroborates the result expected from the application of the theory of economic regulation by demonstrating that there was a preponderance of the incumbent firms' influence on the regulator, especially in the period prior to the issuance of Deliberation No. 955/2019.

**KEYWORDS:** Public Service. Regulation. Economic Theory. Road Transport of Passengers. Empirical Analysis.

## INTRODUÇÃO

A conjuntura econômica vivenciada na Europa na década de 70 e no Brasil na década de 90 do Século XX demonstrou a falência do *Welfare State*<sup>1</sup> e o surgimento do Estado Regulador, que tem como característica central a delegação de serviços públicos e de atividades de monopólio Estatal à iniciativa privada.

Nesse cenário, a atuação estatal na economia foi reinventada, passando o Estado a atuar preponderantemente como agente normativo e regulador da atividade econômica e dos serviços públicos delegados, muitas vezes por meio da criação de agências reguladoras.

Dentre o arsenal teórico que emergiu dessa nova configuração, surge a teoria da regulação econômica com o objetivo de justificar quem receberá os benefícios ou quem arcará com os ônus da regulação, bem como sobre a forma que a regulação tomará e quais os efeitos desta sobre a alocação de recursos (STIGLER, 2017).

Com base nessas premissas, o presente estudo propõe uma análise do setor rodoviário internacional e interestadual de passageiros (TRIIP), que ganhou importância econômica e social com a política pública de incentivo e priorização do modal rodoviário cujo ápice foi atingido nas

---

1 O Estado de bem-estar social é um tipo de organização política, econômica e sócio-cultural que coloca o Estado como agente da promoção social e organizador da economia. Nesta orientação, o Estado é o agente regulamentador de toda a vida e saúde social, política e econômica do país, em parceria com empresas privadas e sindicatos, em níveis diferentes de acordo com o país em questão (SHUMPETER, Joseph E. On the concept of Social Value. in *Quarterly Journal of Economics*, volume 23, 1908-9, pag. 213-232).

décadas de 60 e 70 (SHILLER, 2018), sob a perspectiva da teoria da regulação econômica.

A pesquisa abordará, numa primeira parte, as premissas e diretrizes extraídas da teoria da regulação econômica, enumerando suas distinções com a teoria do interesse público e balizas de aplicação. Ato contínuo, será realizada uma evolução histórica sobre a regulação de TRIIP, enfocando os paradigmas normativos sucessivos até a implementação da previsão constitucional de 1988. Por fim, o estudo buscará traçar a evolução do setor de TRIIP à luz da teoria da regulação econômica, para ratificar a validade de suas premissas, seguida de uma análise empírica, com foco no resultado da regulação atual no mercado tratado.

A relevância do tema é ainda mais assente em razão da supressão de barreiras de entrada no mercado e da discussão em trânsito sobre o novo marco regulatório que tem o desafio de construir uma norma mais aderente aos princípios da livre iniciativa e da ampla concorrência e promover incentivos econômicos eficientes para ambas as partes do mercado (firmas e usuários).

Ao fim da análise da base teórica elegida e do mercado avaliado serão analisadas se as normas regulatórias e dados sobre TRIIP apresentam os resultados que seriam esperados pela aplicação da teoria da regulação econômica, o que a confirmaria; ou se os resultados apontam para a rejeição da aplicabilidade da teoria ao caso em questão.

## 1. A TEORIA DA REGULAÇÃO ECONÔMICA

A teoria econômica da regulação teve seu início com Stigler (1971), e sua principal característica é definida por Peltzman:

What has come to be called the economic theory of regulation, or ET, began with an article by George Stigler in 1971. The most important element of this theory is its integration of the analysis of political behavior with the larger body of economic analysis. Politicians, like the rest of us, are presumed to be self-interested maximizers. This means that interest groups can influence the outcome of the regulatory process by providing financial or other support to politicians or regulators (PELTZMAN, 1989, p. 1).

A proposta dessa teoria é a integração dos processos políticos e econômicos na análise da intervenção do Estado na economia, em oposição à visão que predominava, que não distinguia os aspectos normativos, relacionados a como deve se comportar o regulador, e os aspectos positivos

do processo de regulação econômica, que dizem respeito a como ele efetivamente se comporta (FIANI, 2004).

Para tanto, a teoria da regulação econômica aplica seus pressupostos teóricos ao comportamento dos agentes políticos e reguladores, assumindo que estes últimos tendem a maximizar sua utilidade e, por isso, tendem a atender aos grupos de interesse mais organizados, que podem lhes dar apoio político (PELTZMAN, 2017).

Sob o prisma econômico, a preocupação normativa é a capacidade de incentivar investimentos privados, corrigindo eventuais falhas de mercados, para com isso gerar o bem-estar social.

Importante ressaltar que, embora a teoria da regulação econômica proponha que a teoria do interesse público subestima o grau de influência do poder econômico e político na regulação, o Estado deve considerar os anseios da coletividade em geral na correção e ajustes de mercados.

A teoria do interesse público centra-se na ideia de que a intervenção do Estado na regulação se justifica em razão da existência de falhas de mercado, monopólios e externalidades, de forma que a atuação do regulador deve alocar os recursos de maneira eficiente.

É uma visão um pouco simplista e abstrata do que seja o papel do Estado, mas orienta a atividade regulatória para a busca do bem-estar, sem ignorar a dinâmica de mercado de oferta e procura e a realidade do setor regulado, sob pena de a regulação se tornar ineficiente.

Controvertendo essa visão limitada da teoria do interesse público ancorada na busca do bem-estar, para a teoria da regulação econômica o processo regulatório é resultado da interação estratégica dos vários agentes, na forma de grupos de pressão da sociedade e do Estado. Reforça-se que este último é um agente dotado de agenda e objetivos próprios, compondo e desfazendo alianças com os demais atores da sociedade, na medida de sua capacitação institucional e de seu posicionamento ideológico (FIANI, 1998).

Nesse contexto, a regulação baseada no interesse público não responde de forma adequada a uma série de problemas teóricos, práticos e políticos ligados ao processo regulatório. Seja porque o próprio conceito de interesse público é subjetivo e abstrato, ou porque a concretização do bem-estar social depende da satisfação das preferências individuais coletivamente consideradas, ou, ainda, porque não leva em consideração os confrontos entre grupos de interesse e os enredos políticos.

Por sua vez, a teoria econômica da regulação apresenta uma visão mais realista da regulação, pressupondo que as partes envolvidas são impulsionadas para maximizar seus próprios interesses e que a atuação regulatória do Estado é produto dos interesses dos regulados e do próprio regulador.

Ademais, em ambientes estatais com limitada disponibilidade de recursos financeiros, o regulador tem frequentemente que negociar com o legislador seus orçamentos, muitas vezes em disputas com outras agências reguladoras setoriais, fato esse que dá margem à atuação indireta de agentes econômicos (BALDWIN, CAVE & LODGE, 2012).

Definido o marco teórico da teoria da regulação econômica, com suas características e aplicação no exercício da atividade regulatória, passa-se à discussão da regulação do serviço regular<sup>2</sup> de transporte rodoviário coletivo internacional e interestadual de passageiros (TRIIP) à luz da teoria da regulação econômica.

## 2. ASPECTOS HISTÓRICOS DA REGULAÇÃO DO SETOR DE TRIIP

O setor de TRIIP formalmente instituído em 1945, com a criação do DNER pelo Decreto-lei nº 8.463/1945, desde a sua criação é marcado por uma regulação estatal mínima, em que os serviços são prestados por “permissionários de serviço público”, selecionados sem prévio procedimento licitatório (RAINER, 2018).

O Decreto nº 68.961/1971 outorgava o serviço através da celebração de contrato de concessão precedido de concorrência pública. A realização do certame deveria estar motivada na necessidade do serviço e na exploração economicamente viável, levando-se em conta se o mercado era atendido.

O Decreto nº 90.958/1985 e o Decreto nº 92.353/1986, que o sucedeu, além do regime de concessão através de concorrência pública, estabeleceram o regime de permissão, via seleção sumária da firma, e mantiveram a preocupação em garantir a viabilidade econômica do serviço ao considerar os reflexos de novas outorgas sobre os mercados em operação.

A Constituição de 1988 conferiu ao legislador ordinário competência para outorgar o serviço público de TRIIP por meio de autorização, permissão ou concessão, exigindo-se licitação apenas nos dois últimos casos.

Com a finalidade de compatibilizar o Decreto nº 92.353/1986 com os preceitos constitucionais, foi suprimida, por meio do Decreto nº 90.072/1990, a previsão da seleção sumária e estabelecida a licitação, na modalidade concorrência, tanto para a concessão quanto para a permissão de TRIIP.

A regulação anterior foi sucedida pelo Decreto nº 952/1993 que adotou a outorga de permissão para os serviços regulares de TRIIP e

---

<sup>2</sup> No presente ensaio optou-se por estudar apenas a exploração do serviço regular de TRIIP, não sendo objeto de análise a exploração do serviço em regime de fretamento (turístico, eventual ou contínuo) face ao tratamento distinto conferido pela legislação em vigor.

de autorização para os serviços temporários e sob regime de fretamento, mantendo pelo prazo de 15 anos as outorgas das firmas incumbentes.

O normativo posterior (Decreto nº 2.521/1998) não trouxe inovações relevantes quanto ao regime de outorga e à manutenção das outorgas das firmas incumbentes, cujos instrumentos permaneceram válidos pelo prazo fixado no regramento anterior.

No ano de 2001, a agência reguladora federal do setor de transportes terrestres (ANTT) foi criada pela Lei nº 10.233/2001 e, no que se refere ao serviço regular de TRIIP, assumiu a missão de outorgá-lo mediante permissão.

Foram editadas as Resoluções nº 2.868/2008<sup>3</sup> e nº 2.869/2008<sup>4</sup>, autorizando as firmas incumbentes a operar, em regime de autorização especial, em caráter precário, até 31 de dezembro de 2009 ou até que fossem celebrados os contratos de permissão precedidos de processo licitatório e iniciada a operação dos serviços.

O prazo previsto inicialmente foi sucessivamente prorrogado face a não finalização dos estudos necessários à realização da licitação. Apenas em 2013 foi publicado o Edital de Licitação nº 01/2013 relativo ao Projeto da Rede Nacional de Transporte Interestadual de Passageiros (ProPass-Brasil), que foi revogado pela Resolução 4.355/2014<sup>5</sup>, em razão da superveniência da Lei nº 12.996/2014.

A Lei nº 12.996/2014, verdadeiro *turning point* da regulação do setor, alterou o modelo de outorga do serviço regular de TRIIP para autorização. Se antes a lógica do setor era promover a concorrência pelo mercado por meio de permissão precedida de licitação, a partir da edição desta Lei, adotou-se a estratégia de promover a concorrência no mercado ao se estabelecer que a autorização independe de licitação, em regime de livre e aberta competição, com liberdade tarifária e sem limitações quanto ao seu número, características estas que deveriam ter aumentado a eficiência econômica do mercado.

No período subsequente foram editadas diversas normas regulando o setor, destacando-se a Resolução 4.770/2015<sup>6</sup>. Esta norma trouxe

3 Disponível em: [https://anttleis.antt.gov.br/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&num\\_ato=00002868&sgl\\_tipo=RES&sgl\\_orgao=DG/ANTT/MT&vlr\\_ano=2008&seq\\_ato=000](https://anttleis.antt.gov.br/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&num_ato=00002868&sgl_tipo=RES&sgl_orgao=DG/ANTT/MT&vlr_ano=2008&seq_ato=000). Acesso em: 06 jun. 2021.

4 Disponível em [https://anttleis.antt.gov.br/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&num\\_ato=00002869&sgl\\_tipo=RES&sgl\\_orgao=DG/ANTT/MT&vlr\\_ano=2008&seq\\_ato=000](https://anttleis.antt.gov.br/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&num_ato=00002869&sgl_tipo=RES&sgl_orgao=DG/ANTT/MT&vlr_ano=2008&seq_ato=000). Acesso em: 06 jun. 2021.

5 Disponível em [https://anttleis.antt.gov.br/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&num\\_ato=00004355&sgl\\_tipo=RES&sgl\\_orgao=DG/ANTT/MT&vlr\\_ano=2014&seq\\_ato=000](https://anttleis.antt.gov.br/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&num_ato=00004355&sgl_tipo=RES&sgl_orgao=DG/ANTT/MT&vlr_ano=2014&seq_ato=000). Acesso em: 06 jun. 2021.

6 Disponível em [https://anttleis.antt.gov.br/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&num\\_ato=00004770&sgl\\_tipo=RES&sgl\\_orgao=DG/ANTT/MT&vlr\\_ano=2015&seq\\_ato=000](https://anttleis.antt.gov.br/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&num_ato=00004770&sgl_tipo=RES&sgl_orgao=DG/ANTT/MT&vlr_ano=2015&seq_ato=000). Acesso em: 06 jun. 2021.

disposições transitórias que estabeleceram que até a finalização dos estudos para definição das hipóteses de inviabilidade operacional, o número de firmas por mercado estaria limitado àquelas já em operação, ou, tratando-se de mercado novo, a apenas duas firmas.

As limitações de acesso ao mercado foram modificadas com a edição da Deliberação ANTT nº 955/2019<sup>7</sup>, que declarou a revogação de todas as normas transitórias que se encontravam em descompasso com o regime de autorização cujo período de transição se encerrou em 18 de junho de 2019<sup>8</sup> (data limite para o controle tarifário pela ANTT).

Nesse período, também foi editado o Decreto nº 10.157/2019 que instituiu a política de estímulo ao TRIIP, cujos princípios fomentam a livre concorrência, a liberdade de preços, de itinerário e de frequência, a defesa do consumidor, e a redução do custo regulatório. Dentre as suas diretrizes, destaca-se a 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.

Atualmente, a ANTT está prestes a inaugurar o novo marco regulatório de TRIIP que pretende “satisfazer não apenas os princípios gerais da atividade econômica, como também os pressupostos de prestação de serviço adequado, e os deveres de universalização e continuidade”<sup>9</sup>. O assunto foi objeto da Audiência Pública nº 4/2020<sup>10</sup>, ainda pendente de apreciação e deliberação pela Diretoria Colegiada da ANTT.

### **3 ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DA REGULAÇÃO DO SETOR DE TRIIP À LUZ DA TEORIA DA REGULAÇÃO ECONÔMICA**

O presente capítulo tem por objetivo confrontar a evolução da regulação do setor de TRIIP com a teoria da regulação econômica na perspectiva das doutrinas de George Stigler e de Richard Posner.

Ao longo dos anos o serviço de TRIIP foi outorgado em caráter precário a determinadas firmas, sem critérios claros para exploração e

7 Disponível em [https://anttleis.antt.gov.br/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&num\\_ato=00000955&sgl\\_tipo=DLB&sgl\\_orgao=DG/ANTT/MI&vlr\\_ano=2019&seq\\_ato=000](https://anttleis.antt.gov.br/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&num_ato=00000955&sgl_tipo=DLB&sgl_orgao=DG/ANTT/MI&vlr_ano=2019&seq_ato=000). Acesso em: 06 jun. 2021.

8 Esse período de transição foi definido no art. 4º da Lei nº 12.996, de 2014, nos seguintes termos: “A ANTT, por um período de até 5 (cinco) anos, contado da publicação desta Lei, poderá fixar as tarifas máximas dos serviços regulares de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, bem como os critérios para seu reajuste”.

9 Trecho extraído da NOTA TÉCNICA SEI Nº 5042/2020/GEEST/SUPAS/DIR. Disponível em <https://participantt.antt.gov.br/Site/AudienciaPublica/VisualizarAvisoAudienciaPublica.aspx?CodigoAudiencia=423>. Acesso em: 06 jun. 2021.

10 Disponível em <https://participantt.antt.gov.br/Site/AudienciaPublica/VisualizarAvisoAudienciaPublica.aspx?CodigoAudiencia=423>. Acesso em: 03 jul. 2021.

prestação do serviço ou mediante ausência de procedimento isonômico para escolha dessas firmas (GÔMARA, 1999).

Ainda que os normativos anteriores à Constituição de 1988 previssessem a concorrência pública para seleção da firma, essas normas limitavam o ingresso de novas firmas à análise da sustentabilidade da exploração do serviço pelo Estado e estabeleciam critérios de desempate que favoreciam as firmas incumbentes, aspectos estes que denotam o *discrímen* em favor das firmas incumbentes que ingressaram no mercado sem que tenham sido submetidas a um processo licitatório.

Stigler aponta três modelos de benefícios políticos que os setores econômicos podem obter do Estado, dentre eles, o controle de entrada de novos competidores num mercado específico. Nesta seara, as políticas públicas regulatórias podem ser destinadas a dificultar a entrada de novos rivais, como, por exemplo, através do indeferimento de pedidos de licenças ou dificultando a concessão no mercado, cuja entrada de novos competidores é sujeita à permissão estatal (NASCIMENTO, 2015).

A Constituição de 1988 trouxe como mudança a outorga da permissão precedida de licitação e a necessidade de ser garantida a igualdade entre as firmas, além da possibilidade de autorização, conforme mencionado anteriormente. Nessa toada, as normas legais e infralegais posteriores deveriam garantir o caráter competitivo no procedimento licitatório e a livre concorrência na execução do serviço, vedando-se o estabelecimento de preferência ou distinção entre os licitantes.

Ocorre que, essas alterações não foram suficientes para modificar o panorama fático do setor de imediato. O princípio da continuidade da prestação do serviço público foi utilizado como fundamento para manutenção das outorgas das firmas incumbentes enquanto não houvesse o certame licitatório.

A alteração da modalidade de outorga promovida pela Lei nº 12.996/2014 ocorreu por iniciativa de uma associação de empresas do setor<sup>11</sup> no momento imediatamente anterior à finalização da licitação que permitiria pela primeira vez a adoção de permissão precedida de concorrência pública.

O regime autorizativo que deveria vigorar a partir da Lei nº 12.996/2014, também não teve aplicação imediata, uma vez que as disposições transitórias da Resolução 4.770/2015 que vigoraram até 18 de junho de 2019 criaram barreiras de entrada no mercado mantendo o *status quo* das firmas incumbentes.

Percebe-se que a regulação sobre TRIIP não foi capaz de promover a concorrência no mercado ou pelo mercado, limitando-se a manter em

11 A esse respeito, vide PARECER nº 24, de 2014-CN, da Comissão Mista da MPV 638/2014, sobre a Medida Provisória nº 638, de 2014. Disponível em: [prop\\_mostrarintegra\(camara.leg.br\)](http://prop_mostrarintegra.camara.leg.br). Acesso em: 06 jun. 2021.

operação as firmas incumbentes pelo prazo necessário a conclusão dos estudos necessários para implementação do regime permissionário e, posteriormente para implementação do regime autorizativo. O Estado se manteve no papel de provedor de uma regulação voltada a atender aos anseios de determinado grupo de interesse em detrimento do aumento da eficiência econômica do mercado regulado e dos usuários.

Stigler (1971) afirma que, em inúmeras situações, as firmas reguladas capturam o regulador e se beneficiam da sua proteção. Essa dominação se dá com o passar do tempo e representa um desvio nos propósitos originais da regulação, na medida em que a regulação passa a ser influenciada preponderantemente pelos próprios agentes econômicos regulados, em detrimento de outros grupos ou interesses que, em tese, deveriam ser considerados pelo regulador.

Apenas com a edição da Deliberação nº 955/2019, que efetivamente foi implementado o regime autorizativo disciplinado pela Lei nº 12.996/2014, de maneira que as firmas incumbentes passaram efetivamente a concorrer com as firmas entrantes no mercado. E, em decorrência, conforme será demonstrado no capítulo seguinte, os usuários do serviço de TRIIP passaram a dispor de uma maior oferta do serviço.

Pela primeira vez a regulação não estava preponderantemente voltada a atender aos interesses dos próprios agentes econômicos regulados. O regulador, sem descuidar dos aspectos econômicos que regem a exploração da atividade, parece ter se voltado aos propósitos originais da regulação, em especial, atender um outro grupo de interesses: o dos usuários do serviço de TRIIP.

Apesar do evidente avanço na regulação decorrente da preocupação do regulador de sopesar o atendimento a diversos grupos de interesse, em especial, o das firmas e o dos usuários, a implementação do regime autorizativo e a consequente concorrência no mercado tem ensejado embates nas mais diversas esferas de poder.

No âmbito do Poder Judiciário destacam-se as ADI 5549 e ADI 6270 propostas pelo Ministério Público Federal e por uma associação de empresas do setor, respectivamente que, em síntese, discutem a constitucionalidade do regime de autorização como espécie de outorga de serviço público<sup>12</sup>. No

---

<sup>12</sup> Importante destacar que essa discussão sobre a constitucionalidade não se observa em outros setores, que também se utilizam das autorizações para o desempenho de atividades similares e com o mesmo fundamento constitucional (por exemplo, os arts. 126 e 131 da Lei nº 9.472, de 1997 – exploração de serviços de telecomunicações em regime privado, mediante prévia autorização; art. 7º da Lei nº 9.074, de 1995 – a implantação de usinas termoeletricas e o aproveitamento de potenciais hidráulicos são objeto de autorização; art. 8º da Lei nº 12.815, 2013 – dispõe sobre a possibilidade de exploração de instalações portuárias mediante autorização; e art. 36, IV, da Lei nº 7.565, de 1986 – possibilidade de exploração de aeródromos por autorização).

poder legislativo, encontra-se em curso na Câmara dos Deputados o PL 3.819/2020<sup>13</sup>, que pretende retornar o regime de permissão e determinar a suspensão e reanálise dos atos praticados a partir de 30 de outubro de 2019 (data da publicação da Deliberação nº 955/2019), e perante o Tribunal de Contas da União (TCU) o TC 033.359/2020-2 trata de denúncia anônima por supostas ilegalidades cometidas pela ANTT na análise de pedidos de novos mercados<sup>14</sup>.

Nesse cenário de intensa disputa a respeito da modelo de outorga mais adequado para a consecução dos interesses coletivos visados na exploração do serviço de TRIIP, pode ser que antes da implementação do novo marco legal de TRIIP decorrente da Audiência Pública nº 4/2020 haja nova alteração legislativa retornando ao regime de permissão ou, que o Supremo Tribunal Federal decida sobre a constitucionalidade (ou não) do regime autorizativo, situações estas que podem conduzir a regulação do setor para outra direção.

#### 4. ANÁLISE EMPÍRICA DA REGULAÇÃO DO SETOR DE TRIIP

Compreendida a teoria da regulação econômica na perspectiva de George Stigler e de Richard Posner e confrontada as suas premissas com a evolução da regulação de TRIIP, o presente capítulo se dedica a analisar dados empíricos extraídos do sítio eletrônico da ANTT<sup>15</sup> no que pertine ao comportamento do mercado a partir da edição da Resolução nº 4.770/2015 e após a Deliberação nº 955/2019, até a data de 31 de dezembro de 2020<sup>16</sup>.

Como exposto no Capítulo anterior, as disposições transitórias da Resolução nº 4.770/2015 criaram barreiras de entrada no mercado, de forma que nos quatro anos de sua vigência não foi outorgado nenhum mercado novo e o número de novos entrantes para operar mercados já existentes foi ínfimo.

Entre 2015 e 2019, conforme se verifica na Figura 1, observa-se um alto grau de concentração do mercado. Dos cerca de 2 mil municípios atendidos pelo serviço de TRIIP, aproximadamente 40% eram explorados

13 Tramitação disponível em <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2268069>. Acesso em: 07 jul. 2021.

14 O termo mercado deve ser compreendido como um par de localidades que caracteriza uma origem e um destino.

15 Disponível em: <https://dados.antt.gov.br/>. Acesso em 07 de jul. 2021.

16 Optou-se por restringir a amostra até 31 de dezembro de 2020, em razão da decisão cautelar proferida pelo TCU, referendada pelo plenário da Corte de Contas no Acórdão nº 559/2021, que impede a ANTT de outorgar novos mercados e novas autorizações no setor de TRIIP. Acórdão disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%2ACORDAO-COMPLETO-2464571%22>. Acesso em: 07 de jul. 2021.

por uma única empresa em regime de monopólio. Se considerarmos os mercados explorados - par de origem e destino interestadual - em regime monopolista esse percentual aumenta para 66% do total.

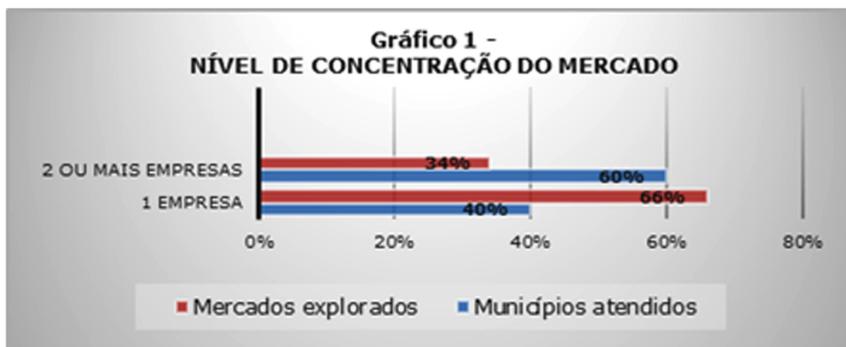


Figura 1: Nível de concentração do mercado  
Fonte: Dados extraídos do sítio eletrônico da ANTT<sup>17</sup>

Durante a vigência das regras transitórias da Resolução nº 4.770/2015, observa-se a baixa evolução do número de mercados autorizados e do quantitativo de empresas autorizadas.

Até 2015 foram autorizados 39.132 mercados e em 2019 o número de mercados autorizados somava 40.178, representando um acréscimo de apenas 2,7%. Por sua vez, no ano de 2020, momento em que é possível observar os efeitos da Deliberação nº 955/2019, esse número subiu para 48.000, o que corresponde a um incremento de cerca de 16,5% em relação a 2019.



Figura 2: Mercados autorizados

<sup>17</sup> Disponível em: <https://dados.antt.gov.br/>. Acesso em 07 de jul. 2021.

Fonte: Dados extraídos do sítio eletrônico da ANTT<sup>18</sup>

Em relação ao número de firmas autorizadas, a partir do ano de 2017 percebe-se uma estabilidade do quantitativo de empresas, ao passo que no ano de 2020 foram autorizadas 17 novas entrantes.



Figura 3: Firmas autorizadas

Fonte: Dados extraídos do sítio eletrônico da ANTT<sup>19</sup>

Extrai-se da Figura 3 que em pouco mais de um ano de vigência da Deliberação n.º 955/2019, o quantitativo de firmas em operação se igualou ao maior número verificado nos anos anteriores, o que denota uma expectativa de crescimento da concorrência no setor com o incremento de novas entrantes e, por consequência, a redução do quantitativo de mercados explorados em regime de monopólio ilustrado na Figura 1.

A eliminação completa das barreiras de entrada promoveu considerável incremento na exploração do serviço de TRIIP. No ano de 2020, foram autorizadas 6.753 novas ligações interestaduais, interligando 983 municípios que passaram a ser atendidos pelo serviço de TRIIP. Com isso, foi possível beneficiar 2,5 milhões de pessoas que foram incluídas à rede de atendimento do serviço, contando com ao menos uma ligação de transporte interestadual, promovendo a universalização do serviço público, e estender a mais 107 milhões de pessoas mais de uma opção de TRIIP, estimulando a ampla concorrência. O mapa a seguir demonstra a rápida expansão do setor regulado em resposta à abertura do mercado em 2020:

18 Disponível em: <https://dados.antt.gov.br/>. Acesso em 07 de jul. 2021.

19 Disponível em: <https://dados.antt.gov.br/>. Acesso em 07 de jul. 2021.

## Municípios Conectados em 2020

Municípios conectados pelos 14,151 mercados outorgados em 2020, conforme os atos publicados no DOU



Imagem 1: Municípios conectados em 2020

Fonte: Elaboração da SUPAS/ANTT<sup>20</sup>

Em sede de análise dos preços praticados pelo setor, as aferições empreendidas pelo órgão regulador demonstram que queda das barreiras representou uma notória redução dos preços praticados, tanto no serviço convencional como no executivo em médias distâncias, senão vejamos:

<sup>20</sup> Disponível em: <https://dados.antt.gov.br/>. Acesso em 07 de jul. 2021.

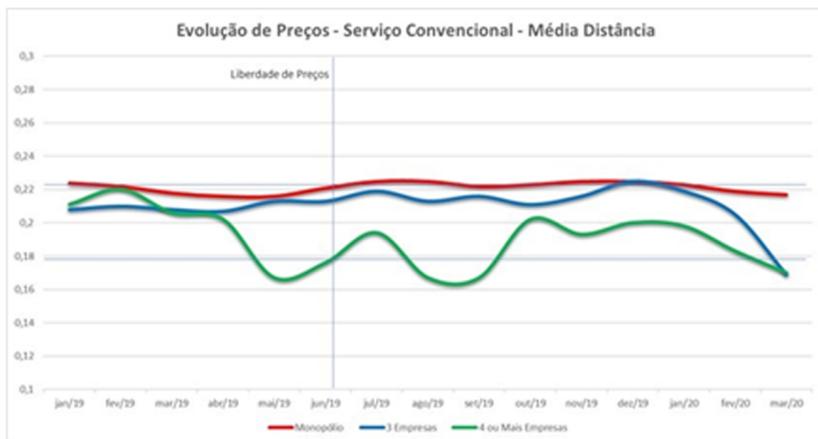


Figura 4: Evolução dos preços no serviço convencional  
Fonte: NOTA TÉCNICA SEI N° 5042/2020/GEEST/SUPAS/DIR<sup>21</sup>

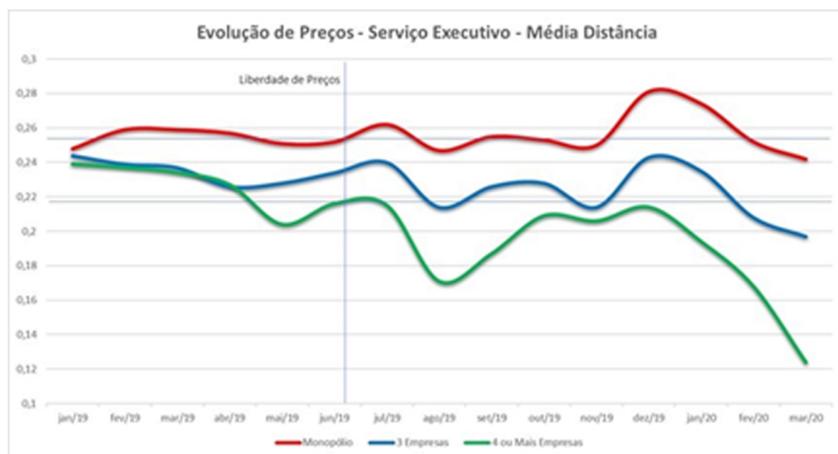


Figura 5: Evolução dos preços no serviço Executivo  
Fonte: NOTA TÉCNICA SEI N° 5042/2020/GEEST/SUPAS/DIR<sup>22</sup>

Os dados preliminares acima elencados – apurados a partir da vigência da Deliberação n° 955/2019 – apontam que o regime autorizativo cuja regulação é guiada pelo incentivo à concorrência no mercado, sem descuidar da dinâmica e peculiaridades do mercado regulado, têm potencial para trazer substanciais benefícios aos usuários do serviço de TRIIP, com

21 Disponível em: <https://dados.antt.gov.br/>. Acesso em 07 de jul. 2021.

22 Disponível em: <https://dados.antt.gov.br/>. Acesso em 07 de jul. 2021.

estímulo a maior disponibilidade do serviço e aos preços praticados no setor, em franco atendimento pelo regulador aos interesses dos grupos de usuários.

Por outro lado, o estímulo da concorrência no mercado provoca a alteração do *status quo* do grupo de interesses formado pelas firmas incumbentes que passam a concorrer com as novas entrantes, o que têm provocado uma reação pelo retorno das barreiras de ingresso no mercado, seja por meio de eventual declaração de inconstitucionalidade do regime autorizativo, seja por meio de alteração legislativa que promova o retorno ao regime de permissão.

## 5. CONCLUSÃO

O presente trabalho procurou revisar, à título teórico, os aspectos da teoria da regulação econômica, apontando suas características, campo de aplicação e limites. Buscou-se compreender, sob a perspectiva jurídico-econômica, a forma de intervenção do Estado por meio da regulação, identificando-a como um produto a ser fornecido pelo Estado e o processo regulatório como resultado da interação entre os agentes econômicos e as entidades estatais. Nesse cenário, a regulação é vista como resultado da pressão dos grupos de interesse privados, com objetivo de obter vantagens e maximizar lucros.

A partir dessa delimitação teórica, analisou-se a evolução histórica do setor de TRIIP com foco nas alterações das diretrizes normativo-regulatórias incidentes sobre o setor para constatar, em sede empírica, que ao longo dos anos a regulação do setor tende a ser produto da pressão dos grupos de interesse privados, que se utilizam de sua influência econômica para manter essa posição de vantagem, limitando ou impedindo a concorrência para o mercado (nos casos de permissão precedida de licitação) ou no mercado (nos casos de autorização).

Demonstrou-se também que a ruptura do modelo histórico dominante, com a abertura do mercado nos termos da legislação infraconstitucional, ancorou incontestáveis ganhos aos usuários, representados por aumento da disponibilidade e pelo estímulo aos preços praticados no setor, aferida pela diminuição dos valores no período avaliado.

Assim, embora no âmbito da teoria da regulação econômica haja certa dificuldade na comprovação de que a geração de um resultado específico para as firmas incumbentes seja decorrente da influência dos grupos de interesse privados ou de se foram fruto do objetivo do regulador de corrigir falhas de mercado, no caso de TRIIP, os ciclos de alterações legislativas relacionados ao modelo adequado para exploração

desse serviço, fruto de emendas ou propostas parlamentares não raras vezes pautadas por pleitos de associações que congregam firmas do setor, ou de questionamentos por parte dessas mesmas associações perante o STF a respeito da constitucionalidade do regime adotado pelo legislador ordinário, corroboram a existência de influência de grupos econômicos na manutenção da posição das firmas incumbentes de explorar o mercado em regime de monopólio.

Por fim, em razão da contemporaneidade da discussão e da influência historicamente constatada de grupos econômicos na regulação do setor, os novos rumos da regulação de TRIIP de que trata a Audiência Pública nº 4/2020 podem ser alterados a depender do grau de influência dos grupos de interesses, o que corrobora as premissas da teoria da regulação econômica.

## REFERÊNCIAS

BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. *Understanding Regulation: theory, strategy, and practice*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

FIANI, Ronaldo. *Afinal, a quais interesses serve a regulação?*. Economia e Sociedade, Campinas, SP, v. 13, n. 2 (23), p. 81-105, jul./dez. 2004.

\_\_\_\_\_. *Teoria da Regulação Econômica: Estado Atual e Perspectivas Futuras*. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 1998.

GÔMARA, Antônio Rúbio de Barros. *O transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros: um acrescentamento histórico*. Brasília: Associação Brasileira das Empresas de Transporte Rodoviário Intermunicipal, Interestadual e Internacional de Passageiros, 1999.

NASCIMENTO, Carlo Bruno Lopes do. *Dificuldades de regulação econômica: uma leitura das teorias de regulação*. Revista Jurídica Luso-Brasileira, Ano 1 (2015), nº 4, 191-238.

PELTZMAN, Sam. A Teoria Econômica da Regulação depois de uma Década de Desregulação. In: MATTOS, Paulo Todescan Lessa, et al. *Regulação Econômica e Democracia: o debate norte-americano*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017. p. 85-126.

RAINER, Yahn. *Desregulação de serviços públicos e o transporte intermunicipal de passageiros por ônibus: uma proposta viável?* Revista dos Transportes Públicos - ANTP - Ano 41 - 2018 - 3º quadrimestre. p.24-54.

SCHILLER, Alexandre Ortigão Sampaio Buarque. *Sistema de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros no Brasil: concorrência, falhas de governo e reflexos regulatórios*. 2018. 242f. Dissertação (mestrado) - Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas.

STIGLER, George. A Teoria da Regulação Econômica. In: MATTOS, Paulo Todescan Lessa, et al. *Regulação Econômica e Democracia: o debate norte-americano*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017. p. 31-55.