AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DAA

RELATORIA: DAA - Diretoria Alex Azevedo

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 23/2026

OBJETO: Recursos administrativos interpostos pelas empresas EXPRESSO GUANABARA LTDA., e EMPRESA GONTIJO DE TRANSPORTES S/A., contra DECISÃO SUPAS Nº 327, que deferiu pedido de mercados pleiteados pela empresa EXPRESSO SÃO LUIZ LTDA, - TAR nº BARN0045032

ORIGEM: SUPAS

PROCESSO (S): 50505.009485/2025-51

PROPOSIÇÃO PF/ANTT: não há

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

---

1. **EMENTA**

Cuida-se de recursos administrativos interpostos pelas empresas EXPRESSO GUANABARA LTDA. (CNPJ nº 41.550.112/0001-01) e EMPRESA GONTIJO DE TRANSPORTES S/A. (CNPJ nº 16.624.611/0001-40) em face da Decisão SUPAS nº 327, de 07 de março de 2025, por meio da qual restou deferido o pleito de outorga de mercados formulado pela empresa EXPRESSO SÃO LUIZ LTDA. (CNPJ nº 01.543.354/0001-45), objeto do TAR nº BARN0045032.

2. **RELATÓRIO**

Em 17/02/2025, a empresa EXPRESSO SÃO LUIZ LTDA. deflagrou o presente feito por meio do requerimento nº 50505.009485/2025-51, colimando a autorização de novos mercados, fulcrada na Resolução ANTT nº 6.033/2023 (SEI 29843645). Concluída a instrução processual, adveio a Decisão SUPAS nº 327, de 07/03/2025, publicada no Diário Oficial da União em 14/03/2025, que deferiu a outorga administrativa pleiteada (SEI 30533253).

Irresignadas, as empresas EXPRESSO GUANABARA LTDA. e EMPRESA GONTIJO DE TRANSPORTES S/A interpuseram recursos administrativos em 24/03/2025 (SEI 30774753) e 14/04/2025 (SEI 31343928), respectivamente, em face do referido ato decisório.

Em seu inconformismo protocolado em 24/03/2025 , a recorrente EXPRESSO GUANABARA LTDA. impugnou a Decisão SUPAS nº 327/2025. Apontou que o Termo de Autorização (TAR) nº BARN0045032 outorgado à EXPRESSO SÃO LUIZ LTDA. para a operação da linha Salvador/BA – Natal/RN (e suas respectivas seções) carece de ilegalidade.

Como lastro probatório, coligou aos autos os atos que deram origem ao mercado originário da contraparte, destacando a Decisão SUPAS nº 41/2024 (que publicou a Licença Operacional judicial Sinop/MT – São Paulo/SP) e a subsequente Decisão SUPAS nº 689/2024 (que realizou a adequação para o TAR nº MTRN0045031, Sinop/MT – Natal/RN).

A recorrente aduz, em síntese, que a Decisão SUPAS nº 327/2025 está eivada de ilegalidade insanável pelos seguintes fundamentos:

a) **Descumprimento de Requisito Essencial (Art. 15, § 1º, da Resolução nº 6.033/2023):** Argumenta que a outorga da linha Salvador/BA – Natal/RN violou a norma de regência, a qual veda a inclusão de mercados nos quais a transportadora não tenha sido efetivamente contemplada em janela de abertura.

b) **Irregularidade na Adequação de Origem (Art. 226, § 6º, da Resolução nº 6.033/2023):** Sustenta que o TAR utilizado como base para o novo pedido (TAR Sinop/MT – Natal/RN) adveio de uma conversão de Licença Operacional (LOP) judicial (Sinop/MT – São Paulo/SP, Prefixo nº 11-9591-00) que **não estava em efetiva operação** quando da entrada em vigor do novo marco regulatório (01/02/2024). Segundo a recorrente, o dispositivo de transição exige o binômio "vencimento/vigência" e a "efetiva operação" concomitante.

c) **Abandono de Prazo e Caducidade da LOP Judicial:** Destaca o descumprimento do art. 44 da antiga Resolução nº 4.770/2015, visto que a Expresso São Luiz apenas requereu o início das operações da LOP judicial em 09/02/2024 — ou seja, 31 dias após a publicação de seu deferimento (09/01/2024) , ultrapassando o prazo regulamentar de 30 dias. Sob essa ótica, a licença original já deveria ter sido alvo de revogação/extinção.

d) **Ofensa à Jurisprudência Administrativa da ANTT:** Invoca precedente da Diretoria Colegiada no Processo nº 50500.176750/2024-74, respaldado por Notas Jurídicas da Procuradoria Federal junto à ANTT, reafirmando que o art. 226, § 6º, é norma estrita de transição aplicável apenas a outorgas *sub judice* que estivessem vigentes e operando em 1º de fevereiro de 2024.

e) **Aplicação do Princípio da Autotutela:** Pugna pela aplicação da Súmula nº 473 do STF para que a Administração Pública exerça o controle de legalidade de seus próprios atos , culminando no efeito cascata de anulação/revogação tanto da Decisão SUPAS nº 689/2024 (mercado de Sinop/MT) quanto da Decisão SUPAS nº 327/2025 (mercado de Salvador/BA).

Intimada a se manifestar, a beneficiária EXPRESSO SÃO LUIZ LTDA. ofertou suas contrarrazões em 07/05/2025 (SEI 31965140 e 31966392).

Por fim, em 13/02/2026, a SUPAS procedeu à análise do binômio recursal por meio da Nota Técnica SEI nº 1380/2026/COTAX/GEOPE/SUPAS/DIR-ANTT (SEI 39488863). Na oportunidade, ante a ausência de elementos aptos a ensejar o juízo de retratação, a autoridade recorrida manteve a decisão guerreada e determinou a remessa dos autos à Diretoria Colegiada para julgamento definitivo.

3. **ADMISSIBILIDADE RECURSAL**

No que concerne aos pressupostos instrumentais de admissibilidade, cumpre avaliar a regularidade formal das peças recursais sob a ótica da tempestividade e da legitimidade, balizadas pelos ditames da Lei nº 9.784/1999 e pelo marco regulatório setorial.

Ab initio, quanto à **tempestividade**, verifica-se que o prazo para impugnação de decisões exaradas pelas Superintendências da ANTT rege-se pelo art. 59 da Lei nº 9.784/1999, que fixa o decêndio legal de 10 (dez) dias para a interposição de recurso administrativo.

Tomando por base a publicação da Decisão SUPAS nº 327 no Diário Oficial da União em 14/03/2025 (sexta-feira), o termo inicial para contagem do prazo operou-se em 17/03/2025 (segunda-feira), projetando o termo final para o dia 31/03/2025 (segunda-feira), em estrita observância à regra de exclusão do dia do começo (art. 66 da Lei Federal).

Sob esse prisma cronológico, o recurso interposto pela empresa **EXPRESSO GUANABARA LTDA.** em 24/03/2025 revela-se manifestamente **tempestivo**.

Lado outro, a insurgência protocolizada pela **EMPRESA GONTIJO DE TRANSPORTES S/A.** em 14/04/2025 deu-se muito após o exaurimento do prazo legal, restando caracterizada sua flagrante **intempestividade**, o que obsta o conhecimento de seu apelo por força da preclusão temporal (art. 63, I, da Lei nº 9.784/1999).

No tocante à **legitimidade**, esta resta plenamente configurada tão somente em relação à recorrente Expresso Guanabara Ltda. Na condição de transportadora regularmente habilitada e operante nos mesmos mercados geográficos outorgados à beneficiária, a empresa ostenta nítido interesse jurídico e econômico na higidez e na regularidade competitiva do setor, ostentando a condição de terceira prejudicada nos moldes do marco regulatório instituído pela Resolução ANTT nº 6.033/2023.

Ex positis, **CONHEÇO** do recurso administrativo interposto pela EXPRESSO GUANABARA LTDA., ante a satisfação dos requisitos legais, e **NÃO CONHEÇO** do recurso apresentado pela EMPRESA GONTIJO DE TRANSPORTES S/A., em face de sua manifesta intempestividade.

4. **FUNDAMENTAÇÃO**

Feitas a considerações iniciais fáticas e de admissibilidades recursais, adentra a análise de mérito recursal administativo interposto e conhecido pela EXPRESSO GUANABARA LTDA..

O cerne do debate gravita em torno da transposição de uma cadeia de outorgas cujo vício de origem corrompe, por via derivada, a higidez da Decisão SUPAS nº 327/2025.

No caso vertente, o histórico processual revela que a concessão da linha Salvador/BA – Natal/RN (TAR nº BARN0045032) à empresa EXPRESSO SÃO LUIZ LTDA. não decorreu de um procedimento autônomo ou de regular certame concorrencial, mas sim de um desmembramento do TAR anterior nº MTRN0045031 (Sinop/MT – Natal/RN, processo nº 50500.169781/2024-79). Este, por sua vez, originou-se da adequação de uma antiga Licença Operacional (LOP) obtida por via judicial para o trecho Sinop/MT – São Paulo/SP, processo nº 50500.106684/2020-41.

Ocorre que a referida adequação, realizada sob o pretexto de aplicar o art. 226, § 6º, da Resolução ANTT nº 6.033/2023, operou-se com manifesto erro de fato e de direito. O mencionado dispositivo de transição encerra uma norma de exceção estrita, cuja exegese não comporta ampliações: a conversão de LOPs decorrentes de ordens judiciais exige, cumulativamente, a vigência do título e a *efetiva operação* do serviço na exata data de entrada em vigor do novo marco regulatório, qual seja, 01/02/2024.

Cuida-se da aplicação inequívoca da teoria da invalidade derivada dos atos administrativos, consagrada na doutrina sob a vertente do 'efeito cascata', segundo a qual a nulidade que inquina o ato originário projeta-se, inexoravelmente, sobre todos os atos subsequentes que dele dependam ou que nele busquem sustentação jurídica.

Compulsando os autos, resta incontroverso que a beneficiária não operava materialmente a linha originária no marco temporal exigido pela norma.

Reforça a ilegalidade do título originário o descumprimento dos prazos peremptórios estabelecidos pelo regramento então vigente. Sob a égide da Resolução ANTT nº 4.770/2015, norma que regulava a matéria à época da outorga judicial, o início efetivo da prestação dos serviços correlatos à Licença Operacional (LOP) ostentava natureza de condição resolutiva, cujo implemento deveria se dar no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, contados de sua publicação.

No caso em tela, verifica-se que o ato concessivo adveio em 09/01/2024. Contudo, a empresa beneficiária apenas protocolizou o requerimento para início das operações em 09/02/2024, quando já exaurido o lapso temporal normativo pelo decurso de 30 (trinta) dias, ou seja, requerimento formulado com 31 (trinta e um) dias .

Manifesta, pois, a ocorrência da preclusão temporal e a consequente caducidade do provimento administrativo. Por conseguinte, carecendo a transportadora de título válido e eficaz apto a ser transmutado, resta desprovida de qualquer sustentação jurídica a posterior adequação de mercados operado, haja vista que não se pode adequar ou desmembrar uma licença que o próprio ordenamento já houvera ceifado.

O cotejo dessas datas evidencia que, no marco temporal intransponível de 1º de fevereiro de 2024, a referida linha subsistia tão somente no plano formal (no papel), carecendo de qualquer materialidade ou funcionamento prático. Sendo a *efetiva operação* o pressuposto de fato cumulativo e obrigatório erigido pelo art. 226, § 6º, da aludida Resolução, resta evidente que o título judicial originário era insuscetível de transmutação em autorização administrativa definitiva. Não se convolam expectativas de direito ou títulos inoperantes sob a égide de norma de transição estrita.

A ausência de operação fática fulmina a base de cálculo jurídica que autorizaria a adequação operada. Portanto, se o ato que deu origem ao mercado de Sinop/MT era natimorto por descumprimento dos requisitos regulamentares, a outorga subsequente do mercado de Salvador/BA carece de substrato de validade, qualificando-se como fruto de uma árvore envenenada.

Reforça o caráter ilegal da medida a flagrante violação ao art. 15, § 1º, da Resolução ANTT nº 6.033/2023. O ordenamento setorial vigente erigiu as janelas de abertura como instrumento preferencial e obrigatório para a introdução de novos mercados, visando assegurar a isonomia, a livre concorrência e a estabilidade regulatória.

Ao chancelar a emissão extraordinária de um Termo de Autorização (TAR) à margem de tal procedimento, e sem que a transportadora detivesse mercado legitimamente autorizado, a Administração Pública incorreu em desvio dos parâmetros normativos que limitam sua competência discricionária.

Patenteada a ilegalidade, o ordenamento jurídico não tolera a sobrevida do ato viciado. Conforme prescrito no art. 6º da própria Resolução ANTT nº 6.033/2023, expressamente invocado na fundamentação originária, a nulidade do Termo de Autorização (TAR) é medida imperativa que se impõe sempre que constatada a desconformidade do ato com o bloco de legalidade. Trata-se de vinculação ao princípio da legalidade estrita, que despoja a autoridade administrativa de qualquer margem discricionária de conveniência ou oportunidade.

Por conseguinte, uma vez identificada a invalidade derivada que corrói o TAR nº BARN0045032 (linha Salvador/BA – Natal/RN), exsurge o dever cogente desta Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros (SUPAS) de obstar a produção de quaisquer efeitos jurídicos ou operacionais pelo ato nulo, bem como de promover a imediata desconstituição *ex tunc* de todos os efeitos pretéritos que porventura tenham se produzido, restaurando-se o *status quo* ante e resguardando-se a estabilidade e a higidez do mercado regulado.

Ancore-se, ademais, que a inteligência aqui despendida encontra perfeito eco na jurisprudência administrativa contemporânea desta Agência Reguladora, restando pacificada em julgado recente de nossa Diretoria Colegiada.

O paradigmático processo nº 50500.176750/2024-74, relatado em caso análogo, cujo teor fixou balizas hermenêuticas intransponíveis para a aplicação das regras de transição do novo marco regulatório.

No referido precedente, este Colegiado solvou em definitivo a divergência interpretativa outrora existente entre a área técnica, que tendia a conferir uma elasticidade indevida ao art. 226, reputando como 'ativa' a linha meramente publicada no plano formal, e o núcleo de legalidade que rege as outorgas.

Restou ali consolidado o entendimento de que o art. 226, § 6º, da Resolução ANTT nº 6.033/2023, traduz norma de exceção estrita, não se prestando a franquear uma 'porta aberta' para a inserção casuística de títulos precários. Sob a ótica fixada pelo voto condutor, a transmutação de provimentos judiciais em autorizações definitivas pressupõe, obrigatoriamente, a conjugação concomitante da vigência e da *plena operação material* do serviço na data-limite de 1º de fevereiro de 2024.

Manifesta-se, pois, a perfeita simetria entre o entendimento desta Diretoria e a hipótese vertente. Conforme exaustivamente demonstrado, a Expresso São Luiz Ltda. não mantinha 'ônibus na rua' na data da virada regulatória, circunstância que atrai a mesma e severa consequência jurídica preconizada pela Diretoria Colegiada: a aplicação indevida do dispositivo de transição gera uma nulidade absoluta, insanável e insuscetível de convalidação.

Por fim, cumpre invocar o argumento de política regulatória agasalhado naquele julgado, voltado à preservação da segurança jurídica e da estabilidade das regras setoriais. Chancelar a subsistência de decisões administrativas equívocas, que estendam privilégios em desconformidade com a norma, aviltada a higidez competitiva e compromete a própria escorreita implantação do novo sistema de transporte rodoviário interestadual de passageiros. Daí por que a extirpação do TAR nº BARN0045032 revela-se medida imperiosa não apenas por imperativo de legalidade estrita, mas como salvaguarda da coerência decisória deste foro colegiado.

Diante de um cenário de patente desconformidade com o bloco de legalidade, não assiste margem de conveniência à agência senão o estrito cumprimento do seu dever de controle. Como preconiza a Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal, a Administração deve anular seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos.

Por todo o exposto, resta evidente que a Decisão SUPAS nº 327/2025 padece de nulidade absoluta, impondo-se a restauração do império da lei mediante a sua integral extirpação do ordenamento jurídico.

5. **PROPOSIÇÃO FINAL**

Ante todo o exposto e fundamentado, submeto a matéria à apreciação desta Diretoria Colegiada, votando no sentido de:

a) **CONHECER** do recurso administrativo interposto pela empresa **EXPRESSO GUANABARA LTDA.** (CNPJ nº 41.550.112/0001-01), porquanto preenchidos os pressupostos legais de admissibilidade;

b) **NÃO CONHECER** do recurso interposto pela **EMPRESA GONTIJO DE TRANSPORTES S/A** (CNPJ nº 16.624.611/0001-40), ante a sua manifesta intempestividade e consequente preclusão temporal; e

c) No mérito, **DAR PROVIMENTO** ao recurso provido pela EXPRESSO GUANABARA LTDA. para **DECLARAR A NULIDADE** da Decisão SUPAS nº 327, de 07 de março de 2025, e, por via de consequência, **ANULAR** o Termo de Autorização (TAR) nº BARN0045032 outorgado à empresa EXPRESSO SÃO LUIZ LTDA. (CNPJ nº 01.543.354/0001-45).

Por oportuno, **DETERMINO** e **RECOMENDO** à Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros (SUPAS) a adoção das seguintes providências imediatas para o fiel cumprimento desta medida colegiada:

I - Promova a imediata desconstituição de todos os efeitos operacionais e jurídicos decorrentes do TAR outrora emitido, oficiando-se a detentora para a imediata paralisação dos serviços na linha Salvador/BA – Natal/RN (e suas respectivas seções), sob pena das sanções regulamentares cabíveis;

II - Efetue a respectiva baixa e atualização cadastral nos sistemas de controle da Agência (como o Monitriip e o sistema de outorgas), fazendo constar a invalidação do título;

III - Proceda, em estrita observância ao princípio da autotutela administrativa e aos termos do precedente fixado no Voto do Processo nº 50500.176750/2024-74, à revisão de ofício da regularidade do TAR anterior nº MTRN0045031 (Sinop/MT – Natal/RN), bem como da adequação da Licença Operacional (LOP) judicial originária, avaliando a ocorrência de preclusão/caducidade pelo não início das operações no prazo regulamentar de 30 dias; e

Notifique as partes interessadas acerca do teor deste da decisão colegiada, cientificando-as para os fins de direito.

Brasília, 20 de maio de 2026.

(assinado eletronicamente)
DIRETOR ALEX AZEVEDO

Documento assinado eletronicamente por **ALEX ANTONIO DE AZEVEDO CRUZ**, **Diretor**, em 21/05/2026, às 15:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 21, inciso II, da Instrução Normativa nº 22/2023 da ANTT.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **42808618** e o código CRC **A5438C0C**.

Referência: Processo nº 50505.009485/2025-51 SEI nº 42808618