



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DDB

RELATORIA: DDB

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 105/2022

OBJETO: RECURSO ADMINISTRATIVO CONTRA A DECISÃO SUPAS Nº 297, DE 27 DE MAIO DE 2021.

ORIGEM: SUPAS

PROCESSO (S): 50500.042250/2021-97

PROPOSIÇÃO PRG: NÃO HÁ.

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

1. DO OBJETO

1.1. Trata-se de recurso administrativo interposto pela Empresa Gontijo de Transportes Ltda, contra a Decisão Supas 297/2021, que deferiu o pedido da empresa Expresso Adamantina Ltda, CNPJ 43.004.159/0001-97, para a implantação da linha São Paulo/SP - Belo Horizonte/MG.

2. DOS FATOS

2.1. Em 31/5/2021, a Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros - Supas, com base na Nota Técnica 2906/2021/GEOPE/SUPAS/DIR (SEI556440), publicou a Decisão 297/2021 (SEI 6556753), deferindo o pedido da empresa Expresso Adamantina Ltda, CNPJ nº 43.004.159/0001-97, para a implantação da linha São Paulo/SP - Belo Horizonte/MG, com as seguintes seções: São Paulo/SP - Pouso Alegre/MG, Atibaia/SP - Belo Horizonte/MG e Atibaia/SP - Pouso Alegre/MG.

2.2. Em 14/6/2021, nos autos do Processo Administrativo 50500.054301/2021-23, a Empresa Gontijo de Transportes Ltda., CNPJ 16.624.611/0098-73, protocolou o Pedido de Reconsideração da Decisão 297/2021.

2.3. Em 13/10/2022, a Gerência Operacional de Transportes de Passageiros - Geope emitiu a Nota Técnica 6612/2022/COTAX/GEOPE/SUPAS/DIR (SEI3803127), analisando os pressupostos de admissibilidade do recurso e, no mérito, rechaçando todos os argumentos apresentados pela empresa.

2.4. Em 25/10/2022, o Superintendente Substituto da Supas apresentou o Relatório à Diretoria 562/2022 (SEI13803142), acompanhando a manifestação técnica e propondo que a Diretoria Colegiada conheça o recurso, para, no mérito, negar-lhe provimento, conforme consta na minuta de deliberação (SEI 13803155). Além disso, por meio do Despacho de Instrução (SEI13803173) e do Ofício 31100/2022/COTAX/GEOPE/SUPAS/DIR-ANTT (SEI8803196), declarou que o processo reúne as condições previstas no §1º do art. 39 do Regimento Interno da ANTT.

2.5. Nesse mesmo dia, a Assessoria Administrativa e de Apoio do Gabinete do Diretor-Geral remeteu os autos à Secretaria Geral, por meio do Despacho (SEI 14077918), para inclusão do processo na pauta de sorteio.

2.6. Por fim, em 26/10/2022, os autos foram distribuídos, mediante sorteio, a esta Diretoria, conforme Certidão (SEI 14095388).

2.7. É o relatório.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. A Lei 10.233/2001 estabelece, no art. 68, § 3º, que qualquer pessoa, desde que seja parte interessada, terá o direito de petição ou de recorrer contra atos das Agências, no prazo máximo de trinta dias da sua oficialização, observado o disposto em regulamento.

3.2. Especificamente no caso em tela, a Resolução 5.285/2017, que dispõe sobre o Esquema Operacional de Serviço e as regras para modificação da prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, estabelece, no art. 42, que compete à Supas aprovar as solicitações referentes aos casos de modificação da prestação do serviço, não estabelecendo regras específicas sobre recurso.

3.3. Diante disso, devemos nos socorrer da Lei 9.784/2019, que estabelece as normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, definido, no Capítulo XV, as regras relativas à interposição de recursos.

3.4. De acordo com o art. 63, antes de adentrar à análise do mérito do recurso, deve-se avaliar preliminarmente se o recurso incorre em causas de *não conhecimento*, como se observa abaixo:

[...]

Art. 63. O recurso não será conhecido quando interposto:

I - fora do prazo;

II - perante órgão incompetente;

III - por quem não seja legitimado;

IV - após exaurida a esfera administrativa.

§ 1º Na hipótese do inciso II, será indicada ao recorrente a autoridade competente, sendo-lhe devolvido o prazo para recurso.

§ 2º O não conhecimento do recurso não impede a Administração de rever de ofício o ato ilegal, desde que não ocorrida preclusão administrativa.

[...]

(grifo acrescentado)

3.5. Analisando a primeira hipótese, de acordo com o art. 59 do diploma legal, salvo disposição legal específica, o prazo para interposição de recurso é de 10 dias, contados a partir ciência ou da divulgação oficial da decisão recorrida. Como o art. 68, § 3º, da Lei 10.233/2001 faculta a interposição de recurso em prazo de 30 dias, deve-se adotar este prazo para verificar a tempestividade do recurso.

3.6. Conforme mencionado acima, a Decisão foi publicada no Diário Oficial da União em 31/5/2021 e, por isso, o prazo para apresentação de recurso se iniciou em 1º/6/2021 e se esgotou no dia 1º/7/2021. A empresa protocolou seu recurso em 14/6/2021, conforme consta no recibo eletrônico (SEI 6829501), razão pela qual é tempestivo.

3.7. Quanto à segunda hipótese, o apelo foi endereçado à órgão competente, pois a Superintendência detém a competência para decidir sobre matéria, atendendo, assim, o disposto no art. 56, §1º, da Lei 9.784/1999 ("§ 1º O recurso será dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não a reconsiderar no prazo de cinco dias, o encaminhará à autoridade superior").

3.8. No tocante à terceira hipótese, verifica-se que a recorrente se enquadra como parte legítima para apresentação de recurso, nos termos do art. 58, II, da Lei 9.784/1999, vez que indiretamente afetada pela decisão recorrida, haja vista que explora a ligação São Paulo/SP - Belo Horizonte/MG como seção de diversas linhas.

3.9. Por fim, quanto à quarta hipótese, verifica-se que, consoante disposto no art. 68, § 3º, da Lei 10.233/2001, o recurso em face da decisão contida na Decisão da Supas é cabível.

3.10. **Diante disso, o recurso interposto pela Empresa Gontijo de Transportes Ltda deve ser conhecido.**

3.11. No que se refere ao mérito, vejo que o recurso apresentado pela Empresa Gontijo argumenta, em apertada síntese, que:

- A decisão da Supas descumpriu a decisão judicial proferida no Agravo de Instrumento 1004815-23.2021.4.01.0000, que determinou que "a ANTT se abstenha de conceder novas autorizações que se sobreponham aos mercados cuja prestação do serviço foi autorizada a suplicante".
- A decisão da Supas descumpriu as determinações contidas no Acórdão 559/2021-TCU-Plenário, que determinou cautelarmente que a ANTT "se abstenha de outorgar novos mercados e novas autorizações de transporte coletivo rodoviário de passageiros interestadual e internacional" até a decisão de mérito do Tribunal de Contas da União no processo TC 033.359/2020-2.
- A Supas não publicou os pedidos de implantação de linhas e seções requeridas pelas transportadoras para ciência dos interessados, infringindo o art. 5º, LX, e art. 37, caput, da Constituição Federal, bem como o art. 3º, inciso II e III, e art. 9º, inciso II, da Lei 9.784/1999;
- A decisão da Supas violou o art. 42, § 2º, da Resolução 4.770/2015 e art. 15, inciso V, da Resolução 5.285/2017, haja vista que não analisou os impactos dos novos mercados em mercados já existentes; e
- A decisão da Supas foi tomada num prazo muito curto dada a complexidade da matéria, o que confirma o vício da análise, que deixou de avaliar os impactos da proposta da empresa Adamantina.

3.12. Quanto ao primeiro ponto, conforme consta no Parecer de Força Executória 00031/2022/NAP-INFRA/ER-REG-PRF1/PGF/AGU (SE3244307), a decisão do Agravo de Instrumento 1004815-23.2021.4.01.0000 não atinge o pedido feito pela empresa Adamantina, conforme excerto abaixo:

[...]

Nesse contexto, conforme entendimento do Relator, ao ordenar a suspensão da autorização concedida pela ANTT à promovida Nordeste Transportes Ltda., a que se reporta a Portaria ANTT nº 587, de 05 de agosto de 2020, bem assim, que a ANTT se abstenha de conceder novas autorizações que se sobreponham aos mercados cuja prestação do serviço foi outorgada à suplicante (agravante Gontijo), eventualmente destinadas à promovida Nordeste Transportes Ltda., tal ordem judicial NÃO se estende a outras autorizações concedidas a terceiros, não integrantes da relação processual aqui instaurada.

Ou seja, a ordem judicial deve ser cumprida em relação às partes integrantes do processo, vez que, em decorrência do próprio artigo 506 do CPC, a decisão somente produz efeitos entre as partes integrantes da relação processual instaurada nos autos de origem e no presente recurso (ANTT, Gontijo e NORDESTE TRANSPORTES LTDA), não prejudicando terceiros.

[...] (grifos do original)

3.13. Quanto ao segundo ponto, o Acórdão do TCU vedou cautelarmente a outorga de novos mercados e não toda e qualquer modificação operacional da prestação dos serviços. No caso em tela, a empresa Adamantina já detinha o direito de explorar o mercado São Paulo/SP - Belo Horizonte/MG, contudo, amparada na Resolução 5.285/2017, optou por operá-la como ponto inicial e final de uma

linha. Nesse sentido, é a Nota Técnica 6612/2022/COTAX/GEOPE/SUPAS/DIR (SEI 13803127):

[...]

4.7. Ressalta-se, portanto, que é o **deferimento de LOP que caracteriza a criação/outorga de novos mercados**, o que não tem sido realizado pela ANTT desde a medida cautelar de 04/03/2021, confirmada com publicação do Acórdão nº 559/2021-Plenário, e **que não se confunde com as hipóteses de modificação operacional, disciplinadas pela Resolução ANTT nº 5.285, de 9 de fevereiro de 2017**, que dispõe sobre o Esquema Operacional de Serviço e as regras para modificação da prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, sob o regime de autorização, que assim dispõe, de forma taxativa:

[...]

4.8. Destacamos que os casos de implantação e supressão de seção (ponto intermediário), linha (ligação entre dois pontos de forma direta ou indireta) ou serviço diferenciado (veículos com características superiores), acima grafados, **pressupõe a detenção de autorização para operar o mercado por parte da empresa**, consoante exigem os artigos 9º, 14 e 34 da norma de regência, senão vejamos:

[...]

4.10. Nesse sentido, repise-se, desde 04/03/2021, em virtude de medida cautelar confirmada pelo Acórdão nº 559/2021-Plenário, **a ANTT não deferiu nenhuma outorga de novos mercados** seja para empresas portadoras de TAR, seja para empresas entrantes no TRIIP, **o que, todavia, não se confunde com atos para deferimento de meras modificações operacionais** solicitadas por empresas que já detinham mercados autorizados previamente à intervenção da Corte de Contas ou do Poder Judiciário.

[...] (grifos do original)

3.14. Quanto ao terceiro ponto, a Supas trouxe referida Nota Técnica que, como a decisão recorrida não deferiu a outorga de novos mercados, mas apenas uma modificação operacional, inaplicável ao caso o art. 27 da Resolução 4.770/2015, que dispõe que a ANTT "divulgará os mercados solicitados para que qualquer transportadora, no prazo de até 30 (trinta) dias, possa apresentar manifestação de interesse em operá-los". Acrescento a esse argumento o fato de que o processo não é sigiloso, podendo qualquer interessado ter acesso a ele, sendo que, inclusive, a própria Empresa Gontijo teve acesso aos autos para poder formular suas pretensões recursais.

3.15. Quanto ao quarto ponto, a Supas defende na Nota Técnica 6612/2022/COTAX/GEOPE/SUPAS/DIR (SEI13803127) que estudos de impacto nos mercados existentes somente deverão ser apresentados para casos de implantação de serviço oriundo de seccionamento intermediário, o que não é o caso dos autos.

3.16. Além disso, importante notar que, nos termos da Nota Técnica Conjunta 1/2018/GEROT/GETAU/SUPAS (SEI14103702), de 15/1/2018, ainda que fosse o caso de Empresa Gontijo ter o mercado São Paulo/SP - Belo Horizonte/MG como ponto inicial e final da linha, ainda assim não haveria qualquer óbice para o deferimento do pleito da empresa Adamantina, haja vista que a inviabilidade técnica, operacional e econômica se avalia na outorga da autorização e não na sua modificação operacional. Vale citar partes da referida manifestação técnica:

[...]

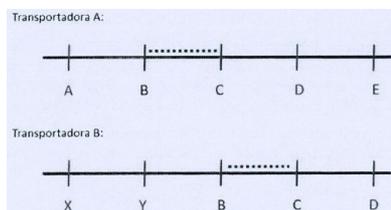
Depreende-se da Resolução ANTT nº 4.770/2015 que a ANTT confere às transportadoras, por meio de Termo de Autorização e de Licença Operacional, autorização para operarem mercados de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, sendo que tais mercados poderão ser explorados por meio de linhas independentes ou seções intermediárias.

Visando regulamentar a implantação de linha, a Resolução ANTT 5.285/2017 estabeleceu no art. 15 as seguintes regras:

[...]

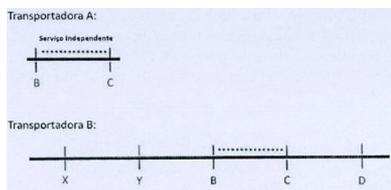
De acordo com o referido dispositivo, caso uma transportadora opere determinado mercado como seção intermediária de uma linha e pretende operá-lo de maneira independente, deverá apresentar os impactos na operação de mercados já existentes.

Diante dessa exigência, o que tem ocorrido é que, quando não há um serviço independente ainda, apenas a primeira empresa que pleiteia a operação de um seccionamento intermediário como um serviço independente está conseguindo obter o deferimento do pedido, enquanto que as demais não estão conseguindo o deferimento. Para facilitar a compreensão, suponha-se que duas transportadoras obtiveram autorização para explorar os mercados abaixo, conforme configuração contida na Licença Operacional:



Como se percebe, no caso em tela, somente há duas transportadoras que operam o mercado B - C e ambas o operam como seccionamento intermediário de uma linha.

Após determinado tempo, a transportadora A entende que seria melhor operar o mercado B - C de maneira independente. Assim, requer à ANTT a implantação da linha B - C. Como não existia até o momento um serviço B - C operado de maneira independente, a Agência resolve deferir o pedido.



Posteriormente, considerando a mudança ocorrida na operação do serviço prestado pela transportadora A, outra transportadora resolve também pleitear a operação do serviço B - C de maneira independente. Como agora já existe o serviço B - C operado como linha independente, a

Agência terá que avaliar os impactos da modificação operacional no mercado já existente.

Ocorre que a Resolução ANTT nº 4.770/2015 dispõe no art. 73 que a ANTT deverá realizar, até o dia 30 de junho de 2019, os estudos de avaliação de mercados, "com o objetivo de detalhar e estabelecer os parâmetros de avaliação dos casos enquadrados como inviabilidade operacional". Diante disso, como não há ainda os parâmetros dos casos enquadrados como inviabilidade operacional, a Agência entendia que o pleito da transportadora deveria ser sobrestado.

Para demonstrar a forma como deve ser aplicado o disposto no art. 15, inciso V, da Resolução ANTT nº 5.285/2017, importante esclarecer, à luz do que dispõe a Lei nº 10.233/2001 e da Resolução ANTT nº 4.770/2015, o momento e a circunstância em que se fará a análise de inviabilidade operacional.

No tocante ao momento, o próprio art. 73 da Resolução ANTT nº 4.770/2015 já estabelece quando ocorrerá a análise de inviabilidade operacional: após o detalhamento e estabelecimento dos critérios e parâmetros de avaliação dos casos enquadrados nessa situação.

Com relação à circunstância, a Lei nº 10.233/2001 dispõe no art. 47-B que "não haverá limite para o número de autorizações para o serviço regular de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, salvo no caso de inviabilidade operacional". Nesse mesmo sentido, é o art. 3º da Resolução ANTT nº 4.770/2015.

Os dispositivos são claros ao estabelecerem que a inviabilidade operacional será utilizada excepcionalmente para limitar o "número de autorizações para o serviço", isto é, a entrada de uma eventual transportadora em um mercado em que já há uma ou mais transportadoras explorando o serviço.

No caso de uma modificação operacional do serviço, como para a implantação de uma linha decorrente de um seccionamento intermediário já existente, não se está acrescentando uma transportadora ao sistema, mas apenas ocorrendo a mudança na forma de prestação de serviço de um mercado já autorizado. Nessa situação, as informações apresentadas no requerimento de implantação de linha a título de impacto dessa modificação em mercados já existentes não irão passar pelo crivo dos parâmetros de inviabilidade operacional a serem estabelecidos nos estudos previstos no art. 73 da Resolução ANTT nº 4.770/2015, visto que isso seria feito no momento da delegação do mercado e não na modificação operacional do mercado.

Importante deixar claro que a legislação que rege o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros não veda que uma modificação operacional cause impacto em um outro mercado. A razão para isso está na própria natureza da autorização, que tem como característica a livre e aberta competição, conforme disposto no art. 43 da Lei nº 10.233/2001:

[...]

Assim, o que as normas almejam não é que a ANTT vede qualquer impacto na operação de uma transportadora em relação a outra, mas apenas que não se permita que uma eventual entrada de um player no mercado cause sua inviabilidade operacional.

Portanto, considerando que uma norma não pode ser levada em consideração de maneira isolada, mas que se deve analisar sua conexão com outras normas, bem como sua finalidade, entende-se que, apresentados os dados e informações exigidos no art. 15 da Resolução ANTT nº 5.285/2017, a ANTT poderá deferir o pleito de implantação de linha decorrente de seccionamentos intermediários de uma linha já existente, ainda que haja impactos em mercados já existentes. Isso, conforme mencionado acima, fomentará a competição e vedará que a primeira transportadora a protocolar o pedido de implantação de linha tenha privilégios em relação às que vierem a pleitear posteriormente.

[...] (grifos acrescentados)

3.17. Quanto ao quinto ponto, entendo, com base nos argumentos apresentados acima, que a análise feita pela Supas foi escorregada e o fato de ter sido feita em um curto espaço de tempo denota, não uma apreciação afoita dos autos, mas sim uma marcha processual adequada, em consonância com o princípio da celeridade previsto no art. 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal.

3.18. **Portanto, entendo que o recurso não merece ser provido.**

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante todo o exposto, VOTO por conhecer do recurso interposto pela Empresa Gontijo de Transportes Ltda, para, no mérito, negar-lhe provimento.

Brasília, 7 de novembro de 2022.

(assinado eletronicamente)
DAVI FERREIRA GOMES BARRETO
Diretor



Documento assinado eletronicamente por **DAVI FERREIRA GOMES BARRETO, Diretor**, em 07/11/2022, às 15:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



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 **14097318** e o código CRC **9F44686D**.