



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DFQ

RELATORIA: DFQ**TERMO:** VOTO À DIRETORIA COLEGIADA**NÚMERO:** 7/2026**OBJETO:** Pedido de mercados**ORIGEM:** SUPAS**Processo:** 50500.063528/2020-89**PROPOSIÇÃO PF/ANTT:** NÃO HÁ.**ENCAMINHAMENTO:** À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

1. DO OBJETO

1.1. Requerimento para operação de mercados novos, realizado pela RODOVIARIA GRAVATAENSE LTDA, CNPJ nº 07.803.353/0001-79.

2. DOS FATOS

2.1. Em 30/06/2020, a interessada protocolou o pedido de operação de mercados.

2.2. A empresa obteve decisão judicial nos autos do processo autuado sob o nº 1021794-06.2025.4.01.3400, nos seguintes termos:

(...)

Isso posto, **JULGO PROCEDENTE** o pedido, com resolução de mérito nos termos do art. 487, I, do CPC, e **CONDENO** a ANTT a analisar o mérito dos Processos Administrativos nº 50500.063528/2020-89 e 50500.071950/2020-16, sendo garantida a estrita observância da Resolução ANTT nº 4.770/2015, indicando se existentes, eventuais pendências ao deferimento do pleito, dentro do prazo legal e razoável.

DEFIRO o pedido de tutela antecipada e **DETERMINO** à ANTT que analise o mérito dos Processos Administrativos nº 50500.063528/2020-89 e 50500.071950/2020-16, sendo garantida a estrita observância da Resolução ANTT nº 4.770/2015, indicando se existentes, eventuais pendências ao deferimento do pleito, dentro do prazo legal e razoável no prazo de até 90 (noventa) dias a contar da intimação desta sentença.

DECLARO inconstitucional e ilegal o item (9.3.2) do Acórdão 230/2023 – Plenário – do TCU por afronta o princípio da irretroatividade das leis na medida em que determina a aplicação retroativa do art. 47-B da Lei 10.233/2001, alterado pela Lei 14.298/2022, aos pedidos protocolados e pendentes de deliberação antes da entrada em vigor da norma, bem como o art. 230 da Resolução n. 6.033, de 2023, da ANTT.

2.3. A análise do requerimento se deu conforme Nota Técnica - ANTT 11068 (SEI nº 36998289).

2.4. O processo foi então instruído com o Relatório à Diretoria 691 (SEI nº 38034847) e Minuta de Deliberação (SEI nº 38035099).

2.5. De acordo com a Certidão de Distribuição (SEI nº 38060637) os autos foram distribuídos à minha relatoria.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. De início, esclareço que existiam duas decisões judiciais vigentes, proferidas no bojo do processo judicial autuado sob o nº 1061639-21.2020.4.01.3400 e no processo nº 1021794-06.2025.4.01.3400. Ocorre que o juízo reconheceu erro de procedimento, em razão da existência de litispendência, em uma das ações.

3.2. Em razão disso, foi declarada a nulidade da sentença proferida no processo de nº nº 1061639-21.2020.4.01.3400 e determinada a extinção do feito, sem resolução de mérito, nos termos do art. 485, inciso V, c/c art. 354, ambos do Código de Processo Civil, sendo declarada insubsistente a sentença anteriormente prolatada e prejudicada a apelação interposta pela ANTT.

3.3. Nesse sentido, permaneceu vigente a decisão proferida nos autos da Ação de Obrigação de Fazer nº 1021794-06.2025.4.01.3400, a qual passa-se ao cumprimento, nos termos especificados no Parecer de Força Executória, nº 00772/2025/PRIO-I REG/EFIN1/PGF/AGU (37917976)

3.4. Feitos os esclarecimentos iniciais, vale dizer que a determinação proferida pelo judiciário afastou a Resolução nº 6.033/2023, uma vez que determinou que a análise seja feita com base na Resolução nº 6.013/2023.

3.5. Nesse sentido, não resta margem de discricionariedade para a ANTT.

3.6. Quanto aos requisitos necessários para a operação da linha, eles foram analisados, conforme atestado pela SUPAS. Consta no Relatório à Diretoria 691 (SEI nº 38034847):

“ (...)”

4.1. A verificação do nível de MONITRIIP constitui a primeira etapa da De acordo com os registros desta Agência, a empresa não possuía Licença Operacional - LOP, portanto foi desconsiderado para análise o Nível de Implantação para os dados enviados no Sistema de Monitoramento do Transporte Interestadual e Internacional Coletivo - MONITRIIP, conforme disposto no art. 4, § 4º da Deliberação nº 134/2018, assim como, conforme esclarecimentos da PRG (SEI nº 4772112), é afastada a aplicabilidade do inciso V da Deliberação nº 254/2020.

4.2. Quanto aos requisitos necessários para a operação da linha, foram analisados por meio do Relatório de Análise Técnica (36996898), em que foram verificados: infraestrutura, cadastros de veículos e de motoristas, necessários para a operação dos serviços, assim como foi realizada a verificação das inscrições estaduais das unidades da federação onde a transportadora possui pontos de embarque/desembarque, além da análise das demais documentações encaminhadas.

4.3. O cadastramento e validação de instalações, linhas e seções foram realizados no sistema SIGMA, devidamente disponibilizado à empresa (36974649).

4.4. Assim, de acordo com o Relatório de Análise Técnica (36996898), constata-se o cumprimento dos requisitos técnicos e operacionais necessários à autorização de novos mercados, conforme previsão da Resolução ANTT nº 4.770/2015.

(...)”

3.7. Destaca-se, ainda, que após o requerimento da transportadora, a EMPRESA GONTIJO DE TRANSPORTES S/A, CNPJ nº 16.624.611/0098-73, realizou protocolo com impugnação (50500.014214/2021-33) o qual foi devidamente analisado pela SUPAS no Relatório à Diretoria 691 (SEI nº 38034847), conforme reprodução abaixo:

“(…)

· Da proteção dos particulares detentores de outorgas anteriores na ampliação da rede - Garantia de ressarcimento dos investimentos realizados:

Não há que se falar em garantia de ressarcimento dos investimentos realizados, a uma que os contratos de permissão foram extintos em outubro de 2008; a duas, que não há quebra de contrato de permissão vigente; a três, com o novo regime de delegação, por meio de autorização, conforme estabelece a Lei nº 12.996/14, desde o dia 19/06/2019 as transportadoras se valem da liberdade tarifária em um mercado livre e competitivo.

· Devido Processo Legal – Ausência de Rede:

As escolhas regulatórias positivadas na Resolução nº 4.770/2015 não estão em discussão, ademais, as próprias impugnantes depõem contra seus próprios argumentos – sobre a necessidade de inclusão das linhas na rede de transporte a serem aprovadas pelo CONIT, comando normativo, diga-se, já revogado pela Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019 –, na medida em que essa empresa solicita outorgas dos mesmos mercados e na mesma forma contra a qual sustentam se insurgirem.

Sobre a necessidade de inclusão das linhas na rede de transporte a serem aprovadas pelo CONIT, comando normativo, que já foi revogado pela Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019.

Observa-se que não houve qualquer violação ao devido processo legal, vez que os mercados solicitados foram divulgados na forma e pelo prazo previsto na Resolução nº 4.770/2015 e em outros normativos então vigentes.

De igual forma não há por que ventilar a necessidade de realização de processo seletivo público, adstrito por lei – parágrafo único do art. 47-B da Lei nº 10.233/2001 – e por resolução – art. 41 da Resolução nº 4.770/2015 – às hipóteses de inviabilidade operacional, o que não foi constatado ao longo do processo e nem no pedido de impugnação.

· Suposta inobservância dos requisitos procedimentais e alegação de concorrência ruinosa:

O Decreto nº 10.157/2019 delimitou o conceito de inviabilidade operacional à hipóteses de caracterização de restrição de infraestrutura, ou seja, limitações de embarques e desembarques em terminais rodoviários, de forma que não há por que ventilar a necessidade de realização de estudos de viabilidade operacional após a publicação do citado Decreto.

Assim, a reclamação da empresa não pode prosperar, visto que hoje o mercado de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros tem como característica a liberdade de preços e o ambiente de livre e aberta competição, bem como porque a alegação encontra-se ancorada na concepção equivocada de que a concorrência no mercado de TRIP seria, por si só, uma prática desleal, em absoluta contradição com o texto legal que prega que esse setor opere em um ambiente de livre e aberta competição.

· Aplicabilidade das regras contidas nas Portarias 249/2018 e 258/2018.

As referidas Portarias foram revogadas e estavam fundamentadas na noção de concorrência ruinosa, conceito já superado pelo Decreto nº 10.157/2019. Além disso, a Portaria nº 258/2018 trata de modificações operacionais, não sendo aplicável a pleitos de novos mercados conforme o art. 25 da Resolução nº 4.770/2015.

· Processo Seletivo

A exigência de processo seletivo público se aplica apenas a casos de inviabilidade operacional, conforme previsto no parágrafo único do art. 47-B da Lei nº 10.233/2001 e no art. 41 da Resolução nº 4.770/2015. Como não há restrição de infraestrutura nos mercados solicitados, tal procedimento não se faz necessário.

· Qualificação técnico-operacional só pode ser enquadrada até, no máximo, na classe II

Conforme art. 15 da Resolução nº 4.770/2015, a transportadora será classificada em função do perfil de sua qualificação técnico-operacional, definida pelas classes I, II e III, de acordo com o volume produzido de passageiro-quilômetro/ano, conforme a seguir:

Classes	I	II	III
Pass.km	Até	Acima de	
Transportados/ano	37.319.800	37.319.800 até 186.599.000	Acima de 186.599.000

O artigo 16 da citada resolução estabelece que a transportadora só poderá operar mercado com produção de passageiro-quilômetro/ano que se enquadre na classe correspondente ou em classe inferior à sua qualificação técnico-operacional, conforme os critérios definidos no art. 15 da Resolução nº 4.770/2015.

Com a publicação da Resolução ANTT nº 6.033/2023, que instituiu o novo marco regulatório do Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros - TRIP, e, diante da modernização tecnológica, a ANTT promoveu a migração da base de dados do Sistema de Gerenciamento de Permissões - SGP e do Sistema de Formulários LOP (Infraestrutura) para o Sistema de Gerenciamento e Monitoramento de Autorizações - SIGMA.

Nesse contexto, com a descontinuidade dos antigos sistemas (SGP e LOP), a conformidade do cadastro das instalações, linhas e seções é feita pelo Sistema SIGMA.

· MONITRIIP - Da exigência prevista na Deliberação nº 134/2018 - Nível I :

De acordo com os registros desta Agência, a empresa não possuía Licença Operacional - LOP, portanto foi desconsiderado para análise o Nível de Implantação para os dados enviados no Sistema de Monitoramento do Transporte Interestadual e Internacional Coletivo - MONITRIIP, conforme disposto no art. 4, § 4º da Deliberação nº 134/2018, assim como, conforme esclarecimentos da PRG (SEI nº 4772112), é afastada a aplicabilidade do inciso V da Deliberação nº 254/2020.

Além disso, a Resolução ANTT nº 6.033/2023, que instituiu o novo marco regulatório do TRIP, revogou os arts. 2º e 4º da Deliberação nº 134/2018, os quais tratavam dos níveis de implantação do MONITRIIP. Atualmente, o envio de dados pelo sistema continua sendo obrigatório, inclusive para aferição futura dos Indicadores de Avaliação do TAR (ICV, ITB, IPO, IGE) e do Índice de Qualidade de Transporte (IQT), ainda em fase de implementação. Em razão da atualização do sistema MONITRIIP e da extinção dos Termos de Autorização (TAR) e das Licenças Operacionais em 11/11/2024, a verificação do nível mais recente do sistema tornou-se prejudicada.

· Grande dificuldade de análise, por parte da empresa, para impugnar tantos pedidos de implantação de mercado, no prazo de 30 dias, por isso pede prorrogação do prazo para 120 dias:

Observa-se que a Empresa Gontijo quer impugnar todos os pedidos de implantação de mercados, independentemente, se haverá alguma inviabilidade operacional que a afetará. Nesse sentido, vale destacar o voto DDB 49 (SEI 3241537), que salienta a necessidade de investigar a prática **"SHAM LITIGATION"**, conforme abaixo:

Ainda no corpo da NOTA TÉCNICA - ANTT 1659 (3241463), a Assessoria DDB alerta para o excessivo número de petições apresentados no âmbito dos processos de TRIP:

"31. Nesse sentido, a Administração deve se resguardar do abuso de direito de peticionar. Não obstante seu fundo constitucional, isso pode ser caracterizado como prática de "sham litigation", uma variação da litigância de má-fé em ações com vistas a prejudicar a concorrência."

Antes de avançar nesse tema, recorro ao conceito de "sham litigation" do ex-Conselheiro do CADE e atual Secretário de Advocacia da Concorrência e Competitividade, César Costa Alves de Mattos[1]:

"[...] a conduta consubstanciada no exercício abusivo do direito de petição, com a finalidade de impor prejuízos ao ambiente concorrencial. Ou, em outras palavras, sham litigation é a litigância predatória ou fraudulenta com efeitos anticompetitivos, ou seja, o uso impróprio das instâncias judiciais e dos processos governamentais adjudicantes contra rivais para alcançar efeitos anticompetitivos"

· IAP

Conforme estabelece o art. 4º da Lei nº 12.996/14, por um período de até 5 (cinco) anos, contado da publicação desta Lei, a ANTT fixou as tarifas máximas dos serviços regulares de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, bem como os critérios para seu reajuste. O prazo de até 05 anos se expirou no dia 19/09/2019. Desta forma, a partir desta data as transportadoras se valem da liberdade tarifária, não cabendo mais à ANTT fazer estudos de demanda ou mesmo monitorar IAP.

· Inobservância da Instrução Normativa nº 01 de 11/08/2020 - Ordem cronológica dos pedidos.

A fila de processamento foi respeitada conforme os arts. 6º e 7º da IN nº 01/2020. No caso específico, o último protocolo da empresa é datado de 30/06/2020, e a análise observou estritamente os marcos definidos, inclusive em cumprimento à decisão judicial.

· Publicidade dos pedidos

Conforme o art. 27 da Resolução nº 4.770/2015, a ANTT divulgou os mercados solicitados no sítio eletrônico oficial, o que satisfaz a exigência legal de publicidade.

· **Ausência de comprovação de condições para operação dos mercados art. 25 da Resolução nº 4.770/2015:**

Quanto aos requisitos necessários para a operação da linha, foram analisados por meio do Relatório de Análise Técnica 36996898, em que foram verificados: cadastros de veículos e de motoristas, necessários para a operação dos serviços, assim como foi realizada a verificação das inscrições estaduais das unidades da federação onde a transportadora possui pontos de embarque/desembarque, além da análise das demais documentações encaminhadas.

O cadastramento e validação de instalações, linhas e seções foram realizados no sistema SIGMA, devidamente disponibilizado à empresa (36974649).

· **Interesse da impugnante nos mercados solicitados**

O Decreto nº 10.157/2019 delimitou o conceito de inviabilidade operacional à hipóteses de caracterização de restrição de infraestrutura, ou seja, limitações de embarques e desembarques em terminais rodoviários.

Assim, caso a impugnante tenha interesse na operação dos mercados pleiteados, pode pleitear a operação com base na Deliberação nº 955/2019 e Resolução nº 4770/2015, uma vez que independe da desistência da RODOVIARIA GRAVATAENSE LTDA, CNPJ nº 07.803.353/0001-79, pois não há mais limitação de operadoras por mercado, salvo nos casos de inviabilidade operacional definidos pelo citado decreto.

· **Risco ao próprio sistema de transporte interestadual e intermunicipal cuja competência e titularidade é dos Estados:**

Em razão da evolução histórica do setor, surgiram seções intermunicipais em linhas interestaduais. Ocorre que a Constituição Federal de 1988 ao definir a divisão de competências entre os entes federados, estabeleceu que, segundo o princípio da predominância de interesse, cabe à União as matérias de interesse preponderantemente geral, ao passo que aos Estados cabem os assuntos de primordial interesse regional e aos municípios concernem as questões de importância local.

Nessa perspectiva, o inciso XII, alínea e, do art. 21 da Carta Magna brasileira determina que é competência de a União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. E por sua vez, **cabe aos Estados**, nos termos do § 1º do art. 25 da Carta Magna, o **transporte intermunicipal de passageiros**.

Nesse sentido, tendo em vista o possível interesse público na continuidade da prestação de serviços que atendam a tais mercados de transportes, a ANTT permitiu a operação conjunta de mercados intermunicipais em linhas interestaduais. No entanto, com a vigência da Resolução 4.770/2015, as seções intermunicipais não são mais cadastradas no Sistema de Gerenciamento de Permissões – SGP, de modo que são cadastrados apenas, caso necessário, o ponto adicional para embarque de passageiros no esquema operacional e o registro da autorização no histórico da linha, desde que apresentem documento comprobatório válido de que o órgão responsável pela outorga de serviços intermunicipais delegou a empresa os mercados que pretende inserir nos serviços.

· **Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 5549, pendente de julgamento no Supremo Tribunal Federal – STF, em razão de alterações trazidas pela Lei nº 12.996, de 18 de junho de 2014.**

De pronto, importa ressaltar que a Lei nº 12.996/2014 não está em discussão nesse processo, bem como inexistente qualquer decisão liminar que suspenda seus efeitos, ou seja, trata-se de uma norma vigente e válida. Logo, as alegações da impetrante não merecem prosperar.

· **Análise das condições de habilitação:**

Conforme art. 2º, inciso XXIII, da Resolução nº 4770/2015, o Termo de Autorização de Serviços Regulares é um ato da Diretoria da ANTT, vinculado aos requisitos desta Resolução, que terá prazo de vigência indeterminado, com renovação da documentação a cada período de três anos e que torna a transportadora apta a solicitar os mercados e as linhas para a prestação de serviços regulares de transporte rodoviário coletivo interestadual ou internacional de passageiros.

Assim, a documentação relacionada na Resolução nº 4770/2015 é analisada quando da obtenção e renovação do TAR, em atendimento à legislação citada.

Conforme verificado nos autos, a empresa encontra-se devidamente habilitada para pleitear o TAR, tendo cumprido os requisitos necessários para a outorga dos mercados objeto da presente demanda.

3.8. Nesse sentido, alinho-me ao entendimento da SUPAS para conhecer a impugnação e, no mérito, negar provimento.

3.9. Diante do exposto, considerando as manifestações técnicas e jurídicas citadas, cujos argumentos são adotados e passam a integrar este ato, nos termos do artigo 50, inciso I, §1º, da Lei nº 9.784, de 1999, e em cumprimento à decisão judicial proferida nos autos do processo nº 1021794-06.2025.4.01.340, o pedido de autorização da RODOVIARIA GRAVATAENSE LTDA., CNPJ nº 07.803.353/0001-79, para autorizar a operação da linha FORTALEZA/CE – SANTA CRUZ DO CAPIBARIBE/PE, com as seções indicadas no anexo da deliberação, deve ser deferido na condição **sub judice**, conforme minuta de Deliberação 39112588.

4. **DA PROPOSIÇÃO FINAL**

4.1. Ante o exposto, VOTO por:

- Deferir o pedido da RODOVIARIA GRAVATAENSE LTDA., CNPJ nº 07.803.353/0001-79, para autorizar a operação da linha FORTALEZA/CE – SANTA CRUZ DO CAPIBARIBE/PE, com as seções indicadas no anexo da deliberação, na condição **sub judice**.
- Conhecer a impugnação da EMPRESA GONTIJO DE TRANSPORTES S/A, CNPJ nº 16.624.611/0098-73, para, no mérito, negar-lhe provimento.

Brasília, [data da assinatura eletrônica].

FELIPE QUEIROZ
DIRETOR (A)



Documento assinado eletronicamente por **FELIPE FERNANDES QUEIROZ**, Diretor, em 30/01/2026, às 17:15, 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 **39112499** e o código CRC **E938E9C0**.