



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DFQ

RELATORIA: DFQ

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 45/2024

OBJETO: CUMPRIMENTO DE DECISÃO JUDICIAL PARA ANÁLISE DO PEDIDO DE MERCADOS Nº 50500.126697/2020-37 - MANDADO DE SEGURANÇA Nº 1015068-50.2024.4.01.3400

ORIGEM: SUPAS

PROCESSO (S): 50500.126697/2020-37

PROPOSIÇÃO PF/ANTT: NÃO HÁ.

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

1. DO OBJETO

1.1. Pedido de mercado nº 50500.126697/2020-37 sobre o qual recai a decisão judicial proferida no bojo do Mandado de Segurança nº 1015068-50.2024.4.01.3400, em trâmite perante a 8ª Vara Federal Cível da SJDF, impetrado pela empresa NOBRE VTR TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE PASSAGEIROS LTDA., CNPJ nº 18.538.045/0001-80, determinando a análise do requerimento administrativo.

2. DOS FATOS

2.1. Em 27/11/2020, a empresa VTR TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE PASSAGEIROS LTDA., CNPJ nº 18.538.045/0001-80, protocolou o pedido de mercados novos sob o nº 50500.126697/2020-37.

2.2. Nos termos dos artigos 6º e 7º, ambos da Instrução Normativa nº 01/2020, o requerimento da autora foi incluído na fila de processamento de análise de acordo com a data do último protocolo

2.3. Contudo, houve Medida Cautelar exarada pelo Tribunal de Contas da União - TCU, em 04/03/2021, nos autos do Processo TC 033.359/2020-2 (determinando, mediante Decisão Monocrática do Ministro Relator, confirmada parcialmente no Acórdão nº 559/2021, que a Agência Nacional de Transportes Terrestres - 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"), restou suspensa a análise de pleitos de novos mercados e novas autorizações até ulterior decisão da Corte de Contas. Dessa forma, em estrito cumprimento à determinação do TCU, durante quase (dois) anos restou suspensa a publicação de ato formal para deferimento de novos mercados.

2.4. Inconformada com a demora para a análise do pleito, a empresa impetrou Mandado de Segurança, autuado sob o nº 1015068-50.2024.4.01.3400, em trâmite perante a 8ª Vara Federal Cível da SJDF, objetivando, em síntese, a análise e conclusão do pedido administrativo de nº 50500.126697/2020-37.

2.5. O juízo responsável pelo processamento dos autos deferiu o pedido de antecipação de tutela, tendo proferido decisão liminar, nos seguintes termos (23019715):

"Por todo o exposto, presentes os requisitos da probabilidade do direito e do risco de dano irreparável, DEFIRO A LIMINAR para determinar à autoridade impetrada que analise e decida o pedido de novos mercados, objeto do Processo Administrativo nº 50500.126697/2020-37, no prazo de 30 (trinta) dias, observando-se, na existência de pendências, a suspensão de prazo prevista no art. 7º, §§ 2º e 3º, da Resolução nº 4.770/2015.."

2.6. Em decorrência da decisão, foi exarado Parecer de Força Executória (23019717), com o seguinte comando:

"Ante o exposto, presentes os requisitos de exequibilidade da decisão, na forma do Decreto nº 2.839/1998, sobretudo os seus arts. 2º, 4º, 8º e 11, da Portaria AGU nº 1.5.47/2008, da Portaria MPOG 17/2001, das Portarias PGF nº 603/2010, 773/2011 e 993/2014 e da Portaria Conjunta CGU/PGU/PGF nº 1/2016, que rege a utilização do SAPIENS, exaro o presente PARECER DE FORÇA EXECUTÓRIA e manifesto-me no sentido de ser dado cumprimento ao comando judicial supra referido, a fim de que a autoridade impetrada analise e decida o pedido de novos mercados, objeto do Processo Administrativo nº 50500.126697/2020-37, no prazo de 30 (trinta) dias, observando-se, na existência de pendências, a suspensão de prazo prevista no art. 7º, §§ 2º e 3º, da Resolução nº 4.770/2015."

2.7. Em estrito cumprimento à decisão judicial e considerando o Parecer de Força, a SUPAS fez a análise do processo nº 50500.126697/2020-37, nos termos da Resolução nº 4.770, de 2015.

2.8. Após o envio dos autos para ciência da Diretoria Colegiada, conforme dispõe o art. 10, §1º, da Resolução nº 5.818/2018, o DESPACHO DG (SEI nº 24080836) avocou a competência delegada, com fulcro no art. 11 da Resolução 5.818/2018 combinado com o art. 15 da Lei nº 9.784/1999.

2.9. Assim, em 25/06/2024 os autos foram distribuídos a esta Diretoria, conforme Certidão de Distribuição (SEI nº 24257610).

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. De início, é importante ressaltar que, após o exame realizado pela SUPAS, o DESPACHO DG (SEI nº 24080836) avocou a competência delegada, cujo fundamento é colacionado a seguir, a fim de auxiliar no esclarecimento da situação existente:

"(...)

5. Neste sentido, passo a fundamentar.

6. Como adiantado, no presente caso, para atendimento a decisão judicial, a área técnica indicou pelo deferimento dos mercados desatendidos previstos conforme requisitos dispostos na Resolução ANTT nº 4.770, de 25 de junho de 2015 (norma revogada).

7. Ocorre que a resolução citada acima foi revogada pela nova Resolução nº 6.033/2023 que traz o marco regulatório do TRIP e regulamenta todo o setor de transporte de passageiros sob gestão da ANTT, em atendimento ao Acórdão 230/2023 – Plenário TCU e ADI

n. 5549 e 6270 do STF que determinou a regulamentação do art. 47-B da Lei 10.233/2001, alterado pela Lei 14.298/2022, para o deferimento de novas autorizações do TRIP, inclusive dos pedidos protocolados e pendentes de deliberação.

8. E foi justamente para atender ao comando do art. 47-B da Lei 10.233/2001 que foi aprovada a Resolução nº 6.033/2023, cuja eficácia foi negada pelo juízo.

9. O marco regulatório do TRIP marcou um ponto de inflexão na regulação setorial, incorporando inovações significativas no âmbito de compliance, anticorrupção e transparência. Essas mudanças representam um avanço significativo na garantia da segurança jurídica e da previsibilidade regulatória.

10. A eliminação de filas e a análise de pedidos por ordem cronológica, substituídas por uma abordagem de autorização para operação de novos mercados em um mesmo momento, eliminando ações discricionárias e regras claras, são medidas que promovem um ambiente permissivo a equidade. Elimina interferências indevidas e assegura uma concorrência pelo mercado mais justa, impactando diretamente na eficiência e na qualidade dos serviços prestados ao público.

11. As "janelas de abertura" representam outra inovação notável, estabelecendo períodos específicos nos quais as empresas podem solicitar mercados sob um regime de regras transparentes e objetivas. Esta medida proporciona maior previsibilidade para as empresas do setor, permitindo melhor planejamento da alocação de riscos e recursos.

12. A busca pela automação de toda a cadeia de análise dos processos, eliminando ações manualizadas, trouxe maior confiabilidade às decisões. A maior simplificação das exigências regulatórias e a objetivação dos critérios para a outorga de autorizações, representa um avanço importante na desburocratização e na agilização dos procedimentos. Esta abordagem assegura uma maior consistência e também fortalece o princípio da imparcialidade nas decisões regulatórias.

13. A introdução de prazos fixos para a análise dos requerimentos de autorização, com possibilidade de prorrogação apenas em casos excepcionais e de forma limitada, impõe um elemento de previsibilidade que é crítico para os operadores do mercado. Esta medida reduz a incerteza, a postergação injustificável, gerando um ambiente de negócios mais estável e confiável. A promoção da transparência e da tomada de decisões mais assertivas baseadas em evidências, por meio de um processo de aferição objetiva da qualidade dos serviços, levará ao fortalecimento da regulação do setor.

14. Em suma, a Resolução 6033/2023 estabelece um novo marco regulatório que reflete um compromisso robusto com princípios de compliance no âmbito da Agência, anticorrupção e transparência. Suas inovações proporcionam uma base sólida para aprimorar a governança pública, modernizar processos e obter avaliações mais céleres e de maior qualidade, com foco no desenvolvimento sustentável e ético do setor através de incentivos regulatórios para que o agente privado atue alinhado com o interesse público, com vistas à ampliação eficiente da capacidade e da qualidade dos serviços de transportes de forma a garantir regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade e pontualidade dos serviços prestados à população.

15. E para atender tamanhas inovações, a resolução nº 6.033/2023 prevê um período de adequação para todos os regulados, sejam eles operadores atuais, aqueles com pedidos pendentes de análise, ou ainda as novas solicitantes, tendo em vista que a intenção desta regulação é submeter todos a uma mesma janela de abertura ao mesmo tempo, garantindo isonomia e lisura no processo de autorização.

16. Neste caso, trata-se de pedido realizado em **27/11/2020**, baseado em norma revogada (Resolução ANTT nº 4770/2015) que o colocou em uma fila de processamento de análise que estava suspensa pelo Tribunal de Contas da União, durante quase 2 anos, até que a ANTT editasse a resolução que regulamentasse os critérios estabelecidos no art. 47-B, da Lei nº 10.233/2001. A "mora" foi o único fundamento levantado no **mandado de segurança nº 1015068-50.2024.4.01.3400**, em detrimento de todo o complexo sistema de regulação do transporte de passageiros que esta Agência busca incansavelmente demonstrar, sendo que nunca houve mora injustificada.

(...)"

3.2. Verifica-se, portanto, a validade de todos os argumentos que fundamentaram o ato, destacando-se que a manutenção da decisão judicial acarreta na possibilidade de criação de dano reverso.

3.3. A despeito disso, embora a demora para a análise do pleito da empresa tenha decorrido da suspensão imposta pelo TCU, por quase dois anos, e que não verifiquemos ilegalidade na submissão do pedido da empresa aos termos da Resolução n. 6.033/2023, uma vez que essa norma passou a tratar integralmente da matéria, sendo editada, inclusive, para atender às exigências do TCU sobre o tema, há de se reconhecer que existe uma decisão judicial e que "a decisão está apta a ser executada", conforme Parecer de Força Executória (23208454).

3.4. Assim, a SUPAS procedeu à análise do requerimento nos termos da Resolução nº 4.770, de 2015, conforme abaixo transcrito:

"5.1. Considerando que o nível 1 de implantação do Monitriip é requisito obrigatório para o deferimento dos pedidos de autorização de mercados novos, conforme art. 4º da Deliberação nº 134/2018, foi realizada consulta ao Relatório de Monitriip da empresa requerente referente ao mês **02/2024**, considerando a data de início da presente análise, onde se verificou o nível 1 de implantação do Monitriip (23067249).

5.2. Os demais requisitos necessários para a operação, conforme disposto no art. 25 da Resolução nº 4.770/2015, foram analisados por meio dos checklists a seguir:

Checklist 1 - Infraestrutura: itens VII, VIII e X, assim como verificação de inscrições estaduais, conforme art. 3º da Lei nº 14.298/2022 e documentação enviada;

Checklist 2 - Motoristas: item IX;

Checklist 3 - Frota: item VI;

Checklist 4 - Frequência Mínima: itens III, e V;

Checklist 5 - Cadastramento de Linha: itens I, II e IV.

5.3. Assim, de acordo com os checklists anexos (23194915, 23075458, 23965010, 23075471, 23075475), encontram-se presentes os requisitos estabelecidos pela Resolução nº 4.770, de 25 de junho de 2015, para a outorga de novos mercados em regime de autorização."

DAS IMPUGNAÇÕES

3.5. Do requerimento da autora houve impugnação da EMPRESA GONTIJO DE TRANSPORTES LIMITADA, CNPJ nº 16.624.611/0098-73, protocolo 50500.012222/2021-45, devidamente analisada pela SUPAS, sendo suficiente a transcrição da NOTA TÉCNICA - ANTT 4624 (SEI nº 23965054) para afastar todos os argumentos da impugnação.

"(...)

6.2. A seguir serão analisados os principais argumentos apresentados pela impugnante:

• 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	
Pass.km Transportados/ano	Até 37.319.800	Acima de 37.319.800 até 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.

De acordo com os registros desta Agência, verificamos que a empresa VTR TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE PASSAGEIROS LTDA., CNPJ nº 18.538.045/0001-80 está enquadrada na classe 3, de forma que os mercados solicitados são compatíveis com a classe da empresa.

Vale registrar que na triagem para inserção dos mercados no formulário LOP é feita a verificação de compatibilidade da classe da empresa x classe dos mercados.

Assim, quando da apresentação da documentação de esquema operacional, a empresa só pode selecionar os mercados compatíveis com a classe.

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

A Deliberação nº 134/2018 determina que o nível de implantação do Monitriip seja verificado somente na data do protocolo.

Conforme anteriormente informado, o pleito da empresa VTR TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE PASSAGEIROS LTDA., CNPJ nº 18.538.045/0001-80, foi solicitado em período que a empresa possuía Nível de Implantação I para os dados enviados, de forma que a empresa cumpriu o requisito de admissibilidade para sua convocação, não sendo aplicável essa regra para aferição da data do protocolo até a data do deferimento.

Ressalte-se que, em atendimento ao disposto na Deliberação nº 254/2020, foi verificado o nível de implantação do Monitriip mais recente da empresa (02/2024), que consta como nível 1 (SEI nº 23067249).

• **Deliberação 134/2018 – Ausência de publicidade dos dados de Monitriip:**

Sobre a ausência de publicidade dos dados do Monitriip, informamos que o resultado dos níveis aferidos está disponível para consulta no site da ANTT, no link: <https://portal.antt.gov.br/>, pelo caminho: Passageiros > Sistemas ANTT > MONITRIIP - Informações sobre Indicadores - Painel de Indicadores do Monitriip.

• **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.**

Em 11/08/2020, foi publicada a Instrução Normativa nº 01/2020, que estabeleceu que a análise dos requerimentos de mercados novos deverá ser realizada obedecendo a ordem cronológica::

"Art. 6º Recebida a documentação referida no art. 5º, os pedidos entrarão na fase de processamento, obedecendo a ordem cronológica do protocolo de recebimento da documentação, oportunidade em que será iniciada a análise do pedido, na forma do art. 1º.

(...)

Art. 7º Em caso de identificação de pendência, na forma do art. 26 da Resolução nº 4.770, de 25 de junho de 2015, o requerimento de licença operacional perderá o lugar na fila de processamento.

Parágrafo único. O requerimento de licença operacional retornará à fila de processamento na data de data de protocolo do saneamento da pendência."

Assim, inicialmente a fila foi estabelecida pela resposta à convocação, conforme protocolo de recebimento, em atendimento ao art. 6º da citada IN. Apenas para os pedidos que não apresentaram resposta à convocação se manteve a data de protocolo do pedido, vez que esta situação não está contemplada nas regras de criação da fila.

Os pedidos que apresentaram pendência, após análise preliminar, tiveram sua data alterada para a data do E-mail em que foi encaminhada a pendência e, os que encaminharam resposta, tiveram sua data alterada para a resposta da empresa, conforme art. 7º e seu parágrafo único.

• **Publicidade dos pedidos**

O artigo 27 da Resolução nº 4.770/2015, que trata da publicidade dos mercados solicitados, 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".

Em atendimento à legislação acima, os pedidos que atenderam aos requisitos mínimos para convocação constantes da Resolução ANTT nº 4.770/2015, Deliberação ANTT nº 955/2019 e Deliberação ANTT nº 134/2018 são publicados no link abaixo:

<https://portal.antt.gov.br/mercados-novos-relatorios-e-convocacoes>. (Passageiros - Transporte Interestadual Regular - Mercados Novos - Relatórios e Convocações - Pleiteados e Convocações)

Assim, com a publicação do requerimento no sítio eletrônico oficial da Agência, o pré-requisito foi cumprido, visto que a legislação em vigor não especifica o canal de comunicação para publicidade dos requerimentos, sendo o site oficial da ANTT um meio de comunicação oficialmente válido para a publicidade dos requerimentos.

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

A conformidade de cada um dos requisitos estabelecidos no citado artigo foi analisada como segue:

- Checklist 1 - Infraestrutura: itens VII, VIII e X, assim como verificação de inscrições estaduais e documentação enviada;

- Checklist 2 - Motoristas: item IX;
 - Checklist 3 - Frota: item VI;
 - Checklist 4 - Frequência Mínima: itens III, e V;
 - Checklist 5 - Cadastramento de Linha: itens I, II e IV.
- (...)"

3.6. Dessa forma, a impugnante não logrou êxito em seus argumentos, portando seu requerimento deve ser conhecido para, no mérito, negar provimento à impugnação, pelas razões acima expostas.

3.7. Diante do exposto, e considerando as manifestações técnicas e jurídicas citadas, cujos argumentos ora são adotados e passam a integrar este ato, nos termos do artigo 50, inciso I, §1º, da Lei nº 9.784, de 1999, e considerando a decisão judicial proferida no Mandado de Segurança o nº 1015068-50.2024.4.01.3400, o pedido da empresa deve ser deferido. **Ressalto que o deferimento se dá na condição *sub judice*.**

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Conforme o exposto, VOTO por:

a) Deferir o pedido de autorização para operar os mercados pleiteados pela empresa VTR TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE PASSAGEIROS LTDA., CNPJ nº 18.538.045/0001-80, com a inclusão dos mercados a seguir em sua Licença Operacional - LOP, de nº 42, na condição ***sub judice***:

I - De BELO HORIZONTE (MG) para BRASÍLIA (DF), CRISTALINA (GO);

II - CRISTALINA (GO), BRASÍLIA (DF) para JOÃO PINHEIRO (MG), SETE LAGOAS (MG), TRÊS MARIAS (MG);

III - VALPARAÍSO DE GOIÁS (GO) para BELO HORIZONTE (MG), JOÃO PINHEIRO (MG), SETE LAGOAS (MG), TRÊS MARIAS (MG).

b) Conhecer a impugnação da EMPRESA GONTIJO DE TRANSPORTES LIMITADA, CNPJ nº 16.624.611/0098-73, e, no mérito, negar provimento.

Brasília, [data da assinatura eletrônica].

FELIPE QUEIROZ

DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **FELIPE FERNANDES QUEIROZ**, Diretor, em 22/07/2024, às 13:56, 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 **24776681** e o código CRC **FBAB3394**.