AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DFQ

RELATORIA: DFQ

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 135/2025

OBJETO: Revogação da Súmula nº 4 e Súmula nº 5

ORIGEM: SUPAS

PROCESSO (S): 50500.171451/2024-43

PROPOSIÇÃO PF/ANTT: NÃO HÁ.

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

1. **DO OBJETO**

1.1. Proposta de revogação da Súmula nº 4, de 16 de junho de 2020, e da Súmula nº 5, de 16 de junho de 2020.

2. **DOS FATOS**

2.1. A partir de 2015, a Resolução nº 4.770/2015 passou a regular a prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, sob o regime de autorização.

2.2. Essa resolução foi criada quando era vigente a redação original do art. 47-B, da Lei nº 10.233/2001, incluído pela Lei nº 12.996/2014, a saber:

> Art. 47-B. 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. (Incluído pela Lei nº 12.996, de 2014)

2.3. Significa dizer que não havia limite para o número de autorizações, exceto em situação de inviabilidade operacional, que é entendida como limitação estrutural para o embarque e desembarque de passageiros.

2.4. Nesse sentido, o que se via na prática era que, para uma empresa obter sua licença operacional, bastava apresentar requerimento, nos termos da Resolução nº 4.770/2015, que o mercado solicitado seria autorizado.

2.5. Com efeito, inúmeros requerimentos com a solicitação de mercados foram protocolados, o que levou algumas empresas a ingressarem com ações judiciais alegando mora administrativa na análise do requerimento, e pleiteando, portanto, a análise imediata do requerimento de implantação de linha.

2.6. Posteriormente, foi publicada a Resolução ANTT nº 5.629/2017 que estabeleceu os *"procedimentos e critérios a serem adotados na análise de requerimentos para novas outorgas de autorização dos serviços regulares de transporte rodoviário interestadual de passageiros, de mercados não atendidos, enquanto não concluídos os estudos de inviabilidade operacional"* e continha em seu art. 5º a previsão para que as empresas que obtiveram Licença Operacional (LOP) por força de decisão judicial realizassem a regularização administrativa da LOP:

> "Art. 5º As empresas que obtiveram Licença Operacional - LOP por meio de decisão judicial conferida entre o início da vigência da Resolução n.º 4.770, de 2015 e a publicação desta Resolução também poderão protocolar, na forma do Capítulo I da Resolução nº 4.770, de 2015, requerimento de regularização administrativa de serviço, nos termos em que foi concedido judicialmente, e sem possibilidade de alterações futuras no esquema operacional, desde que seja comprovada a

> operação do serviço, exatamente conforme outorgado pelo juízo, desde o início da operação autorizada pela SUPAS até a entrada em vigor desta norma, mediante:
>
> I - Comprovação, por parte da Superintendência de Fiscalização- SUFIS, da regularidade da operação do serviço de acordo com o esquema operacional cadastrado, a partir de critérios próprios para esse fim;
>
> II - Apresentação à SUPAS dos documentos fiscais emitidos e autenticados como válidos pelas respectivas receitas estaduais de todas as Unidades da Federação nas quais os serviços são operados; e
>
> III - Demonstração, por meio da implementação de equipamento necessário para o MONITRIIP, e de disponibilização e envio dos dados para a ANTT, de que o serviço vem sendo operado, desde o início, conforme autorizado judicialmente, nos termos do artigo 4º desta Resolução."

2.7. Assim, nos termos da norma, a empresa que obteve LOP amparada em uma decisão judicial que determinou a análise do requerimento, poderia fazer a regularização administrativa da linha.

2.8. Com o advento da Deliberação nº 955, de 22 de outubro de 2019, a Resolução ANTT nº 5.629/2017 foi revogada, razão pela qual a SUPAS adotou o entendimento da perda do objeto para os requerimentos de regularização administrativa.

2.9. Em um dos casos em que a SUPAS fundamentou a decisão do indeferimento da regularização administrativa em decorrência da revogação da Resolução nº 5629/2017, a Diretoria da ANTT firmou o entendimento de que a Deliberação nº 955/2019 apenas revogou os requisitos para a regularização administrativa, mas não a possibilidade da regularização.

2.10. Nesse sentido, baseada na necessidade de uniformizar a interpretação, além de garantir maior previsibilidade e segurança jurídica para as partes envolvidas, foi feita a proposta de edição de súmula, o que culminou na publicação das súmulas nºs 4 e 5, ambas de 16 de junho de 2020:

> SÚMULA Nº 4, DE 16 DE JUNHO DE 2020
>
> Os serviços regulares de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, autorizados judicialmente, ou autorizados pela ANTT por força de decisão judicial, serão considerados como administrativos quando tenham cumprido todos os requisitos técnico-operacionais exigidos na legislação vigente, desde que a decisão judicial tenha transitado em julgado ou que seja apresentado à ANTT comprovação de peticionamento no juízo de pedido de renúncia à pretensão formulada na ação.
>
> SÚMULA Nº 5, DE 16 DE JUNHO DE 2020
>
> As novas outorgas de autorização de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros deverão ser consideradas administrativas quando a ANTT realizar a análise de todos os requisitos técnico-operacionais exigidos pela norma vigente, ainda que tal análise decorra por força de decisão judicial.

2.11. Em 6 de janeiro de 2022, foi publicada a Lei nº 14.298, de 5 de janeiro de 2022, que alterou o art. 47-B, da Lei 10.233/2001, da seguinte forma:

> Art. 1º Esta Lei modifica a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, para alterar regras relativas ao regime de outorga dos serviços de transporte rodoviário coletivo interestadual ou internacional de passageiros.
>
> Art. 2º A Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, passa a vigorar com as seguintes alterações:
>
> Art. 13. .....
>
> .....
>
> V - .....
>
> a) prestação não regular de serviços de transporte terrestre coletivo de passageiros, vedada a venda de bilhete de passagem;
>
> ....." (NR)
>
> "Art. 47-B. 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 técnica, operacional e econômica.
>
> Parágrafo único. (Revogado).

> § 1º O Poder Executivo definirá os critérios de inviabilidade de que trata o caput deste artigo, que servirão de subsídio para estabelecer critérios objetivos para a autorização dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.
>
> § 2º A ANTT poderá realizar processo seletivo público para outorga da autorização, observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, na forma do regulamento.
>
> § 3º A outorga de autorização deverá considerar, sem prejuízo dos demais requisitos estabelecidos em lei, a exigência de comprovação, por parte do operador de:
>
> I - requisitos relacionados à acessibilidade, à segurança e à capacidade técnica, operacional e econômica da empresa, de forma proporcional à especificação do serviço, conforme regulamentação do Poder Executivo;
>
> II - capital social mínimo de R$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais)." (NR)
>
> Art. 3º Os operadores deverão possuir inscrição estadual em todas as unidades da Federação em que pretendam operar, para fins de recolhimento do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS).

2.12. Considerando esse novo cenário legislativo, a SUPAS iniciou os estudos para o desenvolvimento do novo marco regulatório e, no decorrer do processo o Tribunal de Contas da União - TCU exarou o ACÓRDÃO Nº 230/2023 – TCU – Plenário, determinando que:

> [...]
>
> 9.3. nos termos do art. 250, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres que:
>
> [...]
>
> 9.3.2. para o deferimento de novas autorizações do TRIP, inclusive dos pedidos protocolados e pendentes de deliberação – com seu deferimento ou arquivamento –, observe o estabelecido no art. 47-B da Lei 10.233/2001, alterado pela Lei 14.298/2022, sem prejuízo dos demais requisitos estabelecidos na aludida norma;
>
> [...]

2.13. No mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da ADI 5549 e da ADI 6270, reconheceu a constitucionalidade do regime de autorização para os serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros, ao mesmo tempo que reconheceu a necessidade de a ANTT apresentar sua proposta regulatória dentro das novas bases legais e daquelas definidas pela Corte de Contas.

2.14. Nesse diapasão, proposta de regulamentação precisou de ajustes de modo a garantir a observância à nova redação do art. 47-B, da Lei nº 10.233, ou seja, que o limite das autorizações está diretamente ligado à inviabilidade técnica, operacional e econômica.

2.15. Concluído todo o processo de regulamentação foi publicada a Resolução nº 6.033, de 21 de dezembro de 2023, o novo marco regulatório, que, logicamente, dispôs sobre a inviabilidade operacional (já prevista na Lei nº 12.996/2014), técnica, e econômica.

2.16. A Resolução nº 6.033/2023 trouxe os seguintes conceitos:

> Art. 2º Para fins desta Resolução, considera-se:
>
> (...)
>
> XL - inviabilidade econômica: condição caracterizada pelo risco à adequada prestação dos serviços em decorrência do impacto econômico da entrada indiscriminada de transportadoras;
>
> XLI - inviabilidade operacional: condição caracterizada pela restrição de caráter físico ou impedimento legal à utilização de espaços públicos ou instalações destinadas à operação de embarque ou desembarque dos serviços;
>
> XLII - inviabilidade técnica: condição caracterizada pela restrição relativa a elementos que dão suporte à infraestrutura da operação necessária à prestação dos serviços, que não se enquadram na inviabilidade operacional ou econômica;
>
> XLVI - janela de abertura ordinária: período, que será iniciado na segunda quinzena de março de cada ano, durante o qual a transportadora habilitada poderá pleitear a operação em mercados;

2.17. De modo a garantir a observância da questão das inviabilidades, previu-se a abertura gradual dos mercados, de acordo com viabilidade, cuja aferição será realizada anualmente.

2.18. Nesse sentido, aspectos como a existência de operador, quantidade de operadores, demanda existente, qualidade do serviço e regime de eficiência são levados em consideração para a averiguação da possibilidade de inserir novos *players* ao mercado.

2.19. Consequentemente, a ANTT realizará a abertura da janela com a publicação dos mercados disponíveis para que as empresas interessadas possam pleitear a autorização.

2.20. Quando o número de solicitações for maior que o incremento previsto para aquele mercado, será realizado processo seletivo, garantindo o devido processo legal e a impessoalidade entre os interessados.

2.21. Com efeito, percebe-se que o antigo regime de autorização onde não havia limite para o número de autorizações não mais encontra amparo na legislação atual e que os novos operadores são escolhidos de forma isonômica, portanto, a SUPAS instruiu processo a fim de obter a revogação das Súmulas nºs 4 e 5.

2.22. Conforme Certidão de Distribuição (SEI nº 27046738), os autos foram distribuídos para minha relatoria.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. De início, como já detalhado neste voto, é importante enfatizar que o antigo modelo de autorização era praticamente livre. O requerimento, nos termos da Resolução nº 4.770/2015, era praticamente suficiente para que o interessado fosse autorizado a operar o mercado requerido, de modo que todos os requerimentos seriam analisados de acordo com a cronologia do requerimento e, em tese, seriam deferidos. Assim, as empresas que se valiam de decisões judiciais que determinavam a análise dos pedidos administrativos apenas conseguiam a autorização antes dos demais requerimentos.

3.2. Já o atual regime de autorização, imposto pela Lei nº 14.298/2022, que alterou o art. 47-B, da Lei nº 10.233/2001, prevê que as autorizações serão limitadas, no caso da inviabilidade operacional, técnica e econômica, o que culminou na Resolução nº 6.033/2023, com a previsão anual de janela de abertura para o ingresso de novos operadores, conforme art. 55, da referida norma:

> Art. 55. O deferimento de novas autorizações com mercados principais e subsidiários ocorrerá de forma gradual e progressiva, de modo a preservar a estabilidade dos mercados e possibilitar a ampliação da competitividade ao longo dos anos.
>
> § 1º Para os mercados principais categorizados como Nível 1 se admitirá um incremento anual de novas transportadoras nos seguintes percentuais:
>
> I - 10% (dez por cento) do número total de transportadoras que já operam no respectivo mercado, na primeira janela de abertura ordinária;
>
> II - 15% (quinze por cento) do total de transportadoras que já operam no respectivo mercado, na segunda janela de abertura ordinária;
>
> III - 20% (vinte por cento) do total de transportadoras que já operam no respectivo mercado, na terceira janela de abertura ordinária; e
>
> IV - 25% (vinte e cinco por cento) do total de transportadoras que já operam no respectivo mercado, a partir da quarta janela de abertura.
>
> § 2º Para os mercados subsidiários categorizados como Nível 1 se admitirá incremento de uma nova transportadora a cada janela de abertura ordinária.
>
> § 3º Para os mercados principais e subsidiários categorizados como Nível 2 se admitirá incremento de uma nova transportadora a cada janela de abertura ordinária, se constatado que atendidos por apenas uma autorizatária.
>
> § 4º Adicionalmente aos aumentos especificados nos parágrafos anteriores, será deferida uma nova autorização para cada transportadora que tenha cessado suas operações no ano anterior, no respectivo mercado.
>
> § 5º Os quantitativos previstos nos parágrafos 1º e 2º serão acrescidos de 1 (um) quando o mercado for operado por apenas duas transportadoras e pelo menos uma delas tenha obtido, no último ciclo de avaliação, classificação "D" no IQT, observado o disposto no § 4º do art. 51.

> § 6º Caso os valores obtidos a partir da aplicação dos critérios estabelecidos no § 1º e § 2º não sejam números inteiros, serão sempre arredondados para o número inteiro imediatamente superior.

3.3. Nos termos do art. 54, da mesma norma, os requerimentos serão analisados de forma simultânea, independentemente da ordem de protocolo:

> Art. 54. A admissão de requerimentos de novas autorizações que incluam mercados principais, mercados subsidiários e mercados não atendidos ocorrerá após a divulgação da classificação prevista no art. 48, durante a janela de abertura ordinária, iniciada na segunda quinzena de março de cada ano.
>
> § 1º Os requerimentos apresentados fora do período estabelecido pela ANTT serão inadmitidos e arquivados por decisão da Supas.
>
> § 2º A análise dos requerimentos de novas autorizações ocorrerá de forma simultânea, independentemente da ordem de protocolo.

3.4. Considerando o disposto no art. 54, § 2º, da Resolução, uma decisão judicial que determina que a ANTT faça a análise fora da janela de abertura, sob o argumento de que a Agência está em mora, viola a legítima expectativa daqueles que aguardam a análise de seus pleitos nas janelas de abertura, uma vez que pode reduzir ou até mesmo eliminar o direito de outras transportadoras, talvez até mais qualificadas, de explorarem o mercado.

3.5. A ANTT, com base nos princípios da legalidade, impessoalidade e isonomia que regem a Administração Pública, não pode permitir qualquer tipo de diferenciação entre empresas que se encontram em condições idênticas. Ou seja, todas as transportadoras que cumprirem os requisitos normativos e estiverem dentro do mesmo marco regulatório devem ser tratadas de maneira igualitária, sem distinções indevidas, sob pena de ferir os princípios basilares da Administração Pública.

3.6. É prevista a realização de processo seletivo para as situações em que houver um interessado a mais que o número suportado pela janela de abertura, onde todos os interessados poderão ofertar seus lances para tentar obter o Termo de Autorização requerido.

3.7. Além disso, esse tipo de decisão judicial afasta requisito essencial do novo marco regulatório do TRIP, podendo produzir artificialmente a inviabilidade econômica dos mercados, comprometendo a adequada prestação do serviço, especialmente a segurança dos passageiros.

3.8. O art. 50 contém a fórmula para avaliação da inviabilidade econômica, vejamos:

Art. 50. A avaliação da inviabilidade econômica será baseada na eficiência operacional de cada mercado principal e subsidiário, conforme expresso na equação abaixo:

$$IEM = \left\{ \frac{RR}{VN * KM * UMRP * 28} \right\}$$

Em que,

IEM = Índice de Eficiência do Mercado;

RR = Receita Real auferida no mercado no ciclo de avaliação, obtida a partir da soma dos valores totais dos bilhetes de passagem considerados válidos de todas as viagens que atenderam ao mercado, não incluso o ICMS e demais taxas discriminadas no bilhete que não constituam receita da transportadora, e desconsiderando os bilhetes de passagem cancelados;

VN = Número de viagens necessárias em regime de eficiência, obtido a partir do maior valor entre o ICM e a soma da frequência mínima com o número de autorizatárias incumbentes do mercado, calculada considerando uma viagem por semana, por sentido, para cada autorizatária incumbente no mercado;

KM = Extensão média, em quilômetros, do mercado, obtida a partir da razão entre a soma da extensão do mercado em todas as linhas autorizadas a atendê-lo e o número de linhas autorizadas a atendê-lo, considerando apenas as linhas em operação ao longo do ciclo de avaliação; e

UMRP = Unidade Monetária de Referência de Passageiros, conforme art. 246.

3.9. Dados como a "*extensão média, em quilômetros, do mercado, obtida a partir da razão entre a soma da extensão do mercado em todas as linhas autorizadas a atendê-lo e o número de linhas autorizadas a atendê-lo*" vão interferir no resultado da equação.

3.10. Destaco que, no julgamento da ADI 5549 e da ADI 6270, o STF endossou o ACÓRDÃO Nº 230/2023 – TCU – Plenário, e determinou que, para o deferimento de novas autorizações do TRIP, deve ser observado o estabelecido no art. 47-B da Lei 10.233/2001, alterado pela Lei 14.298/2022.

3.11. Permitir que empresas façam a regularização administrativa da linha obtida por força judicial poderá ensejar questionamentos quanto à observância ao comando legislativo e da corte de contas, especialmente para uma situação em que a operação por nova empresa possa caminhar para a inviabilidade econômica de toda a operação.

3.12. Além disso, as súmulas vigentes tratam de incentivo para que o interessado busque decisão judicial para obter Termo de Autorização fora da janela de abertura.

3.13. A despeito do que foi dito, nos termos da Nota Técnica - ANTT 8708 (SEI nº 26148776), a área técnica propôs, em caráter excepcional, "que seja razoável e proporcional permitir que as empresas que obtiveram decisões judiciais durante a vigência das Súmulas n^{os} 4 e 5 tenham seus pedidos apreciados conforme as regras estabelecidas por esses normativos. Essa medida visa respeitar o princípio da segurança jurídica, garantindo que as decisões proferidas sob a égide das referidas Súmulas sejam consideradas, sem prejuízo à nova regulamentação estabelecida pela ANTT."

3.14. Considerando tratar-se de entendimento firmado desde 2020, entendo que a proposta da modulação temporal dos efeitos da revogação da súmula visa preservar a estabilidade das relações e a segurança jurídica, de modo a assegurar a estabilidade, previsibilidade e confiança nas normas e decisões desta ANTT.

3.15. Desse modo, me alinho à proposta da SUPAS.

3.16. Nos termos da Resolução nº 5.976/2022, art. 13, inciso IV; art. 38, inciso IX e art. 106, a proposta de revogação de súmula poderá ser feita pelo titular da Unidade Organizacional ou pelo Diretor e deverá ser objeto de deliberação pela Diretoria Colegiada em reunião de diretoria pública.

3.17. Ante o exposto, entendo que, com a atual redação do art. 47-B, da Lei nº 10.233/2001; novo ambiente regulatório; publicação da Resolução ANTT nº 6.033/2023, com a definição da metodologia de avaliação dos casos de inviabilidade econômica e instituição de janelas de abertura, as Súmulas nºs 4 e 5 tornaram-se incompatíveis com o ordenamento jurídico, razão pela qual proponho a revogação das mencionadas Súmulas 4 e 5, ambas de 16 de junho de 2020.

4. **DA PROPOSIÇÃO FINAL**

4.1. Conforme exposto, nos termos do art. 106, da Resolução nº 5.976/2022, VOTO:

a) pela revogação da Súmula nº 4, de 16 de junho de 2020,

b) pela revogação da Súmula nº 5, de 16 de junho de 2020, e

c) pela manutenção dos efeitos das súmulas nº 4 e 5 para os requerimentos referentes às decisões proferidas durante a vigência das mencionadas súmulas 4 e 5.

Brasília, [data da assinatura eletrônica.]

FELIPE QUEIROZ
DIRETOR

Documento assinado eletronicamente por **FELIPE FERNANDES QUEIROZ**, **Diretor**, em 29/08/2025, às 10:52, 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 **35087585** e o código CRC **452012F3**.

Referência: Processo nº 50500.171451/2024-43 SEI nº 35087585