



## AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

## VOTO DFQ

**RELATORIA: DFQ****TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA****NÚMERO: 158/2025****OBJETO: Pedido de mercados****ORIGEM: SUPAS****PROCESSO (S): 50500.082213/2020-31****PROPOSIÇÃO PF/ANTT: NÃO HÁ.****ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA****1. DO OBJETO**

1.1. Requerimento para operação de mercados novos, realizado por EXPRESSO ADAMANTINA LTDA, CNPJ nº 43.004.159/0001-97.

**2. DOS FATOS**

2.1. Em 10/08/2020, a interessada protocolou o pedido de operação de mercados.

2.2. A empresa obteve decisão judicial proferida nos autos da ação judicial nº 1052843-41.2020.4.01.3400, que determinou a análise do pedido de mercados, nos seguintes termos:

"(...)

"Nesse contexto, a ANTT deve: (i) Reanalisar, no prazo de 30 (trinta) dias, os pedidos administrativos de autorização dos mercados constantes dos protocolos nº 50500.030112/2020-84, 50500.082213/2020-31 e 50500.082215/2020-20, e, caso sejam identificadas pendências sanáveis, seja concedido à parte exequente prazo de 60 (sessenta) dias úteis para regularização, nos termos do art. 26 da Resolução ANTT nº 4.770/2015; (ii) Publicar as licenças operacionais, caso preenchidos os requisitos legais, conforme preconizado na sentença e na norma aplicável.

(...)"

2.3. A análise do requerimento se deu conforme Nota Técnica - ANTT 7712 (SEI nº 34164134).

2.4. De acordo com a Certidão de Distribuição (SEI nº 34577937) os autos foram distribuídos à minha relatoria.

**3. DA ANÁLISE PROCESSUAL**

3.1. De início, esclareço 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 4.770/2015.

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

3.3. Quanto aos requisitos necessários para a operação da linha, eles foram analisados, conforme atestado pela SUPAS. Consta no Relatório à Diretoria 397 (SEI nº 34559392):

"(...)

4.1. A verificação do nível de implantação do Sistema MONITRIIP constitui a primeira etapa da análise do requerimento, conforme estabelecido pela Deliberação nº 134/2018, vigente à época do protocolo. De acordo com consulta ao Relatório de Implantação do MONITRIIP no início da análise, a empresa detinha Nível de Implantação 2A, que, nos termos da Resolução ANTT nº 5.893/2020, foi considerado suficiente para fins de admissibilidade e convocação (3918754).

4.2. Ressalte-se, contudo, que 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 (LOP) em 11/11/2024, a verificação do nível mais recente do sistema tornou-se prejudicada.

4.3. Os demais requisitos necessários para a operação, conforme disposto no art. 25 da Resolução ANTT 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.

4.5. Assim, de acordo com os checklists em anexo (34164109, 32893354, 32893363, 32893373 e 34164112), encontram-se presentes os requisitos estabelecidos pelas revogadas Resolução ANTT nº 4.770/2015 para a outorga de novos mercados em regime de autorização.

(...)"

3.4. Além disso, após solicitação dos mercados, foram registrados os pedidos de impugnação de protocolos nº 50500.094026/2020-08 e nº 50500.013536/2021-65 das empresas EUCATUR – EMPRESA UNIÃO CASCAVEL DE TRANSPORTES E TURISMO LTDA, CNPJ nº 76.080.738/0001-78 e EMPRESA GONTIJO DE TRANSPORTES S/A, CNPJ nº 16.624.611/0098-73, cuja análise consta na Nota Técnica - ANTT 7712 (SEI nº 34164134):

"(...)

6.2. A seguir serão analisados os principais argumentos apresentados pelas impugnantes:

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

Não há que se falar em garantia de resarcimento 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 do 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.

**· Não observância dos requisitos procedimentais - Ausência de estudo de viabilidade operacional (estudo que considere a interferência direta com outros operadores) - Concorrência ruinosa - Os mercados solicitados tratam-se de mercados já existentes:**

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.**

Tendo em vista a revogação das Portarias nºs 249/2018 e 258/2018, cujas motivações giravam em torno da noção de concorrência ruinosa e não de restrição de infraestrutura, noções que vão de encontro ao estabelecido pelo Decreto nº 10.157/2019, entendemos não serem pertinentes pedidos de impugnação tendo como base as premissas esculpidas nas citadas portarias.

Ademais, a menção à Portaria nº 258/2018 também é equivocada, uma vez que essa norma refere-se à implantação de linhas no âmbito de modificações operacionais, disciplinadas pela Resolução nº 5.285/2017 e não de linhas que decorrem da outorga de mercados nos termos do art. 25 da Resolução nº 4.770/2015, em que se situa o caso concreto.

**· Processo Seletivo**

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.

**· 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 Transportados/ano	Até 37.319.800	Acima de 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.

De acordo com os registros desta Agência, verificamos que a empresa VIAÇÃO CATARINA TRANSPORTES DE PASSAGEIROS LTDA. está enquadrada na classe compatível com a classe dos mercados.

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 VIAÇÃO CATARINA TRANSPORTES DE PASSAGEIROS LTDA. 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.

**· 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://porta.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.

No caso em tela, o último documento encaminhado pela empresa foi protocolado em 11/03/2020. Importante ressaltar que atualmente estão sendo analisados os protocolos de outubro. Portanto, foi observada a ordem cronológica dos pedidos.

A fila com a ordem cronológica dos processos em análise pode ser consultada no site desta Agência, pelo link <https://portal.antt.gov.br/mercados-novos-relatorios-e-convocacoes>.

**· 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.

**· Interesse da impugnante nos mercados solicitados**

O Decreto nº 10.157/2019 delimitou o conceito de inabilidade 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 (...).

**· 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 inexiste 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 - Verificação da documentação do Termo de Autorização de Serviços Regulares - TAR**

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.

Vale registrar que a transportadora tem a obrigação de manter as condições exigidas durante todo o período da autorização e, apenas nas situações em que for identificado indício de descumprimento dessas condições, a autorizatária será notificada para apresentar os devidos esclarecimentos e documentos que se fizerem necessários.

(...)”

3.5. 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 da Ação Judicial nº 1052843-41.2020.4.01.3400, o pedido de autorização da empresa EXPRESSO ADAMANTINA LTDA, CNPJ nº 43.004.159/0001-97, para autorizar a operação das linhas CAMPO GRANDE/MS-BRASÍLIA/DF e CAMPO GRANDE/MS-GOIÂNIA/GO, com as seções indicadas na minuta de deliberação anexa, deve ser deferido na condição **sub judice**.

#### 4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o exposto, VOTO por:

- a) Deferir o pedido da EXPRESSO ADAMANTINA LTDA, CNPJ nº 43.004.159/0001-97, para autorizar a operação da linha CAMPO GRANDE/MS-BRASÍLIA/DF, com as seções indicadas na minuta de Deliberação 36290438, na condição **sub judice**.
- b) Deferir o pedido da EXPRESSO ADAMANTINA LTDA, CNPJ nº 43.004.159/0001-97, para autorizar a operação da linha CAMPO GRANDE/MS-GOIÂNIA/GO, com as seções indicadas no anexo da minuta de Deliberação 36290488, na condição **sub judice**.
- c) Conhecer a impugnação das empresas EUCATUR – EMPRESA UNIÃO CASCAVEL DE TRANSPORTES E TURISMO LTDA., CNPJ nº 76.080.738/0001-78 e EMPRESA GONTIJO DE TRANSPORTES S/A, CNPJ nº 16.624.611/0098-73, para, no mérito, negar-lhes provimento.

Brasília, [data da assinatura eletrônica].

**FELIPE FERNANDES QUEIROZ**  
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **FELIPE FERNANDES QUEIROZ**, Diretor, em 08/10/2025, às 15:50, 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](http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **36290418** e o código CRC **6075819D**.

Referência: Processo nº 50500.082213/2020-31

SEI nº 36290418

St. de Clubes Esportivos Sul Trecho 3 - Telefone Sede: 61 3410-1000 Ouvidoria ANTT: 166  
CEP 70200-003 Brasília/DF - [www.antt.gov.br](http://www.antt.gov.br)