



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DG

RELATORIA: DIRETORIA-GERAL - DG**TERMO:** VOTO À DIRETORIA COLEGIADA**NÚMERO:** 66/2024**OBJETO:** Referendo da Deliberação nº 356, de 26 de setembro de 2024**ORIGEM:** SUPAS**PROCESSO (S):** 50500.165269/2024-53**PROPOSIÇÃO PF-ANTT:** não há**ENCAMINHAMENTO:** À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

1. DO OBJETO

1.1. Trata-se de proposta de Deliberação da Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT para referendar a Deliberação nº 356, de 26 de setembro de 2024, publicada no Diário Oficial da União – DOU em 27 de setembro de 2024 (SEI nº 26211901), que aprovou o Comunicado de Abertura de Janela Extraordinária nº 1/2024, prevista no Capítulo II, Seção II, da Resolução nº 6.033, de 21 de dezembro de 2023 (SEI nº 26211981) que trata da autorização da prestação de serviços regulares de transporte rodoviário interestadual de passageiros em mercados atendidos por apenas uma transportadora e para mercados não atendidos, conforme determina os arts. 232 a 234 da Resolução nº 6.033/2023.

2. DOS FATOS

2.1. Em 26 de dezembro de 2023, foi publicada no Diário Oficial da União a Resolução nº 6.033/2023, que *"dispõe sobre a regulamentação da prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros, sob o regime de autorização"*.

2.2. A Resolução previu um período de transição de 180 dias para adequação dos cadastros de veículos, motoristas e instalações, migração dos antigos instrumentos de outorga e adequação dos requerimentos de licenças operacionais pendentes de análise ou decisão. Além disso, previu que, durante esse período, seriam recebidos novos requerimentos de habilitação.

2.3. Após esse período, o ato normativo estabeleceu a abertura de uma janela extraordinária, com vistas a viabilizar novas autorizações para mercados atendidos por apenas uma transportadora e para os mercados não atendidos. Contudo, desde que devidamente justificado, o prazo para abertura dessa janela poderia ser prorrogado por mais 30 dias.

2.4. Conforme consta na Nota Técnica 5616/2024/GEOPE/SUPAS/DIR/ANTT (24818760), em decorrência de problemas técnicos, como falhas, *bugs* não previstos e atrasos na implementação de funcionalidades essenciais dos sistemas da SUPAS, indispensáveis para a conclusão das análises das adequações objetos do período de transição, não seria possível a abertura da janela extraordinária no prazo inicialmente previsto, razão pela qual a Diretoria aprovou a Deliberação nº 226, de 25 de julho de 2024 (SEI 24886166), prorrogando o prazo para a publicação do comunicado.

2.5. Ocorre que, conforme consta nos autos do Processo Administrativo 50500.157899/2024-54, persistiam algumas inconsistências nos sistemas que inviabilizavam a publicação dos novos Termos de Autorização - TAR e, ainda que fossem completamente sanados naquele momento, não permitiriam que a Supas fizesse a análise antes da publicação do comunicado de abertura da janela extraordinária.

2.6. Por conta disso, a Superintendência propôs à Diretoria Colegiada a mudança do art. 233 da Resolução 6.033/2023, sugerindo a manutenção do prazo para publicação do comunicado de abertura da janela extraordinária (até 27/9/2024), contudo permitindo que o início do período de solicitações não se desse a partir da sua publicação, mas após o prazo de 30 (trinta) dias da sua publicação. Isso permitiria que a Supas tivesse tempo hábil para que publicasse a relação de mercados atendidos por apenas uma transportadora, bem como daqueles que deixaram de ser atendidos, antes da abertura do prazo para solicitações.

2.7. Na 991ª Reunião de Diretoria Colegiada, foi aprovada a Resolução 6.049/2023, publicada no Diário Oficial da União de 19/9/2024 (SEI 25984628), por meio da qual foi realizada a modificação sugerida pela Supas. Contudo, o Diretor-Relator entendeu pertinente fazer uma mudança também no art. 62, para que a competência por aprovar o comunicado de abertura da janela extraordinária não se desse mais pela Superintendência, mas pelo próprio Colegiado da Agência.

2.8. Dessa forma, por meio da Nota Técnica 8208/2024/GEEST/SUPAS/DIR/ANTT (SEI 25998389), a Gerência de Estudos e Regulação do Transporte de Passageiros - Geest, vinculada a esta Superintendência, apresentou a minuta de comunicado de abertura da janela extraordinária (SEI 25998500).

2.9. Como se observa na manifestação técnica consubstanciada na Nota Técnica - ANTT 8208 (SEI nº 25998389), foi realizada uma análise detida da legislação de regência, bem como da situação atual que esta Agência vem enfrentando, seja do ponto de vista orçamentário, seja do ponto de vista da implementação dos sistemas imprescindíveis para fazer frente às necessidades trazidas pelo novo marco regulatório do TRIP.

2.10. A conclusão alcançada pela área técnica, caso haja necessidade de processo seletivo, foi pela cobrança, a título de emolumentos de inscrição na janela de abertura extraordinária, o valor de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) por mercado, bem como pela adoção do critério de maior lance na seleção de empresas. No caso de empate, o critério de sorteio.

2.11. Com isso, vieram os autos ao Gabinete da Diretoria-Geral em 24 de setembro de 2024, devidamente instruído pela área técnica com RELATÓRIO À DIRETORIA 613 (SEI nº 25998869), Nota Técnica - ANTT 8208 (SEI nº 25998389) e Minuta de Deliberação (SEI nº 25998898), permitindo concluir pela adequação da proposta de deliberação *ad referendum*, considerando os aspectos jurídicos e os interesses públicos envolvidos, bem como as razões de urgência e relevância apontadas para atendimento do prazo estabelecido pela Resolução (27/9/2024) e propósito de assegurar a segurança jurídica e administrativa, em conformidade com os artigos 47 e 58 do Regimento Interno da ANTT.

2.12. Considerando a urgência e relevância do tema, foi editado o Despacho DG (SEI nº 26181784) solicitando a publicação de Deliberação *ad referendum*, nos termos do art. 58 do Regimento Interno da ANTT, aprovado pela Resolução nº 5.976 de 7 de abril de 2022, para aprovar o Comunicado de abertura da janela extraordinária prevista no Capítulo II, Seção II, da Resolução nº 6.033, de 21 de dezembro de 2023 e determinar sua publicação em Diário Oficial da União e sítio eletrônico da ANTT.

2.13. É o relatório.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. O art. 47 do Regimento Interno da ANTT prevê que em situações de urgência e relevância justificadas, a Diretoria Colegiada poderá reunir-se extraordinariamente mediante convocação do Diretor-Geral ou da maioria dos Diretores. Na impossibilidade de reunião extraordinária, o Diretor-Geral poderá proferir decisão *ad referendum* da Diretoria Colegiada, vejamos:

Art. 47. A Diretoria Colegiada poderá reunir-se extraordinariamente, inclusive durante os períodos de suspensão, em situações de urgência e relevância devidamente justificadas, mediante convocação do Diretor-Geral ou da maioria dos Diretores.

§ 1º A Reunião Extraordinária terá início na hora designada e será encerrada quando cumprido o fim a que se destina.

§ 2º A pauta, data e hora da reunião extraordinária serão disponibilizadas no sítio eletrônico da ANTT imediatamente após o ato de convocação.

Art. 58. Na impossibilidade de cumprimento do disposto no art. 47, o Diretor- Geral poderá proferir decisão *ad referendum* da Diretoria Colegiada.

§ 1º A decisão de que trata o caput deverá ser apresentada à Diretoria Colegiada, por meio de voto propondo sua aprovação, até a segunda reunião ordinária subsequente à data de publicação do ato.

§ 2º A decisão *ad referendum* perderá eficácia se não confirmada pela Diretoria Colegiada, salvo se houver pedido de vista ou decisão Colegiada em sentido contrário, ficando preservados os efeitos que produziu durante sua vigência.

3.2. Conforme ANTT - Ofício 28768 (SEI nº 25998920), a Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros - SUPAS destacou a **urgência e relevância** do caso em cotejo, uma vez que a publicação do Comunicado de Abertura de Janela Extraordinária no Diário Oficial da União deveria ocorrer até o dia **27/09/2024**, prazo este já considerando a prorrogação aprovada pela Deliberação nº 226, de 25 de julho de 2024 (SEI nº 24900384).

3.3. Importante destacar que na edição da [RESOLUÇÃO Nº 6.049, DE 18 DE SETEMBRO DE 2024](#) foi alterada a [RESOLUÇÃO Nº 6.033, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2023](#) para atribuir à Diretoria Colegiada da ANTT a competência para aprovação dos procedimentos de processo seletivo público referentes à abertura da janela extraordinária prevista no novo marco regulatório de passageiros.

3.4. *In casu*, a Nota Técnica elaborada pela área técnica (SEI 25998389) apresenta uma análise detalhada da situação, justificando a necessidade e a legalidade da medida adotada. Assim como o o Relatório à Diretoria (SEI 25998869) demonstra que a proposta apresentada baseou-se em critérios técnicos e normativos para melhor obtenção do interesse público, buscando zelar pelos objetivos centrais do novo marco regulatório do TRIP, representado na abertura gradual e progressiva do mercado com a redução do monopólio que prevalece na maioria dos mercados atualmente operados, e compromisso de expansão do atendimento aos mercados desatendidos.

3.5. O risco de a Agência descumprir o prazo estabelecido pela Resolução (27/09/2024), o qual poderia gerar insegurança jurídica e administrativa, precisava ser evitado.

3.6. Neste sentido, prevalecendo a competência regimental da Diretoria Colegiada, órgão máximo da ANTT, no exercício de suas atribuições em cumprimento aos deveres estabelecidos na [Lei nº 10.233, de 2001](#), de analisar, discutir e decidir, em instância administrativa final, as matérias de competência da Agência, expedindo os atos administrativos necessários ao fiel cumprimento de seus regulamentos, pautados na transparência e simplificação administrativa, reputou-se adequada a proposta de deliberação *ad referendum* e dispensa de manifestação prévia da Procuradoria Federal junto à ANTT, em conformidade com os artigos 8º, 11, 47 e 58 do Regimento Interno da ANTT.

3.7. O art. 47-B da Lei nº 10.233/2001 dispõe, no § 2º, que a ANTT poderá realizar outorga da autorização por meio de processo seletivo público, desde que atendidos dois requisitos:

- a) sejam observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência; e
- b) seja observado o regulamento que disciplina o processo seletivo.

3.8. Como se pode perceber, a legislação não trouxe muitos detalhes acerca do processo seletivo público, como, por exemplo, o critério de escolha a ser adotado, deixando a cargo do regulamento a definição dessas especificidades.

3.9. Levando isso em consideração, a Resolução nº 6.033/2023 trouxe uma seção dedicada ao processo seletivo, a qual contém os seguintes dispositivos:

[...]

Seção V Do Processo Seletivo

Art. 61. A Supas poderá realizar processo seletivo público, observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Parágrafo único. Nas hipóteses da inviabilidade técnica ou operacional, o processo seletivo poderá ser substituído por outras medidas que venham a solucionar a situação de inviabilidade identificada.

Art. 62. O processo seletivo público será submetido à aprovação prévia da Diretoria Colegiada da ANTT, e o **comunicado deverá conter os procedimentos e prazos para a seleção**.

Parágrafo único. O processo seletivo público **poderá conter condições específicas** em função das características de cada mercado.

Art. 63. Poderão participar do processo seletivo público transportadoras habilitadas.

Parágrafo único. Será vedada a participação de transportadora que pertença ao mesmo grupo econômico de autorizatárias que operam no mercado objeto do processo seletivo, observado o disposto no § 4º do art. 51 desta Resolução.

Art. 64. O processo seletivo público **dar-se-á mediante sorteio** entre as transportadoras habilitadas que manifestarem interesse no prazo estipulado no respectivo edital.

Parágrafo único. **A Supas poderá, desde que devidamente justificado e previsto no edital, adotar critério de seleção diverso ou combinado com o previsto no caput.**

Art. 65. A Supas divulgará a ordem de classificação dos candidatos após a aplicação do critério de seleção.

§ 1º Todas as divulgações e convocações referentes ao processo seletivo público serão publicadas no sítio eletrônico da ANTT.

§ 2º Além da divulgação de que trata o § 1º, as convocações também serão realizadas por meio eletrônico, com base nos dados da transportadora cadastrados na ANTT, cuja atualização é de responsabilidade da transportadora.

Art. 66. Concluído o processo seletivo público, a Supas convocará a transportadora contemplada para que:

- I - informe, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, se tem interesse de operar no mercado; ou
- II - apresente requerimento de TAR, contendo a infraestrutura sujeita à inviabilidade técnica ou operacional.

Art. 67. A transportadora contemplada terá até 30 (trinta) dias para solicitar novo TAR ou promover modificações em TAR existente.

§ 1º O prazo de que trata o caput começará a contar da data da confirmação de interesse de operar no mercado, ou do recebimento da convocação, na hipótese de inviabilidade técnica ou operacional.

§ 2º Na hipótese de não cumprimento do prazo estabelecido no caput ou não preenchimento dos requisitos para a obtenção do TAR:

- I - será convocada a transportadora classificada subsequentemente, observado o disposto no art. 66; e
- II - a transportadora que havia sido contemplada não poderá participar da janela de abertura ordinária subsequente.

[...] (grifos acrescentados)

3.10. Nota-se que a Resolução trouxe um detalhamento acerca do processo seletivo público, contudo deixou a critério do comunicado a definição de outros elementos, como procedimentos e prazos para a seleção, bem como a escolha de outros critérios, caso não se opte por fazer a seleção por sorteio ou exclusivamente por meio desse critério. Assim, tanto a Lei nº 10.233/2001 quanto a Resolução 6.033/2023 deixou a escolha da forma de seleção do processo seletivo público no campo da discricionariedade administrativa.

3.11. De acordo com Marçal Justen Filho^[1], "discricionariedade é o modo de disciplina normativa da atividade administrativa caracterizado pela atribuição do dever-poder de decidir segundo a avaliação da melhor solução para o caso concreto, respeitados os limites impostos pelo ordenamento jurídico". O autor menciona também que:

[...]

A discricionariedade não é um "defeito" da lei. Não é nem desejável nem possível que todas as leis contenham todas as soluções a serem adotadas por ocasião de sua aplicação. Isso tornaria a atividade administrativa petrificada, sem a possibilidade de adaptação para solucionar os problemas da realidade.

A discricionariedade é uma solução normativa para o problema da inadequação do processo legislativo. **O legislador não dispõe de condições para prever antecipadamente a solução mais satisfatória para todos os eventos futuros.**

[...]

A discricionariedade é uma solução normativa orientada a obter a melhor solução possível, a adotar a disciplina jurídica mais satisfatória e conveniente para resolver o caso concreto. Como ensinou Celso Antônio Bandeira de Mello, se a lei escolheu remeter a solução à escolha da autoridade administrativa, isso somente pode justificar-se por ser imperiosa a obtenção da solução mais adequada. No entanto, não se olvida que "[o] administrador tem, de fato, o dever de buscar uma solução ótima para o caso. Mas, em inúmeras situações, simplesmente não se sabe qual é essa solução.

[...] (grifos acrescentados)

3.12. Neste cenário, considerando que a Lei nº 10.233/2001 não especificou os critérios a serem adotados para a seleção das empresas no caso de processo seletivo público, e que a Resolução nº 6.033/2023 trata como sugestão a preferência pelo critério de sorteio, a equipe técnica da ANTT realizou uma análise aprofundada para definição do critério de seleção em processo seletivo público, usando como analogia os critérios estabelecidos no art. 33 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

3.13. Inquestionável que a previsão normativa citada se aplique a procedimentos licitatórios, que são mais rigorosos do que um processo seletivo público. No entanto, considerando a inovação legislativa com vistas a permitir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, a decisão técnica, com a qual me filio integralmente, se baseou na lacuna existente na lei de criação da ANTT, na similitude entre o processo seletivo e a licitação pública, bem como na prerrogativa conferida pelo novo marco regulatório do TRIP para a definição dos critérios no comunicado.

3.14. Trata-se de uma margem constitucionalmente admitida para avaliar e decidir o meio mais adequado de a Administração escolher em que termos ocorrerão seus vínculos com os agentes econômicos.

3.15. O instrumento convocatório estabelece critérios de seleção, quando necessários, de maneira objetiva e voltados ao atingimento das finalidades precípuas dos valores constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, notadamente na proteção do direito do particular interessado competir em igualdade de condições e preservação do interesse coletivo decorrente da escolha do candidato mais apto e da solução economicamente mais eficiente.

3.16. À vista do espírito normativo de concretização dos princípios constitucionais da Administração Pública, a estipulação de critérios objetivos de seleção e de um procedimento previamente estabelecido evita desvios de finalidade e contribui para a moralidade administrativa. Trata-se de qualificação fundamentada na descentralização normativa conferida à ANTT para assegurar a observância de aspectos qualitativos inerentes à adequada prestação do serviço.

3.17. Nesse sentido, vale destacar a importância da Resolução ANTT 6.033/2023, que traz minucioso regramento das exigências para habilitação com comprovação das regularidades jurídica, financeira, fiscal e trabalhista, além dos requisitos das qualificações técnico-profissional e técnico-operacional. O grau de complexidade e detalhamento dos requisitos exigidos demonstra sua adequação para os fins de selecionar os prestadores presumidamente aptos à boa prestação do serviço, propósito final das exigências análogas previstas na legislação licitatória.

3.18. No tocante ao cabimento da analogia, vale ressaltar que em caso bem mais complexo do que o da escolha do critério de seleção para processo seletivo público, em que não havia previsão legal ou normativa expressa para a realização de leilão de veículos apreendidos em razão do transporte irregular de passageiros, a Procuradoria Federal junto à ANTT não vislumbrou óbices ao uso da analogia, como se observa nos excertos do Parecer 00073/2017/PF-ANTT/AGU:

[...]

3. A Superintendência de Fiscalização - SUFIS manifestou-se por meio do Despacho nº 0529/2016/SUFIS (fls. 36/38), ocasião em que informa a apreensão dos veículos com vistas a impedir a continuidade da infração, bem como que foram aplicadas as sanções de multa e condicionada a restituição à apresentação dos bilhetes de transbordo com o objetivo de assegurar a viagem dos usuários. Ocorre que os infratores não apresentaram tal comprovação nem reivindicaram a devolução dos veículos. Aliás, sequer se manifestaram nos respectivos processos sancionatórios. Acrescenta que, além de não ter havido hipótese que enseje a aplicação de penalidade de perdimento, observa-se "a ausência de competência da ANTT para realizar leilão e que restaram infrutíferas todas as medidas para a remoção no âmbito da Coordenação de Fiscalização da Unidade Regional de Minas Gerais (COFIS/URMG)".

[...]

11. Se a lei que conferiu à ANTT competência para a atuação e apreensão do veículo não trouxe solução explícita, deve-se buscar no ordenamento jurídico como um todo o suprimento para o vácuo legislativo que se faz presente. Nesse sentido, vem a calhar as lições de Gustavo Binembomj acerca de uma concepção mais atual da legalidade administrativa:

Contudo, pelas razões já estudadas acima, atinentes à crise da lei formal, assim como em virtude da emergência do neoconstitucionalismo, não mais se pode pretender explicitar as relações da Administração Pública com o ordenamento jurídico à base de uma estrita vinculação positiva à lei. Com efeito, **a vinculação da atividade administrativa ao direito não obedece a um esquema único, nem se reduz a um tipo específico de norma jurídica - a lei formal. Essa vinculação, ao revés, dá-se em relação ao ordenamento jurídico como uma unidade (Constituição, leis, regulamentos gerais, regulamentos setoriais), expressando-se em diferentes graus e distintos tipos de normas, conforme a disciplina estabelecida na matriz constitucional.**

A vinculação da Administração não se circunscreve, portanto, à lei formal, mas a esse bloco de legalidade (o ordenamento jurídico como um todo sistêmico), a que aludia Hauriou, que encontra melhor enunciação, para os dias de hoje, no que Merkel chamou de princípio da juridicidade administrativa.

(BINEMBOJM, Gustavo. Uma Teoria do Direito Administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 140/141).

12. Tomado o ordenamento jurídico como uma unidade, além do citado dispositivo do Código de Trânsito Brasileiro, a própria Lei nº 8.666/93 traz previsão genérica para o leilão de bens apreendidos. Senão vejamos:

[...]

13. O DECRETO-LEI Nº 4.657, DE 4 DE SETEMBRO DE 1942, Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro já previa a possibilidade de omissão legislativa, ao estabelecer o seguinte:

Art. 4º Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais do direito.

14. Evidentemente, o ideal seria que uma lei precisasse os caminhos a serem seguidos pela ANTT. Na ausência de lei, a edição de uma Resolução também seria importante para conferir uniformidade ao tema. Na ausência de lei e de resolução, não se vislumbra outra solução senão a aplicação analógica do Código de Trânsito Brasileiro, de modo a evitar que a Agência, na qualidade de responsável pela apreensão do bem, também seja responsabilizada por danos colaterais que o abandono do ônibus possam causar à sociedade local ou mesmo a outros órgãos públicos.

[...] (grifos acrescentados)

3.19. Se no caso analisado pela PF/ANTT, em que não havia previsão legal ou normativa expressa para a realização do leilão de veículo apreendido pela ANTT, foi permitido o uso da analogia para suprir a lacuna legislativa, evidentemente que também não há empecilho para o seu uso no caso do processo seletivo público, que tem previsão legal (art. 47-B, § 2º, da Lei 10.233/2001) e cujo regulamento (Resolução 6.033/2023) permitiu a escolha dos critérios de seleção quando da publicação do comunicado de abertura da janela.

3.20. Assim, fazendo uma adaptação da redação do parecer da PF/ANTT, se a lei que conferiu à ANTT competência para realizar o processo seletivo público, bem como a Resolução 6.033/2023, que regulamentou o certame, não trouxeram de maneira explícita os critérios de seleção possíveis, deve-se buscar no ordenamento jurídico como um todo o suprimento para o vácuo que se faz presente.

3.21. Neste cenário, destaco análise pormenorizada realizada pela equipe técnica da ANTT em quadro analítico estampado no item 7.11 da Nota Técnica - ANTT 8208 (SEI nº 25998389) sobre o critério do sorteio previsto no art. 64 da Resolução 6.033/2023 e dos critérios previstos no art. 33 da Lei nº 14.133/2021, para definir qual o melhor critério a ser utilizado no processo seletivo público, caso venha a ocorrer na janela de abertura extraordinária.

3.22. Desta forma, entende-se como mais adequado o valor de maior lance como critério de seleção, sem definição de valor mínimo a ser ofertado, e, no caso de empate, a adoção do sorteio.

3.23. Vale ressaltar, por óbvio, que não será exigida a oferta de lance para os mercados contemplados sem processo seletivo público, ou seja, no caso de o número de transportadoras que pretendam operar determinado mercado ser igual ou inferior ao número de incremento possível na janela de abertura extraordinária.

3.24. Diante de todo o exposto, e considerando as manifestações técnicas e jurídicas contidas nos autos, cujos argumentos ora são adotados e passam a integrar este ato, nos termos do art. 50, inciso VIII, 1º, da Lei 9.784/1999, esta Diretoria entende presentes os requisitos para que seja referendada a Deliberação nº 356, de 26 de setembro de 2024, publicada no Diário Oficial da União – DOU em 27 de setembro de 2024 (SEI nº 26211901), que aprovou o Comunicado de Abertura de Janela Extraordinária nº 1/2024, prevista no Capítulo II, Seção II, da Resolução nº 6.033, de 21 de dezembro de 2023 (SEI nº 26211981) que trata da autorização da prestação de serviços regulares de transporte rodoviário interestadual de passageiros em mercados atendidos por apenas uma transportadora e para mercados não atendidos, conforme determina os arts. 232 a 234 da Resolução nº 6.033/2023.

4. DA DISCRICIONARIEDADE DE REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA E DA NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE AIR

4.1. Por força do art. 9º da Lei 13.848/2019, a ANTT está obrigada a realizar consulta pública previamente à tomada de decisão relacionada a edição de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados. Nesse mesmo sentido, é com relação à Análise de Impacto Regulatório (AIR), conforme art. 6º da citada Lei:

[...]

Art. 6º A adoção e as propostas de alteração de **atos normativos** de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados **serão**, nos termos de regulamento, **precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR)**, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo.

§ 1º **Regulamento** **disporá** sobre o conteúdo e a metodologia da AIR, sobre os quesitos mínimos a serem objeto de exame, bem como sobre os **casos em que será obrigatória sua realização e aqueles em que poderá ser dispensada**.

[...]

Art. 9º **Serão objeto de consulta pública, previamente à tomada de decisão** pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada, as minutas e as propostas de alteração de **atos normativos** de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados.

[...]

§ 6º **A agência reguladora deverá estabelecer, em regimento interno, os procedimentos a serem observados nas consultas públicas.**

[...] (grifos acrescentados)

4.2. Ocorre que, como se observa acima, tanto no caso da consulta pública quanto no da elaboração de AIR, a Agência deverá disciplinar a matéria em regulamento ou no regimento interno, conforme o caso.

4.3. Quanto ao processo de participação e controle social, esta Agência, no art. 13 e 14 da Resolução 6.020/2023, deixou claro que há três hipóteses em que a realização de consulta pública ou audiência pública é obrigatória, a saber: minuta de ato normativo (consulta ou audiência); minuta de editais de licitação de outorgas, minutas de contratos de concessão ou permissão (audiência); e iniciativas de anteprojetos de lei (audiência).

4.4. **Portanto, como o comunicado de abertura da janela extraordinária não se enquadra em nenhuma dessas hipóteses, a realização de consulta pública ou audiência pública nesse caso é facultativa.**

4.5. Com relação à AIR, o Regimento Interno da ANTT, no art. 95, ampliou a sua realização para ações regulatórias de interesse geral dos agentes econômicos ou dos usuários, conforme se observa no art. 95 do Regimento Interno da ANTT:

[...]

Art. 95. A edição, a alteração ou a revogação de **atos normativos ou outra ação regulatória de interesse geral** de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados será **precedida de Análise de Impacto Regulatório**.

[...] (grifos acrescentados)

4.6. Dessa forma, considerando que o comunicado de abertura da janela extraordinária é de interesse geral dos agentes econômicos e dos usuários, entende-se que a sua aprovação deve ser precedida de elaboração de AIR. Por tal razão, a área técnica, na Nota Técnica 8208/2024/GEEST/SUPAS/DIR/ANTT (SEI 25998389), se debruçou sobre a legislação, mormente na escolha do critério de seleção do processo seletivo, analisando as possíveis alternativas, o que está aderente ao que preconiza o arcabouço regulatório aplicável.

4.7. Evidentemente que, como o Decreto 10.411/2020 foi editado para regulamentar o art. 6º da Lei 13.848/2019, que faz referência apenas a elaboração de AIR para edição de atos normativos, as disposições do regulamento estão voltadas para viabilizar a elaboração desse instrumento regulatório para atos normativos. Por isso, como o comunicado não tem essa natureza jurídica, não foi possível que o documento abordasse todos os elementos previstos no art. 6º do Decreto 10.411/2020. Inobstante isso, a Nota Técnica 8208/2024/GEEST/SUPAS/DIR/ANTT (SEI 25998389):

- a) possui sumário executivo objetivo e conciso, que emprega linguagem simples e acessível ao público em geral (art. 6º, inciso I, do Decreto 10.411/2020);
- b) identifica claramente o que se pretende realizar: uma janela de abertura capaz de selecionar transportadoras comprometidas a prestarem o serviço público do TRIP com qualidade (art. 6º, inciso II, do Decreto 10.411/2020);
- c) identifica os agentes econômicos que poderão participar da janela de abertura extraordinária (art. 6º, inciso III, do Decreto 10.411/2020)
- d) apresenta a fundamentação legal que ampara a decisão da ANTT (art. 6º, inciso IV, do Decreto 10.411/2020);

- e) define os objetivos a serem alcançados: conceder novas autorizações a mercados operados por apenas uma transportadora e para mercados não atendidos (art. 6º, inciso V, do Decreto 10.411/2020);
- f) descreve as alternativas possíveis para escolha dos critérios de seleção no processo seletivo público (art. 6º, inciso VI, do Decreto 10.411/2020);
- g) expõe os possíveis impactos, caso se utilize, como único critério de seleção, o sorteio, com base no *caput* do art. 64 da Resolução 6.033/2023 (art. 6º, inciso VII, do Decreto 10.411/2020);
- h) apresenta que não será definido valor mínimo de lance para não se configurar uma barreira de entrada a empresas de pequeno porte (art. 6º, inciso VII-A, do Decreto 10.411/2020);
- i) apresenta, como metodologia para escolha das alternativas de critério de seleção no processo seletivo, o uso da analogia, haja vista que a Lei 10.233/2001 e a Resolução 6.033/2023 não estabeleceram o rol de critérios que podem ser adotados no processo seletivo público (art. 6º, inciso XI, c/c art. 7º, § 2º, do Decreto 10.411/2020); e
- j) descreve, por meio de um fluxo de todo o processo, a estratégia de implementação da janela de abertura extraordinária (art. 6º, inciso XII, do Decreto 10.411/2020).

4.8. Não é demais lembrar que inexistiu empecilho para que a AIR elaborada pela Superintendência seja aprovada pela Diretoria Colegiada com a ausência de alguns dos elementos exigidos no o art. 6º do Decreto 10.411/2020, tendo em vista que o art. 21 do regulamento é claro no sentido de que "a inobservância ao disposto neste Decreto não constitui escusa válida para o descumprimento da norma editada e nem acarreta a invalidade da norma editada".

5. DA PROPOSIÇÃO FINAL

5.1. Com estas considerações, VOTO por aprovar a minuta de Deliberação ora apresentada (SEI nº 26353386), para referendar a Deliberação nº 356, de 26 de setembro de 2024, publicada no Diário Oficial da União – DOU em 27 de setembro de 2024 (SEI nº 26211901), que aprovou o Comunicado de Abertura de Janela Extraordinária nº 1/2024, prevista no Capítulo II, Seção II, da Resolução nº 6.033, de 21 de dezembro de 2023 (SEI nº 26211981) que trata da autorização da prestação de serviços regulares de transporte rodoviário interestadual de passageiros em mercados atendidos por apenas uma transportadora e para mercados não atendidos, conforme determina os artigos 232 a 234 da Resolução nº 6.033/2023.

Brasília, 3 de outubro de 2024.

RAFAEL VITALE

Diretor-Geral

[1] Justen Filho, Marçal. Curso de direito administrativo. 13. ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, pág. 121 e 123.



Documento assinado eletronicamente por **RAFAEL VITALE RODRIGUES, Diretor Geral**, em 03/10/2024, às 18:29, 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 **26346521** e o código CRC **B9545193**.