



## AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

### VOTO DG

**RELATORIA:** DG

**TERMO:** VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

**NÚMERO:** 108/2020

**OBJETO:** PEDIDO DE REVOGAÇÃO DA PORTARIA SUPAS Nº 549- ABRITTC

**ORIGEM:** SUPAS

**PROCESSO (S):** 50500.400069/2019-95

**PROPOSIÇÃO PRG:** PARECER nº 00454/2020/PF-ANTT/PGF/AGU

**ENCAMINHAMENTO:** À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

#### 1. DAS PRELIMINARES

Trata-se do requerimento formulado pela Associação Brasileira Interestadual de Turismo, Transportes Terrestres e de Cargas - ABRITTC (50500.091669/2020-91), que tem por objeto a revogação da Portaria SUPAS nº 549, de 4.8.2020, expedida no âmbito do exercício de competência delegada, que autorizou a empresa EVT Transportes Ltda. a operar a linha Ninheira/MG – Osasco/SP e suas seções.

#### 2. DOS FATOS

Os argumentos trazidos no requerimento administrativo apresentado pela ABRITTC, que indicariam a necessidade de revogação da Portaria SUPAS nº 549, são os seguintes, em síntese:

1. a empresa EVT Transportes Ltda. não seria detentora do Termo de Autorização TAR no momento da apresentação do requerimento de mercados nº 50500.400069/2019-95, protocolado em 25/10/2019;

2. a transportadora citada não possuiria inscrição Estadual na base de destino na época do requerimento;

3. a empresa não teria atendido às exigências da Resolução ANTT nº 4.770/2015 para o cadastro de motoristas e frota; e,

4. o pedido de mercados não se enquadraria na Portaria nº 249, de 9 de novembro de 2018, e na Deliberação nº 853, de 23 de outubro de 2018.

#### 3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

#### DO CONHECIMENTO DA INSURGÊNCIA

O art. 13 da Resolução nº 5.818/2018 dispõe que cabe recurso das decisões delegadas, em face das razões de legalidade e mérito, senão vejamos:

Art. 13. Das decisões delegadas cabe recurso, em face das razões de legalidade e mérito, a serem apreciados na forma da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. (Acrescentado pela Resolução 5881/2020/DG/ANTT/MI)

No presente caso, o apelo é tempestivo, vez que interposto dentro do decênio fixado pelo artigo 60 da Lei nº 9.784/1999 para a interposição de recursos. Isso, porque a portaria combatida foi publicada em 20.08.2020 (SEI3967081), enquanto o pedido de revogação foi protocolizado em 31.08.2020 (50500.091669/2020-91). Por outro lado, não restou demonstrado o legítimo interesse da petionária, consoante exigido pelo art. 58 da Lei nº 9.784/1999.

Nada obstante indemonstrado o interesse legitimador, em atenção ao direito de petição, tendo em conta terem sido invocadas questões de legalidade, a "pedido de revogação" sob análise comporta conhecimento, como recurso, com supedâneo no artigo 5º, XXXIV, alínea "a", da Constituição Federal, bem como no artigo 62 da Resolução nº 4770, de 2015.

Com efeito, o direito de petição encontra guarida expressa no texto constitucional no art. 5º, XXXIV, alínea "a" o qual estabelece: "São a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder."

Por seu turno o artigo 62 do regulamento citado dispõe o seguinte:

Art. 62. Quando se verificar vício de legalidade no ato de delegação, a ANTT deverá declarar a sua nulidade, impedindo os efeitos jurídicos que ordinariamente deveriam produzir, além de desconstituir os já produzidos.

Parágrafo único. Não acarretando lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados.

Isto posto, o mérito há de ser enfrentado, de modo a ser definitivamente pacificada a controvérsia no âmbito administrativo.

## DO EXAME DE MÉRITO

Os argumentos perfilados no referido requerimento administrativo foram analisados inicialmente pela NOTA TÉCNICA SEI N° 4288/2020/GEOPE/SUPAS/DIR (4288/2039), lavrada pela Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros - SUPAS, que indicou as inconsistências da peça, nos seguintes termos:

"Quanto à alegação da ABRITTC de que a EVT não possuía inscrição Estadual na base de destino, qual seja, São Paulo, a época do requerimento, esclarecemos que isso não é requisito para aprovação, conforme Deliberação 254, de 05/05/2020.

Ademais, o argumento de que a EVT não atendeu às exigências da Resolução ANTT n° 4.770/2015 para o cadastro de motoristas e frota não deve prosperar, uma vez que a área técnica fez uma análise minuciosa dos critérios operacionais para o deferimento do pleito, conforme consta dos Relatórios de análise 2 (motoristas 3305155) e 3 (frota 3305528).

Em relação à alegação de que o pedido de mercados da empresa EVT Transportes Ltda. não se enquadra na Portaria n° 249, de 9 de novembro de 2018, e na Deliberação n° 853, de 23 de outubro de 2018, esclarecemos que perdeu o objeto, uma vez os citados normativos foram revogados pelos artigos 9° e 10° da Deliberação n° 955/2019."

Por sua vez, nada obstante tenham sido rejeitados vários argumentos da requerente, concluiu-se pela possibilidade do acolhimento do pedido, com base num dos seus fundamentos, confira-se:

"...diante do pedido de revogação apresentado pela Associação Brasileira Interestadual de Turismo, Transportes Terrestres e de Cargas - ABRITTC, no qual alega que a EVT não possuía TAR quando do seu pedido de mercados n° 50500.400069/2019-95, de 25/10/2019, verificamos que, de fato, o Termo de Autorização de Serviços Regulares - TAR n° 297, só foi publicado no DOU em 28/11/2019, por meio da Deliberação n° 1.016, de 26 de novembro de 2019 (4090003).

Portanto, ao reanalisar a questão, esta GEOPE averiguou que a EVT Transportes Ltda., CNPJ n° 11.884.579/0001-19, não possuía autorização para a prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, sob regime de autorização, quando protocolou o seu pedido de mercados n° 50500.400069/2019-95, não atendendo, assim, às exigências do *caput* do art. 25 da Resolução ANTT n° 4.770/2015 para a outorga de novos mercados.

Desta forma, impende esclarecer que se o pedido de mercados n° 50500.400069/2019-95 tivesse sido analisado no momento em que foi protocolado nesta Agência, teria sido sumariamente arquivado, uma vez que a empresa solicitante não era possuidora do TAR.

Entretanto, diante do volume de trabalho gerado com o advento da Deliberação n° 955, de 22 de outubro de 2019 (1719883), que promoveu alterações e revogações em atos normativos, bem como providências a serem adotadas pela área técnica ante o reposicionamento do TRIIP, a GEOPE convocou a EVT, equivocadamente, atentando-se apenas ao fato de a empresa ter o TAR vigente quando do envio do Ofício n° 1735/2020/GETAU/SUPAS/DIR-ANTT (2569223), em 10/02/2020.

Em caso análogo, a Diretoria Colegiada desta ANTT, mediante o Voto DDB 793721718, decidiu por indeferir o pedido da empresa Givaldo Matos Santana Eireli, CNPJ n° 10.771.628/0001-44, para a inclusão de mercados em sua Licença Operacional - LOP por inobservância ao disposto no *caput* do art. 25 da Resolução n° 4.770/2015 (...)

Nesse contexto, diante de todos os argumentos trazidos na presente nota, esta Gerência entende que deve ser alterada a Licença Operacional n° 182, concedida à empresa EVT Transportes Ltda., para excluir a linha Ninheira/MG - Osasco/SP e suas seções, por inobservância ao disposto no *caput* do art. 25 da Resolução n° 4.770/2015."

De modo a ser assegurado o exercício do contraditório e da ampla defesa, a empresa EVT Transportes Ltda. foi cientificada da conclusão fixada na sobredita Nota Técnica, bem como instada a se manifestar sobre as alegações apresentadas pela ABRITTC, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, conforme registrado no Ofício SEI N° 17264/2020/GETAU/SUPAS/DIR-ANTT (SEI 4103877).

Na sequência, foi acostada aos autos a manifestação da Recorrida, apresentada na forma de "contrarrazões" (SEI4125754), onde apontada a ilegitimidade da recorrente, combatidos

todos os fundamentos contidos no "Pedido de Revogação" e requerido o seu improvimento. Ademais, foi levantada a tese da possibilidade de convalidação da Portaria nº 549/2020 pela ANTT, com supedâneo nos artigos 55 da Lei nº 9.784/1999 e 62 da Resolução nº 4770, de 2015.

Em razão do pleito contido nas citadas "Contrarrrazões" da recorrida EVT, por meio do DESPACHO GEOPE 4216365 foi formulada a seguinte consulta ao órgão de assessoramento jurídico da Agência:

"...a empresa protocolou, tempestivamente, o documento nº 4125754 por meio do qual apresentou contrarrrazões ao pedido da ABRITTC e solicitou a convalidação do ato, uma vez que *"convalidar um ato administrativo contaminado por um vício passível de correção é a concretização do princípio da segurança jurídica, em busca da materialização do princípio da legalidade."*

Diante do exposto, tendo em vista que o respeito ao procedimento administrativo estabelecido pela lei e pelo regulamento da ANTT para outorga de novos mercados é imprescindível, solicitamos saber:

Uma vez que a empresa obteve o Termo de Autorização TAR no curso do processo nº 50500.400069/2019-95, a Portaria SUPAS nº 549, de 4.8.2020, é passível de convalidação? Caso negativo o ato deve ser anulado ou revogado?

Submetido o referido questionamento ao crivo da Procuradoria Federal Junto à ANTT, sobreveio o PARECER nº 00454/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, cujo entendimento foi sintetizado na respectiva ementa, a seguir transcrita:

EMENTA: CONSULTA. SUPAS. CONVALIDAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO. PRINCÍPIO DA INSTRUMENTALIDADE DAS FORMAS. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. NECESSIDADE DE APROVEITAMENTO DOS ATOS PRATICADOS.

1. A ausência de prejuízo é o primeiro requisito para a convalidação de atos administrativos defeituosos, o que tem por finalidade promover o aproveitamento desses atos, sempre que possível, conferindo maior eficiência à atividade administrativa.
2. Os atos administrativos devem ser aproveitados na maior medida possível, especialmente quando os defeitos que eles apresentem sejam sanáveis - e mais ainda quando esses defeitos já tenham sido sanados no momento em que sua ocorrência é percebida.
3. Embora a lei utilize o termo "poderão ser convalidados", a literatura jurídica majoritária, no campo do Direito Administrativo, entende que a convalidação é obrigatória, não facultativa, privilegiando-se sempre a finalidade buscada pelos atos administrativos e seu aproveitamento, quando possível.
4. O processo administrativo precisa ser compreendido como um instrumento para a realização de suas finalidades, não como um fim em si mesmo. Eventuais erros ocorridos ao longo desses processos, desde que não resultem em prejuízos ao interesse público ou a terceiros e possam ser convalidados, devem ser corrigidos pela Administração, com o maior aproveitamento dos atos praticados.
5. Aplica-se ao processo administrativo o princípio da instrumentalidade das formas: mesmo quando um ato for praticado de forma diversa da prevista, alcançando sua finalidade, como regra deve ser aproveitado.

Outrossim, para a plena compreensão da conclusão fixada no citado opinativo, são elucidativos os seguintes excertos:

5. Preliminarmente, **importante registrar que não há nos autos qualquer indício de que o ato praticado pela SUPAS, deferindo autorização à empresa EVT Transportes Ltda., tenha causado qualquer tipo de prejuízo a quem quer que seja.** Vemos que, embora no momento do protocolo do pedido a empresa não possuísse ainda o Termo de Autorização - TAR, este termo foi obtido por ela no curso da análise do processo, sendo que no **momento do deferimento** dos mercados pleiteados a empresa já se encontrava de posse do TAR.

6. A ausência de prejuízo é o primeiro requisito para a convalidação de atos administrativos defeituosos, o que tem por finalidade promover o aproveitamento desses atos, sempre que possível, conferindo maior eficiência à atividade administrativa. A ocorrência de erros formais na condução de processos administrativos não é evento de rara ocorrência, pelo contrário, constitui situação verificada em muitos casos, pelas mais diversas razões. A Lei 9.784/99 prevê, para esses casos, que os atos administrativos devem ser aproveitados na maior medida possível, especialmente quando os defeitos que eles apresentem sejam sanáveis - e mais ainda quando esses defeitos já tenham sido sanados no momento em que sua ocorrência é percebida. Assim dispõe a Lei 9.784/99:

"Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração".

7. Embora a lei utilize o termo "poderão ser convalidados", a literatura jurídica majoritária, no campo do Direito Administrativo, entende que **a convalidação é obrigatória, não facultativa, privilegiando-se sempre a finalidade buscada pelos atos administrativos e seu aproveitamento, quando possível:**

(...)

8. O processo administrativo precisa ser compreendido como um instrumento para a realização de suas finalidades, não como um fim em si mesmo. Dessa forma, eventuais erros ocorridos ao longo desses processos, desde que não resultem em prejuízos ao interesse público ou a terceiros e possam ser convalidados, devem ser corrigidos pela Administração, com o maior aproveitamento dos atos praticados. Trata-se de aplicar ao processo administrativo o princípio da instrumentalidade das formas: mesmo quando um ato for praticado de forma diversa da prevista, alcançando sua finalidade, como regra deve ser aproveitado.

(...)

9. No caso em questão, a comprovação do TAR deveria se dar no momento do protocolo do pedido de novos mercados, o que não ocorreu. O pedido foi apresentado sem se fazer acompanhar do TAR, o que deveria ter sido percebido pela Administração e poderia ter resultado na inadmissibilidade liminar do pleito. Entretanto, a falta do documento não foi percebida e o trâmite processual transcorreu normalmente, tendo sido o TAR apresentado posteriormente, já no curso do processo.

10. A apresentação do TAR no curso do processo administrativo, e não no seu início, constitui um defeito procedimental, porém incapaz de causar prejuízo ao interesse público ou a terceiros, suprindo plenamente a finalidade a que se destina, tendo sido comprovada a posse do termo de autorização como condição para o deferimento de um pedido de novos mercados. A apresentação do requisito, mesmo fora do momento previsto na norma, não impediu que o processo atingisse sua finalidade, tendo ocorrido seu saneamento antes mesmo que fosse percebida a falha pela Administração.

11. Inexiste, no caso concreto sob análise, qualquer nulidade processual, tendo sido a irregularidade já saneada no curso do procedimento.

(...)

12. Dessa forma, em resposta ao questionamento formulado, entendo que o defeito processual apontado já se encontra plenamente saneado, não havendo ato a ser anulado ou revogado. O aproveitamento dos atos processuais é medida que se impõe, como regra, sempre que os defeitos ocorridos possam ser saneados e resultem em prejuízos a terceiros ou ao interesse público. (destacamos)

Nada obstante os robustos argumentos jurídicos perfilados no PARECER nº 00454/2020, a SUPAS propõe o seu não acatamento, conforme se extrai da NOTA TÉCNICA Nº 4839/2020/GEOPE/SUPAS/DIR (SE1297487), cujos argumentos foram reproduzidos no RELATÓRIO À DIRETORIA Nº 67/2020 (SEI 4318413):

Assim, conforme o entendimento da PRG, a Portaria SUPAS nº 549, de 4.8.2020, que autorizou a empresa EVT Transportes Ltda., CNPJ nº 11.884.579/0001-19, a operar a linha Ninheira/MG - Osasco/SP e suas seções, deve ser convalidada.

Todavia, esta Geope/Supas entende que, assim como o pedido da Givaldo Matos Santana Eireli, CNPJ nº 10.771.628/0001-44, foi indeferido pela Diretoria Colegiada desta ANTT, por inobservância ao disposto no *caput* do art. 25 da Resolução nº 4.770/2015, a Portaria SUPAS nº 549 deve ser anulada, garantindo dessa forma a isonomia entre todos os operadores.

Insta informar que esta área técnica usou deste mesmo entendimento ao revisar o pedido de mercados nº 50515.002564/2020-15 da empresa GVM Tur Transporte Rodoviário Eireli, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº. 05.108.552/0001-31, concluindo pela revogação da Portaria nº 697, de 20 de agosto de 2020, que expediu a Licença Operacional - LOP de nº 192 para a autorização de novos mercados à transportadora, pois o seu Termo de Autorização - TAR nº 317 somente foi publicado meses após a empresa protocolar o seu pedido.

(...)

Diante do fatos apresentados, conclui-se por conhecer, e no mérito dar provimento ao pedido de impugnação apresentado pela Associação Brasileira Interestadual de Turismo, Transportes Terrestres e de Cargas - ABRITTC, com a anulação da Portaria Supas nº 549, de 4.8.2020, que autorizou a empresa EVT Transportes Ltda., CNPJ nº 11.884.579/0001-19, a operar a linha Ninheira/MG - Osasco/SP e suas seções.

Neste termos, parece-nos que assiste razão à PF-ANTT. Com efeito, uma vez indemonstrados quaisquer prejuízos decorrentes da emissão da Portaria SUPAS nº 549, de 4.8.2020, que autorizou a empresa EVT Transportes Ltda. a operar a linha Ninheira/MG - Osasco/SP, há que ser prestigiada a segurança jurídica, com o pleno aproveitamento dos atos processuais praticados nestes autos. Ao reverso, intui-se que algum prejuízo efetivamente se consumará se o ato for invalidado, pois segundo se extrai das "contrarrazões" da recorrida, esta já teria efetivado vários investimentos para dar cobro à operação da linha que lhe foi deferida.

Nestes termos, existindo suporte para a convalidação em debate, tanto no artigo 55 da Lei nº 9.784/1999, quanto no parágrafo único do artigo 62 da Resolução nº 4770, de 2015, e havendo entendimento assentado na doutrina jurídica, sufragado pelo órgão de assessoramento da Agência, no sentido de, estando presentes os requisitos, a convalidação se apresenta como um dever da Administração, não há outro caminho válido senão acolher o posicionamento vazado no Parecer nº 00454/2020/PF-ANTT/PGF/AGU.

Ademais, quanto ao primeiro precedente citado nas manifestação técnicas da SUPAS, qual seja, o VOTO DDB 79/2020 (SEI 3721718), exarado nos autos do processo 50500.380372/2019-64, observa-se que, nada obstante a respeitabilidade dos seus argumentos e sobretudo a exatidão da sua conclusão sob o ponto de vista formal, foi emitido sem o suporte de qualquer manifestação da Procuradoria Federal Junto à ANTT. Por outro lado, por ausência de provocação nos autos, ali não se

abordou a questão da possibilidade da aplicação do instituto da convalidação na espécie. Mostra-se oportuna, deste modo, a evolução do entendimento da agência quanto ao tratamento de casos desta natureza, agora com o subsídio do entendimento fixado pela PF-ANTT.

Não bastasse isso, o segundo precedente trazido pela área técnica, a Portaria nº 725, de 4 de setembro de 2020, que operou a revogação da Portaria nº 697, de 20 de agosto de 2020, que outorgara a Licença Operacional de nº 192 para a autorização de novos mercados à transportadora GVM Tur Transporte Rodoviário Eireli, com o argumento de que o respectivo TAR teria sido publicado após a apresentação do pleito de emissão de LOP, foi suspenso por liminar deferida nos autos do Mandado de Segurança 1053527-63.2020.4.01.3400, exatamente sob o fundamento da possibilidade da convalidação do ato, com supedâneo no artigo 55 da Lei nº 9.784/1999, confira-se:

"...a posterior revogação da licença, fundada unicamente na ausência de autorização quando da apresentação do requerimento, é ato ilegal e contrário à segurança jurídica protegida pela Constituição Federal de 1988.

Ademais, se, de fato, "a convocação inicial para a empresa apresentar os documentos para emissão de LOP se deu por equívoco da área técnica da ANTT", conforme alega a autoridade impetrada em sua manifestação (id. 344589941, p. 02), tal erro praticado pela Administração não pode acarretar em prejuízos ao particular, notadamente na situação dos autos em que, conforme já salientado, no decorrer do processo administrativo e antes da sua apreciação, sobreveio a autorização controvertida.

Por fim, considerando tal circunstância, aplica-se ao caso o disposto no art. 55, da Lei nº 9.784/99, segundo o qual "em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração".

Ante o exposto, DEFIRO a liminar para, até ulterior deliberação deste juízo, suspender os efeitos da PORTARIA Nº 725/2020, restaurando-se, assim, os efeitos da PORTARIA Nº 697/2020".

Assim, o entendimento ora defendido e sufragado pela Procuradoria, além de encontrar suporte no ordenamento jurídico e regulamentar, possui o condão de evitar a multiplicação de litígios judiciais sobre a matéria, razão pela qual merece pleno acolhimento.

Por fim, no curso da instrução processual, logo em seguida manifestação da Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros - SUPAS por meio NOTA TÉCNICA Nº 4839/2020/GEOPE/SUPAS/DIR, foi protocolado "Pedido de Reconsideração" pela empresa EVT Transportes Ltda (SEI50500.117501/2020-13), que se insurge basicamente contra a referida manifestação técnica. Referido recurso não comporta conhecimento nesta fase processual, tendo em vista que não foi proferido qualquer ato decisório, cabendo ressaltar que o ato atacado consubstancia mera manifestação técnica que tem por escopo subsidiar a decisão do Colegiado. Diante disso, em atenção ao princípio da instrumentalidade das formas, a peça em questão será admitida apenas como "memoriais".

Diante de todo o exposto, deverá ser conhecido como RECURSO o pedido de revogação interposto por ABRITTC, mas, no mérito, lhe ser negado provimento, bem como ser convalidada a Portaria SUPAS nº 549, de 4.8.2020.

#### 4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

Com estas considerações, **VOTO**:

a) pelo conhecimento do requerimento apresentado pela Associação Brasileira Interestadual de Turismo, Transportes Terrestres e de Cargas - ABRITTC como RECURSO, para, no mérito, negar-lhe provimento.

b) pela convalidação da Portaria SUPAS nº 549, de 4.8.2020, expedida no âmbito do exercício de competência delegada, que autorizou a empresa EVT Transportes Ltda. a operar a linha Ninheira/MG - Osasco/SP e suas seções, com fundamento nos artigos 55 da Lei nº 9.784/1999 e 62, parágrafo único, da Resolução nº 4770, de 2015.

Brasília, 16 de novembro de 2020.

**MARCELO VINAUD PRADO**  
DIRETOR-GERAL,  
EM EXERCÍCIO



Documento assinado eletronicamente por **MARCELO VINAUD PRADO, Diretor Geral em Exercício**, em 23/11/2020, às 09:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



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 **4449626** e o código CRC **DC7FC021**.

Referência: Processo nº 50500.400069/2019-95

SEI nº 4449626

St. de Clubes Esportivos Sul Trecho 3 Lote 10 - Telefone Sede: 61 3410-1000 Ouvidoria ANTT: 166

CEP 70200-003 Brasília/DF - [www.antt.gov.br](http://www.antt.gov.br)