



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLL

RELATORIA: DLL

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 13/2023

OBJETO: Recursos administrativos contra a Portaria Supas nº 123/2021

ORIGEM: SUPAS

PROCESSO (S): 50500.037654/2020-88

PROPOSIÇÃO PRG: não há

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

1. DO OBJETO

1.1. Tratam os autos de recursos administrativos interpostos pelas empresa VIAÇÃO NACIONAL S.A. (5489919); VIAÇÃO CONTINENTAL DE TRANSPORTES LTDA. (5489879) e EMPRESA GONTIJO DE TRANSPORTES LTDA. (5489791), todos contra a Portaria SUPAS nº 123, de 8 de fevereiro 2021, que deferiu o pedido de autorização da empresa KANDANGO TRANSPORTES E TURISMO LTDA. para a inclusão de mercados em sua Licença Operacional.

2. DOS FATOS

2.1. Em 18/2/2021, a Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros - SUPAS, com base na NOTA TÉCNICA SEI Nº 703/2021/GEOPE/SUPAS/DIR (5277251), publicou a Portaria nº 123/2021 (5371619), deferindo o pedido da empresa KANDANGO TRANSPORTES E TURISMO LTDA. para a inclusão dos seguintes mercados na Licença Operacional - LOP nº 13:

I - De: Salvador (BA) e Feira de Santana (BA) Para: Salinas (MG), Francisco Sá (MG), Montes Claros (MG), Pirapora (MG), Patos de Minas (MG) e Patrocínio (MG);

II - De: Jequié (BA), Poções (BA) e Vitória da Conquista (BA) Para: Salinas (MG), Francisco Sá (MG), Montes Claros (MG), Pirapora (MG), Patos de Minas (MG), Patrocínio (MG), Uberlândia (MG), Uberaba (MG), Ribeirão Preto (SP), Campinas (SP) e São Paulo (SP);

III - De: Cândido Sales (BA) Para: Francisco Sá (MG), Montes Claros (MG), Pirapora (MG), Patos de Minas (MG), Patrocínio (MG), Uberlândia (MG), Uberaba (MG), Ribeirão Preto (SP), Campinas (SP) e São Paulo (SP); e

IV - De: Salinas (MG), Francisco Sá (MG), Montes Claros (MG), Pirapora (MG), Patos de Minas (MG) e Patrocínio (MG) Para: Ribeirão Preto (SP), Campinas (SP) e São Paulo (SP).

2.2. Em 1º/3/2021, a VIAÇÃO NACIONAL S.A. (50500.017102/2021-34 e 50500.004158/2021-29); EMPRESA GONTIJO DE TRANSPORTES LTDA. (50500.017099/2021-59) e VIAÇÃO CONTINENTAL DE TRANSPORTES LTDA. (50500.017101/2021-90) protocolaram os Pedidos de Reconsideração da referida Portaria.

2.3. Ato contínuo, tendo em vista decisão judicial proferida nos autos do Agravo de Instrumento nº 1004815-23.2021.4.01.0000, impetrado pela EMPRESA GONTIJO DE TRANSPORTES LTDA. (processo administrativo nº 00424.017550/2021-10) contra a ANTT e a NORDESTE TRANSPORTES LTDA., em estrito cumprimento à decisão judicial proferida, bem como ao disposto no item 7 da NOTA n.00814/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (12862469), foi publicada no DOU de 22/08/2022 a Decisão SUPAS nº 799, de 19 de agosto de 2022 (12862467), que revogou, dentre outras, a Portaria SUPAS nº 123/2021.

2.4. Posteriormente, considerando nova decisão judicial prolatada no âmbito do Agravo de Instrumento nº 1004815-23.2021.4.01.0000 (processo administrativo nº 00424.017550/2021-10), que esclareceu que a extensão da eficácia da decisão inicialmente proferida somente produzia efeitos entre as partes integrantes da relação processual, ou seja, foi ordenada a suspensão da autorização concedida pela ANTT à NORDESTE TRANSPORTES LTDA. somente, é que foi publicada a Decisão SUPAS nº 817, de 24 de agosto de 2022 (12947200). Nesse sentido, foi revogada a Decisão SUPAS nº 799/2022 (12862467) e reinstaurada a Portaria nº 123/2021 (5371619), dentre outras.

2.5. Assim, retomada a análise do feito administrativo para análise dos protocolos 50500.017102/2021-34; 50500.004158/2021-29; 50500.017099/2021-59 e 50500.017101/2021-90, que foram processados pela área técnica como recursos administrativos, a Gerência Operacional de Transportes de Passageiros - GEOPE emitiu a NOTA TÉCNICA SEI Nº 8960/2022/COTAX/GEOPE/SUPAS/DIR/ANTT (14851583), analisando os pressupostos de admissibilidade dos recursos e, no mérito, rechaçando todos os argumentos apresentados pelas empresas.

2.6. Em 13/1/2023, a Superintendente da SUPAS apresentou o Relatório à Diretoria 728 (14852100), acompanhando a manifestação técnica e propondo que a Diretoria Colegiada

conheça os recursos, para, no mérito, negar-lhes provimento, conforme consta na minuta de deliberação (14852107). Além disso, por meio do Despacho de Instrução (14852126) e do OFÍCIO SEI N° 39933/2022/COTAX/GEOPE/SUPAS/DIR-ANTT14852178), declarou que o processo reúne as condições previstas no §1º do art. 39 do Regimento Interno da ANTT.

2.7. Nesse mesmo dia, a Assessoria Administrativa e de Apoio do Gabinete do Diretor-Geral remeteu os autos à Secretaria-Geral, por meio do Despacho (15010887), para inclusão do processo na pauta de sorteio.

2.8. Por fim, em 13/1/2023, os autos foram distribuídos, mediante sorteio, a esta Diretoria, conforme Certidão 15017176.

2.9. É o relatório. Passe-se à análise.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. A Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, estabelece, no art. 68, § 3º, que qualquer pessoa, desde que seja parte interessada, terá o direito de peticionar ou de recorrer contra atos das Agências, no prazo máximo de trinta dias da sua oficialização, observado o disposto em regulamento.

3.2. Especificamente no caso em tela, a Resolução nº 4.770, de 25 de junho de 2015, que dispõe sobre a regulamentação da prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, sob o regime de autorização, não estabelece regras específicas sobre recurso.

3.3. Contudo, a Resolução nº 5.818, de 3 de maio de 2018, que delegou à SUPAS a competência para decidir sobre inclusão ou exclusão de mercados de Licença Operacional, conforme consta no art. 8º, inciso XI, dispõe, no art. 13, que 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.

3.4. Diante disso, devemos nos socorrer da Lei nº 9.784/2019, que estabelece as normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, definido, no Capítulo XV, as regras relativas à interposição de recursos.

3.5. De acordo com o art. 63, antes de adentrar à análise do mérito do recurso, deve-se avaliar preliminarmente se o recurso incorre em causas de *não conhecimento*, como se observa abaixo:

[...]

Art. 63. O recurso não será conhecido quando interposto:

I - fora do prazo;

II - perante órgão incompetente;

III - por quem não seja legitimado;

IV - após exaurida a esfera administrativa.

§ 1º Na hipótese do inciso II, será indicada ao recorrente a autoridade competente, sendo-lhe devolvido o prazo para recurso.

§ 2º O não conhecimento do recurso não impede a Administração de rever de ofício o ato ilegal, desde que não ocorrida preclusão administrativa.

[...]

(grifo acrescentado)

3.6. Analisando a primeira hipótese, de acordo com o art. 59 do diploma legal, salvo disposição legal específica, o prazo para interposição de recurso é de 10 dias, contados a partir ciência ou da divulgação oficial da decisão recorrida. Como o art. 68, § 3º, da Lei nº 10.233/2001 faculta a interposição de recurso em prazo de 30 dias, deve-se adotar este prazo para verificar a tempestividade do recurso.

3.7. Conforme mencionado acima, a Portaria foi publicada no Diário Oficial da União em 18/2/2021 (quinta-feira) e, por isso, o prazo para apresentação de recurso se iniciou em 19/2/2021 (sexta-feira) e se esgotou em 22/3/2021 (segunda-feira). As empresas protocolaram seus recursos em 1º/3 e 18/3 de 2021, conforme consta nos recibos eletrônicos, razão pela qual são todos tempestivos.

3.8. Quanto à segunda hipótese, os apelos foram endereçados ao órgão competente, pois a Superintendência detém a competência delegada para decidir sobre matéria, atendendo, assim, o disposto no art. 56, §1º, da Lei nº 9.784/1999 ("§ 1º O recurso será dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não a reconsiderar no prazo de cinco dias, o encaminhará à autoridade superior").

3.9. No tocante à terceira hipótese, verifica-se que as recorrentes se enquadram como parte legítima para apresentação de recursos, nos termos do art. 58, II, da Lei nº 9.784/1999, vez que indiretamente afetadas pela decisão recorrida, haja vista que explora alguns dos mercados que foram autorizados à KANDANGO TRANSPORTES E TURISMO LTDA.

3.10. Por fim, quanto à quarta hipótese, verifica-se que, consoante disposto no art. 68, § 3º, da Lei nº 10.233/2001, os recursos em face da decisão contida na Portaria da SUPAS são cabíveis.

3.11. **Diante disso, os recursos interpostos devem ser conhecidos.**

3.12. No que se refere ao mérito, vejo que os recursos apresentados foram devidamente analisados e os argumentos foram rechaçados pela SUPAS, conforme excertos da NOTA TÉCNICA SEI N° 8960/2022/COTAX/GEOPE/SUPAS/DIR/ANTT14851583), que adoto integralmente como razão de decidir:

NÃO ATENDIMENTO DA EXIGÊNCIA PREVISTA NA DELIBERAÇÃO N° 134/2018 (NÍVEL I - MONTRIIP)

4.1. As RECORRENTES alegam que a empresa requerente não atingiu o grau máximo de implementação do MONTRIIP (Nível I), conforme exigido pela Deliberação nº 134/2018.

4.2. No uso de seu poder normativo regulatório, a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT publicou a Resolução ANTT nº 4.499, de 28 de setembro de 2014 (2891005), que define o tipo, a estruturação, a coleta, o armazenamento, a disponibilização e o envio dos dados coletados pelo Sistema de Monitoramento do Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional Coletivo de Passageiros - MONTRIIP.

4.3. O sistema automatizado de monitoramento consiste em conjunto de equipamentos e software que permite coletar, armazenar, transmitir e disponibilizar os dados referentes à prestação dos serviços de Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros - TRIIP, elementos de natureza operacional relacionados ao consumo efetivo e à oferta associada, fundamentais para a gestão do setor regulado. É nesse sentido que dados como início e fim da viagem, velocidade, tempo, localização e paradas não programadas serão registrados pelo sistema e transmitidos à ANTT, o que propiciará, principalmente, maior segurança aos usuários.

4.4. A implantação do MONTRIIP representa um avanço da ANTT na regulação dos serviços de transporte rodoviário coletivo de passageiros e um importante catalisador para a melhoria da gestão dos serviços de transporte pelas transportadoras, possibilitando o acompanhamento da operação em tempo real, o que ainda representa um maior controle interno para as empresas transportadoras, com a diminuição da probabilidade de ocorrências de erros, desvios e fraudes.

4.5. Nesse cenário, na esteira do novo modelo de outorga inaugurado com a Lei nº 12.996, de 18 de junho de 2014, a ANTT publicou a Resolução ANTT nº 4.770, de 25 de junho de 2015 (12891013), que estabeleceu a obrigatoriedade de implantação do MONTRIIP como requisito para prestação do serviço, a saber:

Art. 47. Para operação das linhas, a **autorizatória deverá implantar Sistema de Monitoramento do Transporte Interestadual e Internacional de Passageiros, a partir de 90 (noventa) dias da emissão das Licenças Operacionais, ou a partir de 30 de novembro de 2016**, o que ocorrer primeiro, nos termos de Resolução específica da ANTT. (**grifou-se**)

4.6. Posteriormente, mediante a Deliberação ANTT nº 134, de 21 de março de 2018 (2891022), foram estabelecidos níveis para implantação do MONTRIIP, reforçando-se o requisito operacional previsto na Resolução ANTT nº 4.770, de 2015, e restringindo-se o deferimento de novas outorgas de autorização somente para transportadoras enquadradas no nível de implantação I do MONTRIIP, a saber:

Art. 4º Somente serão deferidos novos mercados às transportadoras detentoras de termos de autorização de que trata a [Resolução nº 4.770, de 25 de junho de 2015](#) se estas estiverem enquadradas no nível de implantação I do MONTRIIP.

§ 1º Na hipótese de a transportadora já explorar tanto serviços regulares quanto serviços fretados de transporte rodoviário interestadual de passageiros, serão analisados, para fins de definição do nível de implantação do MONTRIIP, os requisitos previstos no art. 2º desta Deliberação.

§ 2º Para definição do nível de implantação do MONTRIIP, a Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros - SUPAS considerará o período anterior à data de protocolização do requerimento, conforme descrito abaixo:

I - Se a solicitação ocorrer na primeira quinzena do mês, a definição do nível de implantação do MONTRIIP se dará com base no segundo mês anterior à data do requerimento.

II - Se a solicitação ocorrer na segunda quinzena do mês, a definição do nível de implantação do MONTRIIP se dará com base no mês anterior à data do requerimento.

§ 3º Para os requerimentos protocolizados antes da vigência desta Deliberação, a definição do nível de implantação do MONTRIIP se dará na forma definida no § 2º, sendo que, para esses casos, o marco para escolha do mês de apuração será a data da publicação desta Deliberação.

§ 4º O disposto no caput não se aplica às transportadoras com termo de autorização e que não sejam detentoras de licença operacional. (**grifou-se**)

4.7. Ademais, como visto no §3º acima, para requerimentos protocolizados antes da vigência da Deliberação, a aferição do nível de implantação do MONTRIIP se dará na forma definida no § 2º, casos em que o marco temporal para definição do mês de apuração seria o mês anterior ao da publicação do normativo, ou seja, fevereiro/2018.

4.8. No entanto, a Deliberação nº 254/2020, que estabeleceu diretrizes a serem observadas pela SUPAS na análise de pleitos de mercados novos, dispôs em seu art. 1º, inciso V:

V - atestar, no caso em que a verificação do nível de implantação do MONTRIIP tenha ocorrido há mais de 60 (sessenta) dias, que a empresa permanece no nível de implantação I do Monitriip, para fins de cumprimento do disposto no caput do art. 4º da Deliberação nº 134, de 21 de março de 2018.

4.9. Assim, em atendimento ao disposto na Deliberação nº 254/2020, foi verificado o nível de implantação do MONTRIIP mais recente da empresa (dezembro/2020), que consta como nível 1 (5276916).

INOBSERVÂNCIA AO DISPOSTO NO ART. 15 DA RESOLUÇÃO Nº 4770/15 (CLASSE DA TRANSPORTADORA)

4.10. As Recorrentes alegam que não há no processo, a comprovação de que a empresa cumpriu integralmente os parâmetros exigidos para atingir a classe III, nos termos do art. 15 da Resolução nº 4.770/15.

4.11. Sobre essa questão, a área técnica da SUPAS, por meio da NOTA TÉCNICA SEI Nº 6232/2020/GEOP/E/SUPAS/DIR 4820072), informou que os mercados solicitados pela empresa KANDANGO TRANSPORTES E TURISMO LTDA. encontram-se na Classe I, portanto, a mencionada empresa está apta a operar os mercados solicitados.

INOBSERVÂNCIA DA INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 01, DE 11/08/2020 (ORDEM CRONOLÓGICA DOS PEDIDOS)

4.12. As Recorrentes alegam que, o requerimento de mercados apresentado pela requerente ocorreu após a publicação da Instrução Normativa, e que a análise não observou a ordem cronológica do pedido.

4.13. 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.

4.14. 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.

4.15. 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.

4.16. No caso em tela, o protocolo foi realizado em 14 de abril de 2020, como não houve pendências, permaneceu na fila na ordem estabelecida conforme explicado acima.

4.17. A fila com a ordem cronológica dos processos em análise pode ser consultada no site desta Agência, pelo link [Relatórios - Mercados Novos](#).

AUSÊNCIA DE DIVULGAÇÃO REGULAR DO PROCESSO DA REQUERENTE (ART. 37 - CAPUT - CF/88)

4.18. As Recorrentes alegam que, a forma utilizada pela ANTT para divulgar os processos não cumpre a função de publicidade, prevista no art. 37 da CF/88, bem como contraria o princípio da ampla defesa e do contraditório.

4.19. Sobre o assunto, esclarecemos que a Resolução nº 4.770/2015 disciplinando a matéria, assim dispõe:

Art. 27. 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.

4.20. Sendo assim, considerando que a portaria objeto do processo **não deferiu outorga de novos mercados**, mas sim, mera modificação operacional (Resolução nº 5285, de 2017), dispensável a divulgação prevista na resolução acima citada.

EQUÍVOCOS DE ANÁLISE APRESENTADOS NO PROCESSO

4.21. As Recorrentes alegam que, na análise constam mercados que não foram solicitados no pedido:

Cândido Sales/BA - Belo Horizonte/MG. Cândido Sales/BA - Ipatinga/MG; Cândido Sales/BA - Três Corações/MG. Feira de Santana/BA - Três Corações/MG. Feira de Santana/BA - Ipatinga/MG. Ipatinga/MG - Jequié/BA. Jequié/BA - Governador Valadares/MG. Jequié/BA - Medina/MG. Jequié/BA - Teófilo Otoni/MG. Poções/BA - Belo Horizonte/MG. Poções/BA - Governador Valadares/MG. Poções/BA - Teófilo Otoni/BA, Poções/MG - Três Corações/MG. Salvador/BA - Três Corações/MG. e Vitória da Conquista/BA - Três Corações/MG.

4.22. Os mercados mencionados acima não foram autorizados pela Portaria nº 123/2021, conforme abaixo:

Art. 2º Deferir o pedido da empresa KANDANGO TRANSPORTES E TURISMO LTDA, CNPJ nº 03.233.439/0001-52, para a inclusão dos mercados a seguir em sua Licença Operacional - LOP, de número 13:

I - De: SALVADOR (BA) e FEIRA DE SANTANA (BA) Para: SALINAS (MG), FRANCISCO SA (MG), MONTES CLAROS (MG), PIRAPORA (MG), PATOS DE MINAS (MG) e PATROCINIO (MG);

II - De: JEQUIE (BA), POCOES (BA) e VITORIA DA CONQUISTA (BA) Para: SALINAS (MG), FRANCISCO SA (MG), MONTES CLAROS (MG), PIRAPORA (MG), PATOS DE MINAS (MG), PATROCINIO (MG), UBERLANDIA (MG), UBERABA (MG), RIBEIRAO PRETO (SP), CAMPINAS (SP) e SAO PAULO (SP);

III - De: CANDIDO SALES (BA) Para: FRANCISCO SA (MG), MONTES CLAROS (MG), PIRAPORA (MG), PATOS DE MINAS (MG), PATROCINIO (MG), UBERLANDIA (MG), UBERABA (MG), RIBEIRAO PRETO (SP), CAMPINAS (SP) e SAO PAULO (SP); e,

IV - De: SALINAS (MG), FRANCISCO SA (MG), MONTES CLAROS (MG), PIRAPORA (MG), PATOS DE MINAS (MG) e PATROCINIO (MG) Para: RIBEIRAO PRETO (SP), CAMPINAS (SP) e SAO PAULO (SP).

DECISÃO JUDICIAL SUSPENDEU OS EFEITOS DA DELIBERAÇÃO ANTT Nº 955/2019

4.23. A Recorrente alega descumprimento de decisão judicial proferida no Agravo de Instrumento nº 1004815-23.2021.4.01.0000, em curso na 5ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, a qual determinou "que a ANTT se abstenha de conceder novas autorizações que se sobreponham aos mercados cuja prestação do serviço foi autorizada a suplicante."

4.24. Esclarecemos que a decisão judicial supracitada vincula apenas as partes integrantes da relação processual, não sendo oponível a terceiros, por expressa determinação do Código de Processo Civil, a saber:

Art. 506. A sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada, **não prejudicando terceiros**.

4.25. Assim, a decisão judicial supracitada não produz efeitos sobre requerimentos protocolados por terceiros.

3.13. **Portanto, entendo que o recurso não merece ser provido.**

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante todo o exposto, VOTO por conhecer os recursos interpostos pelas empresas VIAÇÃO NACIONAL S.A.; VIAÇÃO CONTINENTAL DE TRANSPORTES LTDA. e EMPRESA GONTIJO DE TRANSPORTES LTDA., para, no mérito, negar-lhes provimento, nos termos da minuta de Deliberação DLL 15383972.

Brasília, 13 de fevereiro de 2023.

LUCIANO LOURENÇO DA SILVA

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **LUCIANO LOURENÇO DA SILVA, Diretor**, em 13/02/2023, às 09:06, 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, informando o código verificador **15383962** e o código CRC **E96DA272**.

Referência: Processo nº 50500.037654/2020-88

SEI nº 15383962

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