



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLL

RELATORIA: DLL**TERMO:** VOTO À DIRETORIA COLEGIADA**NÚMERO:** 15/2024**OBJETO:** Recurso administrativo contra a Decisão SUPAS nº 706/2023**ORIGEM:** SUPAS**PROCESSO (S):** 50500.036051/2021-40**PROPOSIÇÃO PF/ANTT:** não há**ENCAMINHAMENTO:** CONHECER DO RECURSO ADMINISTRATIVO, PARA, NO MÉRITO, NEGAR-LHE PROVIMENTO.**1. DO OBJETO**

1.1. Trata-se de recurso administrativo interposto pela empresa EMPRESA GONTIJO DE TRANSPORTES LTDA., CNPJ nº 16.624.611/0001-40, doravante denominada GONTIJO, contra a Decisão SUPAS nº 706, de 16 de outubro de 2023 (19608460), que deferiu o pedido da EMPRESA DE TRANSPORTE MACAUBENSE LTDA., CNPJ nº 16.041.592/0001-20, doravante denominada EMTRAM, para a inclusão de mercados em sua Licença Operacional - LOP de nº 125.

2. DOS FATOS

2.1. A empresa EMTRAM, em 26/4/2021 (6220012), com fundamento na Resolução nº 4.770, de 25 de junho de 2015, apresentou requerimento no qual solicitou autorização para operação de mercados por ela listados.

2.2. Mais à frente, considerando decisão judicial exarada nos autos do Mandado de Segurança nº 1088155-44.2021.4.01.3400 (SEI 00424.228181/2021-99), a Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros - SUPAS procedeu à análise do requerimento 6220012, nos termos da NOTA TÉCNICA SEI Nº 4686/2022/GEOPE_MERC/GEOPE/SUPAS/DIR (12496629). À época, foi verificado que a empresa cumpria todos os requisitos técnicos para o deferimento do pleito. Porém, considerando a decisão do Tribunal de Contas nos autos do TC 033.359/2020-2 ainda vigente naquele momento, é que houve fator impeditivo à autorização, de fato, de novos mercados, razão pela qual o requerimento administrativo foi sobrestado após concluída a análise técnica, até que o TCU deliberasse o mérito do processo que lá tramitava (13616938).

2.3. Registra-se que por 2 (dois) anos ficou suspensa a publicação do ato formal de deferimento de novos mercados, em razão de medida cautelar exarada pelo TCU nos autos TC 033.359/2020-2. A partir de 15/02/2023, com a revogação dessa cautelar, foi restituída à ANTT a possibilidade de publicar atos de outorga de novos mercados e autorizações, com observância ao estabelecido no art. 47-B da Lei nº 10.233/2001, alterado pela Lei nº 14.298/2022. Considerando que os critérios para se analisar as viabilidades técnica, operacional e econômica, ainda não tinham sido regulamentados naquele momento, esta Agência publicou a Resolução nº 6.013, de 18 de abril de 2023. Trata-se, em suma, de norma que teve vigência transitória, que possibilitou, enquanto não regulamentado o art. 47-B da lei nº 10.233/2001, a análise de requerimentos para mercados que estivessem desatendidos, ou seja, mercados que não fossem objeto de licença operacional vigente.

2.4. Dessa forma, EMTRAM, por meio do peticionamento intercorrente 16986132, manifestou interesse na análise do seu pedido sob a égide da Resolução nº 6.013/2023, ou seja, apenas para mercados que não constavam em licenças operacionais já expedidas. A análise então foi realizada conforme a NOTA TÉCNICA SEI Nº 6866/2023/GEOPE_MERC/GEOPE/SUPAS/DIR/ANTT (19333536), e culminou, após os trâmites necessários, na publicação da Decisão SUPAS nº 706/2023 (19608460).

2.5. Irresignada com a publicação, a GONTIJO protocolou recurso administrativo em 30/10/2023 (50500.331864/2023-11), anexado aos presentes autos, onde alega, em síntese, que:

(...)

1.3 - (...) apesar do Acórdão do TCU determinar a observância das disposições do art. 47-B da Lei nº 10.233/01, (...), a ANTT deveria ter analisado o pedido sob o prisma da lei, mas não foi o que observou.

1.4 - Em análise ao processo administrativo em tela, o qual a signatária requereu a cópia integral, não apresenta a análise de nenhum dos pontos abordados pelo art. 47-B para autorização dos mercados. Nesse sentido, não restam dúvidas que a ANTT descumpriu o Acórdão do TCU, uma vez que o item 9.3.2 é suficientemente claro no sentido de que a ANTT deve observar as disposições do mencionado artigo para o deferimento de novas autorizações, sendo que a SUPAS autorizou o mercado em total inobservância das determinações do TCU.

1.5 - Se observar as próprias disposições da Decisão SUPAS nº 706, de 16/10/2023, leva ao entendimento de que o mercado foi autorizado sem a necessária análise das inviabilidades técnica-econômica, sob alegação de que se tratam de mercados "desatendidos".

2.6. Assim, concluiu a GONTIJO, ora recorrente, que a Lei nº 14.298/2022 não restringiu a análise das inviabilidades por mercados, não cabendo à ANTT, por resolução, afastar a aplicação da Lei para determinados mercados. Dessa forma, sustentou que a ANTT autorizou novas autorizações em descumprimento ao Acórdão do TCU e da Lei nº 14.298/2022, razão pela qual requer a anulação da Decisão SUPAS nº 706/2023.

2.7. Destacou, ainda, ao final, que a criação de novas linhas dos serviços de transporte interestadual de passageiros deve atender minimamente algumas condições (regras que permitam segurança e conforto ao usuário; estabelecimento de frequências mínimas; tarifas módicas que cubram os custos).

2.8. Da análise do recurso, constante da NOTA TÉCNICA SEI Nº 1888/2024/COTAX/GEOPE/SUPAS/DIR/ANTT (22138399), a SUPAS se manifestou nos seguintes termos:

(...)

3.4. No que atine ao item 1), verifica-se que a recorrente, em verdade, se surge quanto à validade da Resolução ANTT n. 6.013/2023, fundamento para deferimento do pleito de novos mercados não atendidos por outras operadoras, objeto da DECISÃO SUPAS Nº 706, DE 16 DE OUTUBRO DE 2023. Destacamos que a presunção de viabilidade econômica e técnica para o deferimento de novas autorizações, fundamento da norma transitória, foi apontada pela Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT) no Parecer n. 00358/2022/PF-ANTT/PGF/AGU, bem como acolhida no PARECER n. 00115/2023/PF-ANTT/PGF/AGU, afastando-se qualquer violação ao comando do TCU no Acórdão n. 230/2023, senão vejamos:

27. Conforme destacado pela área técnica quando da elaboração da norma transitória, a **autorização de mercados atualmente desatendidos não caracteriza uma infração ao comando legal consignado no art. 47-B da Lei nº10.233/2001, podendo ser considerada presumida a viabilidade técnica e econômica desses mercados por se referirem a pares de localidades que não são atendidas** de forma contínua, e ainda, de forma complementar, possibilitando a expansão da rede de atendimentos existente, em benefício dos usuários dos serviços.

28. Aqui é importante ressaltar que o **deferimento, nesse momento, apenas de pedidos que envolvam mercados que não integram nenhuma outra licença operacional vigente, leva em si a preocupação de respeito a determinação do Acórdão nº 230/2023 - TCU - Plenário**, e do posicionamento adotado pela PF-ANTT na

NOTAJURÍDICA n. 00019/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (16419846), de que, para o deferimento de novos mercados já operados, devem estar definidos os requisitos de inviabilidade técnica e econômica, em estudo ainda no âmbito desta Agência.

3.5. Nesse sentido, a análise do requerimento de novos mercados desatendidos observou fielmente às balizas da Resolução ANTT n. 6.013/2023, norma válida e eficaz durante toda sua vigência, inapta a caracterizar violação à determinação da Corte de Contas, consoante concluiu a Diretoria Colegiada desta Autarquia Federal ao deliberar e aprovar o normativo.

3.6. Por derradeiro, no que tange ao item 2), informamos que conforme estabelecia art. 15, parágrafo único da Resolução n. 5.285/2017, vigente à época da edição do ato ora atacado, estudos de impactos sobre mercados existentes deveriam ser apresentados apenas para os casos de implantação de serviços oriundos de seccionamento intermediário, a saber:

Art. 15. Nas solicitações de implantação de linha, deverão ser apresentados os seguintes dados e informações:

(...)

V - impactos na operação de mercados já existentes.

Parágrafo único. O disposto no inciso V deverá ser apresentado apenas nos casos de **implantação de serviço independente** oriundo dos seccionamentos intermediários de uma linha já existente, devendo considerar a frequência mínima, sem prejuízo de outros elementos que julgar necessários.

(...)

2.9. Nessa senda, recomendou o conhecimento recurso interposto pela GONTIJO, para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se o inteiro teor da Decisão SUPAS nº 706/2023.

2.10. Em 11/03/2024, o Superintendente de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros apresentou o Relatório à Diretoria 120 (22138434), propondo que a Diretoria Colegiada conheça recurso interposto pela empresa, e, negando-lhe, no mérito, o provimento, nos termos da minuta de Deliberação 22138453. Além disso, por meio do Despacho de Instrução (22138478), declarou que o processo reúne as condições previstas no §1º do art. 39 do Regimento Interno da ANTT.

2.11. Na sequência, a Assessoria Administrativa e de Apoio do Gabinete do Diretor-Geral remeteu os autos à Secretaria-Geral, por meio de Despacho (22240391), para inclusão do processo na pauta de sorteio.

2.12. Por fim, os autos foram distribuídos, mediante sorteio, a esta Diretoria, conforme Certidão 22253029.

2.13. É o breve relatório. Passo 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. A Resolução nº 5.818, de 3 de maio de 2018, 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.

3.3. 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.

3.4. 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 esaurida 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)

3.5. 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.

3.6. Conforme mencionado acima, a Decisão foi publicada no Diário Oficial da União em 18/10/2023 (quarta-feira) e, por isso, o prazo para apresentação de recurso se iniciou em 19/10/2023 (quinta-feira) e se esgotou em 17/11/2023. A empresa protocolou seu recurso em 30/10/2023, conforme consta no recibo eletrônico (19918498), razão pela qual é tempestivo.

3.7. Quanto à segunda hipótese, o apelo foi endereçado à órgão competente, pois a Superintendência detém a competência delegada para decidir sobre a 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").

3.8. No tocante à terceira hipótese, verifica-se que a recorrente se enquadra como parte legítima para apresentação de recurso, nos termos do art. 58, II, da Lei nº 9.784/1999, vez que indiretamente afetada pela decisão recorrida.

3.9. Por fim, quanto à quarta hipótese, verifica-se que, consoante disposto no art. 68, § 3º, da Lei nº 10.233/2001, o recurso em face da decisão contida na Decisão da SUPAS é cabível.

3.10. **Diante disso, o recurso interposto pela EMPRESA GONTIJO DE TRANSPORTES LTDA. deve ser conhecido.**

3.11. No que se refere ao mérito, vejo que o recurso apresentado pela GONTIJO foi devidamente analisado e os argumentos foram rejeitados pela SUPAS na NOTA TÉCNICA SEI Nº 1888/2024/COTAX/GEOPE/SUPAS/DIR/ANTT (22138399), que já transcrevi alguns excertos anteriormente no presente Voto, e que passam, também, a integrar as minhas razões de decidir.

3.12. Adicionalmente, se faz imperioso registrar que, quando da publicação da Resolução nº 6.013/2023, após Voto de minha relatoria, foi verificado à época que havia solicitações de mercados que não possuíam o potencial de configurarem casos de inviabilidade técnica e econômica, por se referirem a pares de localidades que não eram atendidas de forma contínua. Isto é, a autorização de mercados que se encontravam desatendidos não caracterizaria uma infração ao comando legal consignado no art. 47-B da Lei nº 10.233/2001. Ainda, de forma complementar, possibilitaria a expansão da rede de atendimentos existente, em benefício dos usuários dos serviços.

3.13. Assim, levando-se, à época, em consideração o cenário regulatório, sobretudo considerando aqueles mercados que se encontravam desatendidos, bem como as determinações constantes do Acórdão nº 230/2023 – TCU – Plenário, foi que entendeu-se perfeitamente possível presumir a viabilidade técnica e econômica de mercados até então sem nenhum atendimento, sem que isso ferisse, de qualquer forma, o previsto no art. 47-B da Lei nº 10.233/2001.

3.14. Nesse sentido, foi publicada norma transitória (Resolução nº 6.013/2023) que autorizava o deferimento, desde logo, apenas de pedidos que envolviam mercados que não integravam nenhuma outra licença operacional vigente. No entanto, para que o pleito fosse analisado, e eventualmente deferido nesse sentido, o transportador interessado deveria reiterar sua pretensão objeto do requerimento já protocolado e ao mesmo tempo, reconhecer que sua

pretensão por mercados já operados deveria ser objeto de novo pedido, a ser formulado tão somente depois de editado o novo marco regulatório. Foi exatamente o que ocorreu quando da análise do requerimento da EMTRAM.

3.15. Dessa forma, a análise do requerimento da EMTRAM de novos mercados desatendidos observou fielmente às balizas da Resolução nº 6.013/2023, norma válida e eficaz durante toda sua vigência, inapta a caracterizar violação à determinação da Corte de Contas.

3.16. Portanto, entendo que o recurso apresentado pela GONTIJO não merece ser provido, vez que, ao contrário do que alega a recorrente, a publicação da Decisão SUPAS nº 706/2023 foi realizada sob o prisma do art. 47-B, da Lei nº 10.233/2001, bem como não foram contrariadas as determinações constantes do Acórdão nº 230/2023 – TCU – Plenário.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante todo o exposto, VOTO por conhecer do recurso interposto pela EMPRESA GONTIJO DE TRANSPORTES LTDA., para, no mérito, negar-lhe provimento.

Brasília, 25 de março de 2024.

LUCIANO LOURENÇO DA SILVA
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **LUCIANO LOURENÇO DA SILVA, Diretor**, em 25/03/2024, às 10:22, 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 **22288456** e o código CRC **EF96D02C**.