



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLL

RELATORIA: DLL**TERMO:** VOTO À DIRETORIA COLEGIADA**NÚMERO:** 19/2024**OBJETO:** Recurso administrativo contra a Decisão SUPAS nº 854/2024**ORIGEM:** SUPAS**PROCESSO (S):** 50500.106684/2020-41**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 41, de 8 de janeiro de 2024 (21289884), que deferiu o pedido da empresa EXPRESSO SÃO LUIZ LTDA., CNPJ nº 01.543.354/0001-45, para inclusão de mercados, na condição *sub judice*, em sua Licença Operacional - LOP, de nº 6.

2. DOS FATOS

2.1. A empresa EXPRESSO SÃO LUIZ, em 16/10/2020 (4277936), 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 no anexo 4277939.

2.2. Mais à frente, considerando decisão judicial exarada nos autos da Agravo de Instrumento nº 1015899-50.2023.4.01.0000 (SEI 00424.073547/2023-48), a Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros - SUPAS procedeu à análise do requerimento 4277936, nos termos da NOTA TÉCNICA SEI Nº 3977/2023/GEOPE_MERC/GEOPE/SUPAS/DIR/ANTT (17592528). À época, foi realizada a verificação do nível de Monitriip mais atual da empresa, em cumprimento do disposto no inciso V, do art. 1º da Deliberação nº 254, de 5 de maio de 2020. Nesse sentido, a área técnica procedeu à consulta ao Relatório de Monitriip da empresa requerente referente ao mês de maio/2023 (17592586), onde se verificou o nível 2 de implantação. Sendo o nível 1 de implantação do Monitriip um critério determinante para a outorga de mercados, entendeu-se, naquele momento, que o pedido não atendia os requisitos para deferimento, por inobservância ao disposto no art. 4º, da Deliberação nº 134/2018.

2.3. Por se tratar de matéria de competência delegada à SUPAS, nos termos da Resolução nº 5.818/2018, ao dar conhecimento do feito à Diretoria Colegiada (17635694) foi avocada a competência, nos termos do Despacho 17682457. Após distribuídos os autos ao Diretor relator (17892362), a área técnica foi diligenciada, conforme Despacho 18855996, do qual transcrevo:

(...)

(...) para o caso em concreto, deve ser considerado o nível de implantação do MONITRIIP referente ao mês de março/2023, visto que a data da intimação da decisão (02/05/2023) deve ser considerada como termo inicial.

Nesse sentido, nos termos do art. 15, inciso V, c/c art. 42, §1º, ambos da Resolução nº 5.976/2022, restituiu os autos à SUPAS para que proceda à análise do pleito da empresa, considerando a data da intimação da ANTT (02/05/2023) para fins de verificação do nível de MONITRIIP, portanto, seja utilizado o nível referente ao mês de março/2023.

2.4. Nesse sentido, a SUPAS procedeu novamente à análise do requerimento, conforme NOTA TÉCNICA SEI Nº 6319/2023/GEOPE_MERC/GEOPE/SUPAS/DIR/ANTT (18910332), na qual concluiu que, após provocada a diligência, foi realizada consulta ao Relatório de Monitriip da empresa requerente referente a março/2023, onde se verificou o nível 1 de implantação do Monitriip (18910103). Todavia, foi registrado que "(...) não houve o envio da documentação com as adequações necessárias para a verificação dos requisitos dispostos no atual regulamento vigente, tais como a informação das linhas e mercados que serão operados e a forma como serão operados (mercado principal ou mercados secundários), itinerários gráficos, esquemas operacionais, quadros de frequências, etc., resta prejudicada a análise do pleito apenas para mercados desatendido nos termos da Resolução ANTT nº 6.013/2023". Assim, concluiu a SUPAS estarem ausentes os requisitos da Resolução nº 4.770/2015 e Resolução nº 6.013/2023.

2.5. Na sequência, levado o feito a deliberação, com a razões expostas no Voto DFQ 79 (19756575), a Diretoria Colegiada decidiu por indeferir o pedido de autorização para operar os mercados pleiteados pela EXPRESSO SÃO LUIZ LTDA., por inobservância ao disposto na Resolução nº 6.013/2023, razão pela qual foi publicada a Deliberação nº 368, de 26 de outubro de 2023 (19852042).

2.6. Contra tal ato, foi apresentado recurso administrativo (19927661) pela EXPRESSO SÃO LUIZ LTDA., onde alegou, em suma, que a adesão à Resolução nº 6.013/2023 era optativa; e descumprimento de decisão judicial emanada nos autos do Mandado de Segurança nº 1027134-96.2023.4.01.3400 para que o pleito fosse analisado com arrimo na Resolução nº 4.770/2015.

2.7. Analisa a peça recursal nos termos da NOTA TÉCNICA SEI Nº 8195/2023/COTAX/GEOPE/SUPAS/DIR/ANTT (20365601), destacou a SUPAS que o art. 3º da Resolução nº 6.013/2023 facultava às empresas a possibilidade de manifestarem interesse na análise de seus requerimentos à luz do normativo. Todavia, diante da ausência ou recusa de manifestação, determinava apenas que o requerimento será avaliado após regulamentação do art. 47-B da Lei nº 10.233/2001, em detrimento de seu indeferimento ou arquivamento. E registrou ainda:

4.4 Considerando que o prazo para manifestação se encerrou em 19/05/2023, 30 (trinta) dias após publicação da Resolução ANTT n. 6.013/2023, sem que a empresa tenha manifestado interesse na análise do requerimento à luz do novo regulamento, decorre do art. 3º, §2º que o requerimento deverá aguardar a publicação do novo marco regulatório, cujo escopo engloba a regulamentação do art. 47-B da Lei n. 10.233/2001.

4.5 Nesse sentido, assiste razão a recorrente para se afastar o indeferimento do requerimento, determinando-se seu sobrestamento até regulamentação do art. 47-B da Lei n. 10.233/2001, consoante determina o art. art. 3º, §2º da Resolução ANTT n. 6.013/2023.

2.8. Quanto à alegação de descumprimento de decisão emanada nos autos do Mandado de Segurança nº 1027134-96.2023.4.01.3400, entendeu a SUPAS que "(...) a determinação judicial não estabelece ou condiciona a análise e decisão da ANTT a qualquer norma regulatória, ao revés, estabelece prazo para cumprimento durante o qual plenamente válida e exigível a integralidade da legislação setorial vigente, o que inclui a Resolução ANTT n. 6.013/2023". Assim, concluiu que "(...) não tendo a recorrente se adequado aos ditames da Resolução ANTT n. 6.013/2023, optou por ver sobrestado seu requerimento até regulamentação do art. 47-B da Lei n. 10.233/2001".

2.9. Ao final, foi sugerido à Diretoria Colegiada conhecer do Recurso interposto pela EXPRESSO SÃO LUIZ LTDA., e, no mérito, dar-lhe provimento parcial, para reconsiderar a Deliberação nº 368/2023, no sentido de determinar, com fulcro no art. 3º, §2º da Resolução ANTT nº 6.013/2023, que o pedido de autorização nº 50500.106684/2020-41 somente fosse avaliado após a regulamentação do art. 47-B, da Lei nº 10.233/2001.

2.10. Todavia, após distribuídos os autos ao Relator (20410215), sobreveio fato novo, noticiado pela SUPAS por meio do OFÍCIO SEI Nº 38432/2023/SUPAS/DIR-ANTT (20424737). Isto é, foi informado que foi proferida decisão judicial (20424375) nos autos do Mandado de Segurança nº 1027134-

96.2023.4.01.3400, e, conforme consta no Parecer de Força Executória (20424364), foi determinada que a análise técnica do requerimento nº 50500.106684/2020-41 se desse em observância à Resolução nº 4.770/2015.

2.11. Ato contínuo, procedeu-se ao cancelamento da distribuição (20458230), e os autos retornaram à SUPAS para reanálise técnica em razão da decisão judicial (20455894).

2.12. Realizada a análise nos termos da NOTA TÉCNICA SEI Nº 10170/2023/GEOPE_MERC/GEOPE/SUPAS/DIR/ANTT (21136690), concluiu-se que, de acordo com os checklists acostado aos autos (21132482, 20596381, 21118122, 21118127, 21136665), estavam presentes os requisitos estabelecidos na Resolução nº 4.770/2015 para a outorga de novos mercados em regime de autorização, razão pela qual foi publicada a Decisão SUPAS nº 41/2024 (21289884).

2.13. Irresignada com a publicação da Decisão, a GONTIJO então apresentou o presente recurso administrativo 50500.019436/2024-95, ora em análise. Em suas razões, alegou, inicialmente, inobservância do limite da decisão judicial constante do Mandado de Segurança nº 1027134-96.2023.4.01.3400. Afirmou que apesar de a Decisão da SUPAS apontar que o deferimento se deu em virtude de decisão exarada no *writ*, "(...) constata-se que a empresa requerente obteve decisão judicial a qual determinou que a ANTT procedesse a análise do processo". Assim, afirmou a recorrente que o deferimento do pedido se deu sem observância do disposto no art. 47-B da Lei nº 10.233/01. Destacou, ainda, descumprimento do Acórdão nº 230/2023, emanado pelo TCU no bojo do TC 033.359/2020-2.

2.2 (...) 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.

2.3 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.

2.4 Se observar as próprias disposições da Decisão SUPAS nº 41, de 08/01/2024, leva ao entendimento de que o mercado foi autorizado sem a necessária análise das inviabilidades técnica-econômica.

2.5 Portanto, conforme demonstrado que a ANTT autorizou novas autorizações em literal descumprimento dos termos do Acórdão do TCU e da Lei nº 14.298/22, requer-se a anulação da presente Decisão SUPAS nº 41 de 08/01/2024.

III - DA SUSTAÇÃO DA DECISÃO Nº 41 DE 08/12/2023 EM RAZÃO DA DECISÃO PROFERIDA NO PROCESSO Nº 1025917-23.2020.4.01.3400

3. Como se não bastasse a recalitrância d ANTT em cumprir as disposições do Acórdão do TCU, conforme já amplamente debatido, a ANTT também insiste em não cumprir a decisão proferida em 15/03/2023 no processo 1025917-23.2020.4.01.3400, a qual determina que a ANTT suspenda todos os processos administrativos, assim como as deliberações e portarias que autorizaram novos mercados.

3.1 Dessa forma, não só a presente Decisão SUPAS que autorizou os mercados para a Expresso São Luiz Ltda., mas todas as autorizações de mercados não podem surtir efeitos, sob pena de descumprimento de medida judicial.

2.14. 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).

2.15. Da análise do recurso, constante da NOTA TÉCNICA SEI Nº 2014/2024/COTAX/GEOPE/SUPAS/DIR/ANTTT (2224252), a SUPAS se manifestou nos seguintes termos:

3.4 No que atine ao item 1), de fato, os termos da decisão judicial proferida nos autos do Mandado de Segurança n. 1027134-96.2023.4.01.3400, tão somente compeliram a ANTT à análise do requerimento n. 50500.106684/2020-41 à luz da pela RESOLUÇÃO ANTT N.º 4.770/2015. Todavia, a análise foi devidamente diligenciada, mediante NOTA TÉCNICA SEI nº 10170/2023/GEOPE_MERC/GEOPE/SUPAS/DIR/ANTT, sem que se ignorasse quaisquer dos requisitos legais e regulatórios cabíveis, atestando-se o cumprimento dos requisitos regulatórios pela EXPRESSO SÃO LUIZ LTDA. Portanto, presentes os requisitos legais para autorização, regularmente deferido, *sub judice*, o pedido para inclusão de novos mercados em Licença Operacional.

3.5 Quanto ao item 2), resta prejudicada análise da tese, haja vista que a análise do requerimento n. 50500.106684/2020-41 decorre de estrito cumprimento de decisão inequívoca do Poder Judiciário, nos autos do Mandado de Segurança n. 1027134-96.2023.4.01.3400, a qual determinou análise do pleito à luz da RESOLUÇÃO ANTT N.º 4.770/2015. Nesse sentido, considerando a separação constitucional de poderes, prevalece na espécie acerca a determinação judicial de efeito concreto sobre decisão de caráter administrativo exarada pelo Tribunal de Contas da União, não sendo facultado o descumprimento da Sentença vigente por parte desta Autarquia Federal.

3.6 Sobre o item 3), lembramos que a determinação proferida naqueles autos tão somente suspende os efeitos da Deliberação ANTT n. 955/2019, ao passo que os pleitos de novos mercados são analisados em conformidade com a Resolução ANTT n. 4.770/2015. Ademais, esclarecemos que a decisão judicial supracitada vincula apenas as partes integrantes da relação processual, não sendo oponível a terceiros, consoante expõe o art. 506 do Código de Processo Civil, razão pela qual não há que falar em efeitos sobre requerimentos protocolados por terceiros, alheios àquela ação.

3.7 No que tange ao item 4), 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.

2.16. Nessa senda, recomendou o conhecimento recurso interposto pela GONTIJO, para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se o inteiro teor da Decisão SUPAS nº 41/2024.

2.17. Em 12/03/2024, o Superintendente de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros apresentou o Relatório à Diretoria 130 (2224265), propondo que a Diretoria Colegiada conheça recurso interposto pela empresa, e, negando-lhe, no mérito, o provimento, nos termos da minuta de Deliberação 2224271. Além disso, por meio do Despacho de Instrução (2224279), declarou que o processo reúne as condições previstas no §1º do art. 39 do Regimento Interno da ANTT.

2.18. Na sequência, a Assessoria Administrativa e de Apoio do Gabinete do Diretor-Geral remeteu os autos à Secretaria-Geral, por meio de Despacho (22248121), para inclusão do processo na pauta de sorteio.

2.19. Por fim, os autos foram distribuídos, mediante sorteio, a esta Diretoria, conforme Certidão 22253019.

2.20. 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 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)

3.5. 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 09/01/2024 (terça-feira) e, por isso, o prazo para apresentação de recurso se iniciou em 10/01/2024 (quinta-feira) e se esgotou em 08/02/2024. A empresa protocolou seu recurso em 19/01/2024, conforme consta no recibo eletrônico (21482959), 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 rechaçados pela SUPAS na NOTA TÉCNICA SEI nº 2014/2024/COTAX/GEOPE/SUPAS/DIR/ANTT (22224252), que já transcrevi alguns excertos anteriormente no presente Voto, e que passam, também, a integrar as minhas razões de decidir.

3.12. Ressalto, aqui, que, conforme asseverado pela SUPAS, de fato, a decisão judicial proferida nos autos do Mandado de Segurança n. 1027134-96.2023.4.01.3400 determinou à ANTT a análise do requerimento nº 50500.106684/2020-41 à luz da Resolução nº 4.770/2015. Nesse sentido, nos termos do que consta na NOTA TÉCNICA SEI nº 10170/2023/GEOPE_MERC/GEOPE/SUPAS/DIR/ANTT (21136690), procedeu-se à análise do pleito, com fundamentação legal na Lei nº 10.233/2001; na Resolução nº 4.770/2015; na Resolução nº 6.013/2023; na Deliberação nº 134/2018; na Deliberação nº 254/2020; e na Instrução normativa nº 1/2020. Ou seja, foram observados todos os regramentos vigentes à época, sem que fossem ignorados quaisquer dos requisitos legais e regulatórios cabíveis. Dessa forma, foi atestado o cumprimento dos requisitos regulatórios pela EXPRESSO SÃO LUIZ LTDA. Portanto, verifica-se estarem presentes os requisitos legais para autorização, razão pela qual foi regularmente deferido, *sub judice*, o pedido para inclusão de novos mercados em Licença Operacional.

3.13. Quanto à alegação de descumprimento do Acórdão nº 230/2023, exarado pelo TCU, não deve prosperar, vez que a análise do requerimento nº 50500.106684/2020-41 decorreu de estrito cumprimento de decisão do Poder Judiciário, que determinou análise do pleito à luz da Resolução nº 4.770/2015. Nesse sentido, a determinação judicial de efeito concreto prevalece sobre decisão de caráter administrativo exarada pelo TCU, não sendo facultado o descumprimento da sentença vigente.

3.14. No tocante à alegação de descumprimento de decisão judicial exarada no processo judicial 1025917-23.2020.4.01.3400, conforme assentado pela SUPAS, a determinação proferida naqueles autos tão somente suspende os efeitos da Deliberação nº 955/2019, ao passo que os pleitos de novos mercados são analisados em conformidade com a Resolução nº 4.770/2015. Ademais, a decisão judicial supracitada vincula apenas as partes integrantes da relação processual, não sendo oponível a terceiros, razão pela qual não há que falar em efeitos sobre requerimentos protocolados por terceiros, alheios àquela ação.

3.15. 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 41/2024 foi realizada sob o prisma da Resolução nº 4.770/2015, em cumprimento à decisão judicial constante dos autos do Mandado de Segurança nº 1027134-96.2023.4.01.3400, razão pela qual não há que se falar em contrariedade às 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 **22359024** e o código CRC **855DD27B**.

