



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DMM

RELATORIA: DIRETORIA MURSHED MENEZES ALI - DMM

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 013/2021

OBJETO: Análise de Recurso Administrativo interposto pela empresa TRANSLELES TRANSPORTE E TURISMO - EIRELI

ORIGEM: Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros - SUPAS

PROCESSO: 50500.306069/2019-08

PROPOSIÇÃO PF-ANTT: PARECER n. 00088/2021/PF-ANTT/PGF/AGU

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

1. DAS PRELIMINARES

1.1. Trata-se da análise de Recurso Administrativo interposto pela empresa TRANSLELES TRANSPORTE E TURISMO - EIRELI, CNPJ nº 02.337.254/0001-25, contra a Portaria nº 763, de 21 de setembro de 2020, por meio da qual a Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros - SUPAS indeferiu o pedido de autorização para operar os mercados pleiteados pela referida empresa, por inobservância ao prazo indicado no § 1º do artigo 26 da Resolução nº 4.770, de 25 de junho de 2015.

2. DOS FATOS

2.1. Considerando o disposto na Lei nº 12.996, de 18 de junho de 2014, que alterou a Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001, a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT editou 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, e traz os seguintes conceitos:

"(...)

Art. 2º Para fins desta Resolução, considera-se:

(...)

VIII - Licença Operacional: ato da ANTT, com a relação dos mercados autorizados, e sua(s) respectiva(s) linha(s), que autoriza a transportadora a executar a prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual ou internacional de passageiros;

IX - Linha: serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, vinculado a determinada autorizatória, que atende um ou mais mercados, aberto ao público em geral, mediante pagamento individualizado de tarifa, ofertado em determinado itinerário, conforme esquema operacional pré-estabelecido;

X - Mercado: par de localidades que caracteriza uma origem e um destino;

(...)

XVI - Seção: serviço realizado em trecho de itinerário da linha, com fracionamento de preço de passagem;

"..."

2.2. Posteriormente, visando a remoção das barreiras de entrada e de saída em um ambiente de livre e aberta competição, com preços livres e sem prazo de vigência, foi publicada a Deliberação nº 955, de 22 de outubro de 2019, que estabeleceu alterações na legislação vigente, de modo que, para análise de novos mercados, a Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros - SUPAS passou a considerar os seguintes dispositivos legais:

Deliberação nº 134/2018:

"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.

(...)

§ 4º O disposto no caput não se aplica às transportadoras com termo de autorização e que não sejam detentoras de licença operacional."

Resolução nº 4.770/2015:

"Art. 25. As transportadoras habilitadas nos termos do Capítulo I desta Resolução poderão requerer para cada serviço, Licença Operacional, desde que apresentem, na forma estabelecida pela ANTT:

I - os mercados que pretende atender;

II - relação das linhas pretendidas, contendo as seções e o itinerário;

III - frequência da linha, respeitada a frequência mínima estabelecida no Art. 33 desta Resolução;

IV - esquema operacional e quadro de horários da linha, observada a frequência proposta;

V - serviços e horários de viagem que atenderão a frequência mínima da linha, estabelecida no Art.

33 desta Resolução;

VI - frota necessária para prestação do serviço, observado o disposto no art. 4º da Lei nº 11.975, de 7 de julho de 2009;

VII - relação das garagens, pontos de apoio e pontos de parada;

VIII - relação dos terminais rodoviários;

IX - cadastro dos motoristas; e

X - relação das instalações para venda de bilhetes de passagem nos pontos de origem, destino e seções das ligações a serem atendidas.

§ 1º Para as instalações referenciadas nos incisos VII, VIII e X, a transportadora deverá apresentar declaração de engenheiro civil ou arquiteto, com registro nos respectivos Conselhos de Classe, atestando a adequabilidade das instalações para a prestação dos serviços solicitados.

§ 2º A declaração de que trata o § 1º deverá ser firmada por profissional sem vínculo com a transportadora.

§ 3º A ANTT poderá solicitar à transportadora, a qualquer momento, esclarecimentos sobre os documentos por elas apresentados ou documentos complementares visando esclarecer ou sanar pendências.

Art. 26. Havendo qualquer pendência na documentação apresentada, a transportadora será comunicada para saná-la.

§ 1º Caso não haja manifestação da transportadora em um prazo de 60 (sessenta) dias úteis, contados da data de comunicação de que trata o caput, o processo será arquivado.

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido no § 1º, o encaminhamento de nova documentação ensejará a abertura de um novo processo.

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.

Parágrafo único. A ANTT analisará os pleitos referentes aos mercados em que não houver necessidade de processo seletivo público e divulgará os mercados que serão submetidos a processo seletivo público.

(...)"

2.3. Além disso, a Deliberação nº 254, de 05 de maio de 2020, estabeleceu diretrizes a serem observadas pela SUPAS na análise de pleitos de mercados novos, dispondo:

"(...)

Art. 1º A Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros - Supas, no exercício das competências de que trata o art. 8º, inciso VIII, IV, X e XI, da Resolução nº 5.818, de 3 de maio de 2018, deverá observar as seguintes diretrizes:

(...)

V - atestar, no caso em que a verificação do nível de implantação do MONITRIIP 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.

(...)"

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. Por meio de documento protocolado em 18 de março de 2019 (SEI nº 0062912), a empresa TRANSLELES TRANSPORTE E TURISMO - EIRELI, CNPJ nº 02.337.254/0001-25, apresentou solicitação de autorização para operar novos mercados, com fundamento na Resolução nº 4.770, de 25 de junho de 2015.

3.2. Conforme OFÍCIO CIRCULAR_SEI Nº 1304/2019/GETAU/SUPAS/DIR-ANTT, de 11 de dezembro de 2019 (SEI nº 2362106), a Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros - SUPAS comunicou às empresas sobre a existência de novos formulários a serem preenchidos obrigatoriamente, referentes às infraestruturas e propostas de esquemas operacionais, cabendo destacar que tal orientação foi encaminhada à referida empresa por meio de E-mail enviado em 26 de dezembro de 2019 (SEI nº 2362108).

3.3. Antes, porém, do envio do supracitado expediente, foi também expedido pela SUPAS o OFÍCIO CIRCULAR_SEI Nº 1384/2019/GETAU/SUPAS/DIR-ANTT, de 24 de dezembro de 2019 (SEI nº 2405124), convocando diversas empresas que se enquadravam no disposto no § 4º do artigo 4º da Deliberação nº 134, de 21 de março de 2018, dentre as quais a TRANSLELES TRANSPORTE E TURISMO - EIRELI, para apresentação de documentação para requerimento de Licença Operacional - LOP, conforme orientações prestadas naquele momento.

3.4. Nos autos do Processo SEI nº 50500.008796/2020-38, anexo ao presente Processo, consta manifestação da empresa, protocolada em 27 de janeiro de 2020 (SEI nº 2557375), em resposta ao primeiro Ofício Circular expedido pela SUPAS, a partir da qual foram gerados os Relatórios 1 - Conformidade de infraestrutura, 2 - Motoristas e 3 - Frota, que formam o Check-List da área técnica (SEI nº 2885244).

3.5. Com base no referido Check-List, a SUPAS identificou pendências nos 03 (três) Relatórios supracitados, motivo pelo qual enviou o E-mail INATIVA GETAU2885309, em 04 de março de 2020, informando à empresa sobre a necessidade de correção previamente à conclusão da análise do pleito de novos mercados.

3.6. Nesse ínterim, cabe destacar as impugnações ao pleito da TRANSLELES TRANSPORTE E TURISMO - EIRELI, apresentadas pelas seguintes empresas:

I - EXPRESSO GUANABARA LTDA., CNPJ nº 41.550.112/0001-01 (SEI nº 0232255 - Processo SEI nº 50500.319515/2019-36; SEI nº 3559443 - Processo SEI nº 50500.055159/2020-51), que posteriormente declinou de seu pedido (SEI nº 3924750 - Processo SEI nº 50500.084256/2020-51);

II - EMPRESA SÃO CRISTÓVÃO LTDA., CNPJ nº 23.338.155/0001-38 (SEI nº 0242126 - Processo SEI nº 50510.311126/2019-43); e

III - EMPRESA GONTIJO DE TRANSPORTES LTDA., CNPJ nº 16.624.611/0001-40 (SEI nº 0243097 - Processo SEI nº 50510.311142/2019-36).

3.7. Decorrido longo período sem manifestação da empresa, a SUPAS, por intermédio da Gerência Operacional de Transporte de Passageiros - GEOPE, emitiu a NOTA TÉCNICA SEI Nº 3875/2020/GEOPE/SUPAS/DIR, de 21 de setembro de 2020 (SEI nº 3949818), da qual se destaca o que segue:

"(...)

2. ANÁLISE

(...)

Desta forma, a empresa foi convocada por meio do OFÍCIO CIRCULAR_SEI Nº 1304/2019 e confirmou interesse nos mercados incluídos no esquema operacional do formulário LOP protocolo SEI nº 50500.008796/2020-38. Caso existam mercados requeridos inicialmente e que não constem deste documento, subentende-se que a empresa desistiu da operação dos mesmos.

(...)

Em relação ao nível de implantação do Monitriip, a empresa não possui Licença Operacional - LOP, portanto é desconsiderado para análise o Nível de Implantação para os dados enviados no Sistema de Monitoramento do Transporte Interestadual e Internacional Coletivo - MONITRIIP. Assim, por consequência, também não se aplicam as diretrizes estabelecidas no art. 1º, inciso V da Deliberação nº 254/2020.

De acordo com os checklists anexos(2885244), foram identificadas pendências nos Checklists 1, 2 e 3, informadas à empresa por meio do E-mail GEOPE nº 2885309, em 04/03/2020, ressaltando que a conclusão da análise está condicionada ao saneamento de todas as pendências identificadas na análise do pleito.

(...)

Assim, uma vez que foram decorridos 60 dias úteis desde a notificação da existência de pendências, e não tendo a empresa se manifestado a respeito das mesmas, entendemos que o pleito não cumpriu os requisitos para sua aprovação e deve ser indeferido.

3. IMPUGNAÇÕES

Após solicitação do pleito, foram impetrados os pedidos de impugnação de protocolos 50500.319515/2019-36, 50510.311126/2019-43 e 50510.311142/2019-36, 50500.055159/2020-51(desconsiderar 3924750) das empresas EXPRESSO GUANABARA LTDA., CNPJ nº 41.550.112/0001-01, EMPRESA SÃO CRISTÓVÃO LTDA., CNPJ nº 23.338.155/0001-38 e EMPRESA GONTIJO DE TRANSPORTES LTDA., CNPJ nº 16.624.611/0001-40.

Sobre o assunto, uma vez que a análise aponta para o indeferimento do pleito, sugerimos não conhecer os pedidos de impugnação, em razão de perda do objeto.

4. CONCLUSÃO

Diante do exposto e em cumprimento ao disposto no Art. 10 da Resolução nº 5818, de 03 de maio de 2018, sugerimos o encaminhamento do processo ao GAB para conhecimento e anuência, juntamente com Portaria para publicação no Diário Oficial da União."

3.8. Foi, portanto, editada a Portaria nº 763, de 21 de setembro de 2020 (SEI nº 4129562), indeferindo o pedido de autorização da empresa TRANSELES TRANSPORTE E TURISMO - EIRELI, por inobservância ao prazo indicado no § 1º do artigo 26 da Resolução nº 4.770/2015, e não conhecendo os pedidos de impugnação das empresas EXPRESSO GUANABARA LTDA., EMPRESA SÃO CRISTÓVÃO LTDA. e EMPRESA GONTIJO DE TRANSPORTES LTDA., por perda do objeto.

3.9. Por se tratar de competência delegada à SUPAS, nos termos da Resolução nº 5.818, de 03 de maio de 2018, alterada pela Resolução nº 5.881, de 31 de março de 2020, a Portaria foi encaminhada à Diretoria Colegiada, para ciência prévia à publicação no Diário Oficial da União - DOU, que ocorreu em 29 de setembro de 2020 (SEI nº 4177800).

3.10. Somente após a publicação da mencionada Portaria houve manifestação da empresa, quando protocolou, respectivamente, nos dias 07 e 09 de outubro de 2020, documentação complementar (SEI nº 4227860 e nº 4227861 - Processo SEI nº 50500.103351/2020-61), e Recurso Administrativo com pedido de reconsideração (SEI nº 4244289 - Processo SEI nº 50500.104763/2020-18), o qual foi analisado pela SUPAS, conforme NOTA TÉCNICA SEI Nº 4759/2020/GEOPE/SUPAS/DIR, de 17 de fevereiro de 2021 (SEI nº 4270853), cujos aspectos principais são trazidos abaixo:

"(...)

3. ANÁLISE DO RECURSO

Trata-se de recurso administrativo documento nº 50500.104763/2020-18, no qual a empresa TRANSELES TRANSPORTE E TURISMO -EIRELI (02.337.254/0001-25), solicita a deferir o pedido de novos mercados e declaração de nulidade da Portaria nº 763 de 21 de setembro de 2020.

Das alegações em suma:

I - DA FALTA DE INTIMAÇÃO PARA SE MANIFESTAR SOBRE A NOTA TÉCNICA Nº 3875/2020. DIREITO À ALEGAÇÕES FINAIS NO PROCESSO ADMINISTRATIVO

II - DA ECONOMIA PROCESSUAL. RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO. PENDÊNCIAS SANADAS. PRAZO SUSPENSO POR FORÇA MAIOR.

(...)

No caso, a declaração do terminal rodoviário de Brasília só pôde ser obtida após o prazo para sanar as pendências indicadas no e-mail nº 2885309/GETAU em razão do fato notório, que dispensa comprovação, que é a declaração de pandemia mundial do COVID-19, implicando na redução do funcionamento dos terminais rodoviários e determinação de quarentena para os cidadãos brasileiros.

(...)

III - DOS PEDIDOS.

a) O provimento do presente recurso administrativo para deferir o pedido de novos mercados formulados pela requerente vez que preenchidos todos os requisitos;

b) Subsidiariamente, a declaração de nulidade da Portaria nº 763 de 21 de setembro de 2020 uma vez que publicada sem a abertura de prazo para alegações finais da requerente, nos termos do art. 2º X, da Lei nº 9.784/99.

c) *Requer que todas as intimações relacionadas ao presente processo sejam feitas em nome do advogado Marcelo de Carvalho Brasiel - OAB/DF 46.009, e-mail brasiel@vmbadvogados.com, com endereço ao rodapé.*

Dos Prazos Considerados pela Agência

A empresa foi convocada por meio do OFÍCIO CIRCULAR_SEI N° 1384/2019, no qual solicitou documentação para análise.

A empresa atendeu a solicitação e encaminhou documentos protocolo SEI n° 50500.008796/2020-38.

Os documentos foram analisados por meio dos checklists anexos(2885244), e foram identificadas pendências nos Checklists 1, e 2, informadas à empresa por meio do E-mail GEOPE n° 2885309, em 04/03/2020, ressaltando que a conclusão da análise estava condicionada ao saneamento de todas as pendências identificadas na análise do pleito.

Quanto ao prazo para resposta de pendências, o Art. 26 da Resolução n° 4.770/2015 estabelece:

"Art. 26. Havendo qualquer pendência na documentação apresentada, a transportadora será comunicada para saná-la.

§ 1º Caso não haja manifestação da transportadora em um prazo de 60 (sessenta) dias úteis, contados da data de comunicação de que trata o caput, o processo será arquivado.

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido no § 1º, o encaminhamento de nova documentação ensejará a abertura de um novo processo."

Assim, uma vez que foram decorridos 60 dias úteis desde a notificação da existência de pendências, e não tendo a empresa se manifestado a respeito das mesmas, entendemos que o pleito não cumpriu os requisitos para sua aprovação, conforme consta na NOTA TÉCNICA - ANTT 3875 (3949818).

Ademais com a edição do Decreto n° 10.157/2019 delimitou o conceito de inviabilidade operacional à hipóteses de caracterização de restrição de infraestrutura, ou seja, limitações de embarques e desembarques em terminais rodoviários.

Nesse sentido a empresa poderá solicitar novo requerimento para operação dos mercados constantes do citado protocolo nos termos da Resolução 4770/2015 e demais legislações vigente, o qual será analisado conforme Instrução Normativa n° 01, de 11.8.2020.

Da necessidade de ajuste dos prazos

Com relação à pandemia, a ANTT já tratou essa questão por meio da publicação da Resolução n° 5.893/2020, que dispõe sobre as medidas a serem adotadas, no âmbito dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e dos serviços de transporte ferroviário de passageiros, para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do Covid-19, que teve sua vigência encerrada em 30 de novembro de 2020.

Quanto a suspensão de outros prazos no âmbito do transporte rodoviário de passageiros, foram registrados casos pontuais de empresas que relataram dificuldades para adquirir declarações e foram tratados de forma individual.

Das Inscrições Estaduais

No que tange inscrição Estadual, a matéria foi tratada em 07 de maio de 2020, com a edição da Deliberação 254, nos termos a seguir:

(...)

IV - não condicionar a emissão de licença operacional à comprovação de inscrição estadual para todas as Unidades da Federação em que solicitou seção;

(...)

§ 2º Caso a Supas identifique que a empresa não possua inscrição estadual nas Unidades de Federação em que solicitou seção, o fato deverá ser comunicado às Secretarias de Fazenda estaduais competentes.

Assim, considerando que:

- a) a empresa não solicitou suspensão de prazos para adquirir declarações.
- b) foram decorridos mais 60 dias úteis desde a notificação da existência de pendências sem registro de qualquer manifestação.
- c) a empresa poderá solicitar novo requerimento para operação dos mercados constantes do citado protocolo a qualquer tempo observando a Resolução 4770/2015 e demais legislações vigente.

Então, sugerimos conhecer o presente recurso administrativo de reconsideração e no mérito negar provimento, mantendo os termos da Portaria n° 763 de 21 de setembro de 2020, DOU de 29 de setembro de 2020, que indeferiu o pedido de autorização para operar os mercados pleiteados pela empresa TRANSELES TRANSPORTE E TURISMO - EIRELI, 02.337.254/0001-25, por inobservância ao prazo indicado no §1º do artigo 26 da Resolução ANTT n° 4.770/2015.

(...)"

3.11. No mesmo sentido foi elaborado o RELATÓRIO À DIRETORIA SEI N° 78/2021, de 17 de fevereiro de 2021 (SEI n°5363203), acompanhado de minuta de Deliberação (SEI n°5363283), propondo à Diretoria da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT conhecer do Recurso Administrativo interposto pela empresa TRANSELES TRANSPORTE E TURISMO - EIRELI, e, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo os termos da Portaria SUPAS n° 763/2020, que indeferiu o pedido de autorização para operar os mercados pleiteados, por inobservância ao prazo indicado no § 1º do artigo 26 da Resolução n° 4.770/2015.

3.12. Distribuídos os autos à Diretoria Murshed Menezes Ali - DMM em sorteio realizado em 04 de março de 2021, durante a análise surgiram alguns questionamentos, que levaram à elaboração do DESPACHO DMM 5565502, de 08 de março de 2021, promovendo consulta à Procuradoria Federal junto à Agência Nacional de Transportes Terrestres - PF-ANTT, nos seguintes termos:

"(...)

5. Verifica-se que, em vez de determinar o arquivamento do pleito da empresa TRANSELES TRANSPORTE E TURISMO - EIRELI, por inobservância ao prazo indicado no § 1º do artigo 26 da Resolução n° 4.770/2015, a SUPAS indeferiu o pedido de autorização para operar novos mercados, utilizando-se do normativo adequado, porém, com comando que apresenta-se diverso daquele mais apropriado, o que pode causar certa confusão.

6. Não obstante tal entendimento a respeito do comando utilizado pela área técnica, cabe destacar que a Diretoria Murshed Menezes Ali - DMM, ao analisar o Recurso Administrativo em comento, observou o Processo n°50500.306049/2019-29, relacionado aos presentes autos, no qual a SUPAS analisou pedido de autorização para operar novos mercados da mesma empresa, isto é, a

TRANSELES TRANSPORTE E TURISMO - EIRELI, tendo editado a Portaria nº 476, de 30 de julho de 2020, publicada no DOU de 21 de agosto de 2020 (SEI nº 3971908), igualmente indeferindo o pleito por inobservância do prazo indicado no § 1º do artigo 26 da Resolução nº 4.770/2015.

7. No caso desse processo relacionado, interposto Recurso Administrativo (SEI nº 253578 - Processo nº 50500.105063/2020-41) idêntico ao dos presentes autos, e realizada análise no mesmo sentido pela área técnica, consoante NOTA TÉCNICA SEI nº 746/2021/GEPE/SUPAS/DIR, de 09 de fevereiro de 2021 (SEI nº 5296344), houve a publicação da Decisão nº 130, de 23 de fevereiro de 2021, no DOU de 26 de fevereiro de 2021 (SEI nº 5461796), isto é, a conclusão se deu pela própria SUPAS, sem submissão à Diretoria Colegiada.

8. Observa-se, portanto, que em processos similares, tratando de pleitos da mesma empresa, nos quais se verificou a mesma situação de ausência de manifestação, enquadrada no § 1º do artigo 26 da Resolução nº 4.770/2015, com apresentação de Recursos Administrativos no mesmo sentido, houve análises com conclusões idênticas, porém, adoção de procedimentos diversos: enquanto o Processo nº 50500.306049/2019-29 foi decidido pela própria SUPAS, o Processo nº 50500.306069/2019-08 foi submetido à Diretoria Colegiada para decisão.

9. Dadas as questões colocadas, apresentamos os questionamentos a seguir:

I - Considerando o disposto no § 1º do artigo 26 da Resolução nº 4.770/2015, é correto o comando utilizado pela SUPAS nas Portarias nº 476/2020 e nº 763/2020, no sentido de indeferir o pedido de autorização de mercados por inobservância do prazo de 60 (sessenta) dias úteis, ou o mais adequado seria determinar o arquivamento do processo?

II - O disposto no § 2º do artigo 26 da Resolução nº 4.770/2015 leva à necessidade direta de encaminhamento de nova documentação, ou é cabível algum tipo de recurso em face da decisão tomada com base no § 1º do mesmo dispositivo?

III - Em caso de cabimento de recurso face a decisão tomada com base no § 1º do artigo 26 da Resolução nº 4.770/2015, este deve ser analisado pela SUPAS ou pela Diretoria Colegiada?

(...)"

3.13. Em resposta aos questionamentos desta Diretoria, a área jurídica elaborou o PARECER n. 00088/2021/PF-ANTT/PGF/AGU, de 23 de março de 2021 (fls. 01/07 - SEI nº 5826690), do qual se extraem as orientações que seguem:

"(...)

6. Primeiramente, importa registrar que a discussão acerca dos instrumentos jurídicos adequados para a conclusão do processo de tomada de decisão acerca de pleitos de novos mercados de TRIIP não possui qualquer repercussão sobre os casos anteriores já decididos, ou seja, independentemente do tipo da forma do ato adotado - portaria ou decisão - estes atos são igualmente válidos, não sendo eventual inadequação da forma causa de qualquer nulidade. O que importa, em todo caso, é que os pleitos sejam instruídos e decididos com observância dos procedimentos previstos na legislação, tendo, ao seu final, uma decisão devidamente motivada da Agência, seja pelo deferimento ou pelo indeferimento, ou ainda pela negativa de admissibilidade.

7. Iniciemos a análise jurídica pelo recente Decreto 10.139/2019, que dispõe sobre a revisão e consolidação de atos normativos inferiores a decreto. Embora inexistente relação de inferioridade entre as normas regulatórias produzidas pela ANTT e os decretos presidenciais - ambos atos normativos que buscam seu fundamento de validade diretamente na Lei, dentro dos respectivos espaços de competência - o Decreto em questão tem aplicabilidade no âmbito desta Agência por disciplinar a forma de edição desses atos, buscando conferir maior padronização à atuação de todo o Poder Executivo Federal, não intervindo nas competências regulatórias da Agência.

(...)

9. Partimos, portanto, da premissa de que a portaria é, em regra, um ato normativo - com a ressalva das portarias de pessoal, que são atos referentes a agentes públicos nominalmente identificados, segundo dispõe o Decreto acima transcrito. Admitir que a portaria é um ato normativo implica reconhecer que sua aplicação não é destinada a situações concretas e específicas, mas sim à disciplina de situações gerais e abstratas, ou seja, a portaria veicula regras que se aplicam a todas as situações que se enquadrem nas hipóteses nela trazidas, não esgotando seus efeitos com a aplicação a um caso apenas. Enquanto vigente a portaria, as regras que dela emanarem produzem efeitos e disciplinam a matéria que constitui seu objeto. A portaria, portanto, não se presta a decidir situações concretas, pleitos formulados por um agente econômico, ou recursos interpostos por terceiros interessados.

(...)

11. Percebe-se que nas hipóteses de resolução e instrução normativa o regimento interno é bem claro ao fixar o caráter normativos de tais atos, ambos editados pela Diretoria Colegiada - o primeiro deles para exercício das competências da ANTT, aqui entendidas as competências normativas atribuídas pela Lei, incluindo a competência normativa regulatória, e o segundo para a disciplina organizacional interna, para orientar os "padrões operacionais, procedimentos e rotinas técnicas e administrativas". Para outros atos, o regimento interno destaca a natureza não normativa - geral e abstrata - mas concreta, específica, a exemplo da deliberação - que tem por objeto determinados destinatários certos, não se aplicando sobre "relações jurídicas em abstrato", e da decisão - ato "sem caráter normativo, de aplicação particular e concreta".

12. Na definição do ato portaria, o regimento interno não cuida de lhe atribuir nenhum desses caracteres. Nem afirma expressamente ser ato normativo nem ser de aplicação particular e concreta. Elenca situações nas quais a portaria pode ser usada, sendo a primeira delas, pelo Diretor Geral da Agência, no exercício do poder hierárquico, para a execução das competências administrativas - não regulatórias - da ANTT; e a segunda pelos Superintendentes, para a "execução de atividades administrativas e regulatórias das respectivas unidades".

13. Não havendo uma total clareza acerca da natureza normativa da portaria no regimento interno desta Agência, a interpretação que será aqui proposta fundamentar-se-á no que diz o Decreto 10.139/2019 combinado com o conceito de decisão, colocado no regimento interno da ANTT. O decreto, como já visto, atribui à portaria o caráter normativo. O regimento interno, por sua vez, contempla um tipo de ato que denomina decisão, conferindo-lhe o seguinte conceito: "ato administrativo, sem caráter normativo, de aplicação particular e concreta, exarado pela autoridade monocrática competente no curso de um processo".

14. A decisão, portanto, não é um ato normativo, mas sim um ato concreto, próprio para resolver situações específicas e particulares, exarado por uma autoridade monocrática (não um colegiado) e no curso de um processo. O só fato de dirigir-se a aplicação de casos concretos já lhe afasta o caráter normativo e o torna próprio para a solução de pleitos específicos e determinados, formulados por agentes econômicos, como nos pedidos de autorização para a prestação de serviços TRIIP. Assim, havendo um pleito de autorização de novos mercados, caberá à autoridade deferir-lo ou indeferir-lo por meio de uma decisão, dando solução ao caso.

15. Sendo este o caso, à portaria somente resta o papel de ato normativo, destinado a regular a execução de competências administrativas, no exercício do poder hierárquico, e de atividades

administrativas e regulatórias no âmbito das superintendências. São atos normativos internos, que disciplinam o funcionamento da estrutura administrativa da Agência, nos limites da competência de cada autoridade - diretor-geral e superintendentes. Dessa forma, não deve ser utilizada a portaria para a solução de casos concretos, havendo para isso o regimento interno previsto a figura da decisão.

16. Nessa linha, diferença não há entre uma decisão tomada no início de um processo, a exemplo da decisão sobre a admissibilidade de um pedido de autorização e uma decisão tomada ao fim desse processo, deferindo ou indeferindo o pleito formulado pela empresa interessada. Em ambas as situações temos um ato que resolve uma situação concreta e específica, não tendo, portanto, caráter normativo, o que descarta o cabimento da portaria.

17. Em termos práticos, suponhamos o protocolo de um pleito de autorização de novos mercados, na SUPAS. A petição será autuada e receberá um número, sendo em seguida analisada pela área técnica, que verificará, de imediato, a presença dos pressupostos de admissibilidade: a existência de um termo de autorização vigente e a observância do nível de MONITRIIP exigido pela norma regulatória. Ambos os requisitos de admissibilidade são verificados pela SUPAS, por meio de consulta aos seus sistemas, sem a necessidade de comprovação pelo interessado. Por essa razão, ausentes quaisquer dos dois requisitos, o pleito será inadmitido por uma decisão da SUPAS, que apontará qual o requisito faltante, negará seguimento ao pedido formulado por descumprimento das condições de admissibilidade e determinará o arquivamento dos autos, comunicando, em seguida, a empresa interessada. No caso de ausência dos requisitos de admissibilidade não é necessária a notificação prévia do interessado, tendo em vista que as informações necessárias estão nos próprios sistemas da Agência, inexistindo forma de comprovação por outros meios pelo interessado.

18. Ultrapassada com sucesso a fase de admissibilidade do pleito, a empresa interessada será convocada para a apresentação dos documentos necessários à obtenção da autorização. Nesse cenário, algumas hipóteses são possíveis:

1. a empresa apresenta a documentação completa e adequada: o pleito será deferido por meio de uma decisão, a qual analisará o cumprimento de todos os requisitos e acolherá o pleito, determinando a notificação da empresa interessada e o posterior arquivamento do processo;

2. a empresa apresenta documentos incompletos, situação na qual será notificada para complementação, com a indicação expressa de todas as pendências e a concessão do prazo. Complementada a documentação e comprovado o cumprimento dos requisitos, o pleito será deferido por meio de decisão, na forma da primeira hipótese acima referida, com a notificação da empresa interessada e o posterior arquivamento do processo;

3. a empresa apresenta a documentação completa, porém, não preenche os requisitos regulatórios exigidos para o deferimento do pleito: nesse caso, após a análise completa dos documentos, será elaborada decisão de indeferimento do pedido, na qual constará relatório do caso, apontamento dos requisitos exigidos e daqueles não observados pela empresa requerente e concluindo pelo indeferimento, com posterior notificação do interessado e arquivamento do processo;

4. a empresa, notificada para a apresentação inicial ou saneamento de pendências, deixa de apresentar os documentos no prazo: embora a Resolução 4.770/2015 determine o arquivamento do processo, é imprescindível a edição prévia de um ato decisório, que irá indeferir o pleito em razão da omissão do interessado na apresentação dos documentos exigidos. Tal ato será uma decisão, relatará os eventos ocorridos, a notificação do interessado, a sua omissão, e indeferirá o pleito, determinando, a seguir, a notificação da empresa requerente e o arquivamento do processo.

19. Alguns pontos merecem destaque. O arquivamento do processo é consequência natural do seu encerramento, o qual, por sua vez, deve ser precedido de uma decisão. Essa decisão pode ser de inadmissibilidade, de deferimento ou de indeferimento, resultando sempre, ao final - após o encerramento dos prazos recursais - no arquivamento do processo. O processo apenas se encerra no momento em que é definitivamente arquivado, o que ocorre logo após o trânsito em julgado da decisão proferida, quando contra ela não mais cabem recursos do interessado. Assim, todas as decisões são sempre tomadas no curso do processo, seja em seu início, meio ou fim. Estando arquivado o processo, não mais podem ser proferidas decisões, salvo se for, antes disso, desarquivado. Assim, interpretando o conceito de decisão trazido pelo regimento interno da ANTT, como ato "no curso de um processo", deve-se considerar que tanto as decisões iniciais (admissibilidade), intercorrentes (indeferimento por omissão) e finais (deferimento ou indeferimento com análise de mérito) são decisões tomadas "no curso de um processo".

20. Por fim, em resposta à consulta formulada, entendo que a forma jurídica a ser utilizada tanto para deferimentos quanto para indeferimentos, e também para admissibilidade/inadmissibilidade, seja no início, meio ou fim do processo administrativo, é a decisão, na forma prevista no art. 120 do Regimento Interno da ANTT, sendo indiferente se o enquadramento é no art. 25 ou 26 da Resolução 4.770/2015. Quanto à previsão de portaria para atos praticados por delegação de competência, entendo que essa não é a melhor interpretação do regimento interno. O regimento não determina, em nenhum momento, que todos os atos praticados no exercício de competência delegada devem ser praticados por meio de portaria, pois afirma, apenas, que portarias poderão ser editadas pelos Superintendentes para a "execução de atividades administrativas e regulatórias", nos limites de suas competências - originárias ou delegadas.

21. Logo, em resposta aos quesitos formulados pela Diretoria MURSHED MENEZES ALI, posiciona-se esta PF/ANTT da seguinte forma:

I - Considerando o disposto no § 1º do artigo 26 da Resolução nº 4.770/2015, é correto o comando utilizado pela SUPAS nas Portarias nº 476/2020 e nº 763/2020, no sentido de indeferir o pedido de autorização de mercados por inobservância do prazo de 60 (sessenta) dias úteis, ou o mais adequado seria determinar o arquivamento do processo?

Resposta: Entendo, reitero-se, que a forma jurídica a ser utilizada tanto para deferimentos quanto para indeferimentos, e também para admissibilidade/inadmissibilidade, seja no início, meio ou fim do processo administrativo, é a decisão, na forma prevista no art. 120 do Regimento Interno da ANTT, sendo indiferente se o enquadramento é no art. 25 ou 26 da Resolução 4.770/2015. Quanto à previsão de portaria para atos praticados por delegação de competência, entendo que essa não é a melhor interpretação do regimento interno. O regimento não determina, em nenhum momento, que todos os atos praticados no exercício de competência delegada devem ser praticados por meio de portaria, pois afirma, apenas, que portarias poderão ser editadas pelos Superintendentes para a "execução de atividades administrativas e regulatórias", nos limites de suas competências - originárias ou delegadas.

II - O disposto no § 2º do artigo 26 da Resolução nº 4.770/2015 leva à necessidade direta de encaminhamento de nova documentação, ou é cabível algum tipo de recurso em face da decisão tomada com base no § 1º do mesmo dispositivo?

Resposta: Nos termos do § 2º do artigo 26 da Resolução nº 4.770, de 25 de junho de 2015, decorridos o prazo de 60 (sessenta) dias, o encaminhamento de nova documentação ensejará a abertura de um novo processo. Na hipótese da empresa, notificada para a apresentação inicial ou saneamento de pendências, deixa de apresentar os documentos no prazo, embora a Resolução

4.770/2015 determine o arquivamento do processo, é imprescindível a edição prévia de um ato decisório, que irá indeferir o pleito em razão da omissão do interessado na apresentação dos documentos exigidos. Tal ato será uma decisão, relatará os eventos ocorridos, a notificação do interessado, a sua omissão, e indeferirá o pleito, determinando, a seguir, a notificação da empresa requerente e o arquivamento do processo. Nada impede, no entanto, que a empresa interessada interponha recurso da decisão que indeferiu o pedido de autorização para operar os mercados pleiteados.

III - Em caso de cabimento de recurso face a decisão tomada com base no § 1º do artigo 26 da Resolução nº 4.770/2015, este deve ser analisado pela SUPAS ou pela Diretoria Colegiada?

Resposta: Entendemos, reiterar-se, que a forma jurídica a ser utilizada tanto para deferimentos quanto para indeferimentos, e também para admissibilidade/inadmissibilidade, seja no início, meio ou fim do processo administrativo, é a decisão, na forma prevista no art. 120 do Regimento Interno da ANTT, quer seja praticado pela SUPAS, por delegação de competência, e/ou quando praticado pela Diretoria Colegiada da ANTT, em sua competência originária. No caso sob exame, tratando-se de proposta de minuta de deliberação, esta deverá ser decidida pela Diretoria Colegiada desta Agência, por força do disposto no art. 120, inciso V, alínea "a", da Resolução ANTT nº 5.888, de 23 de maio de 2020 (Regimento Interno da ANTT).

(...)"

3.14. Complementando o supracitado Parecer, cumpre destacar a manifestação contida no DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00033/2021/PF-ANTT/PGF/AGU, de 24 de março de 2021 (fls. 08/09 - SEI nº 5826690):

"(...)

2. Como exposto no parecer acima referido, a promoção de arquivamento de processo administrativo deve ser sempre precedida de decisão - que pode ser de admissibilidade ou de mérito - que analisará o pleito. Nesse sentido, o arquivamento do processo constitui ato material que sucederá a decisão, seja ela de deferimento, de indeferimento ou de inadmissibilidade, praticado tão logo a decisão se torne definitiva, encerrando o processo.

3. No caso previsto no art. 26 da Res. 4.770/2015, se a empresa, notificada para complementar documentação apresentada de forma incompleta, não se manifeste em 60 dias, seu pleito será indeferido e o processo será arquivado. Caso promova o encaminhamento de nova documentação, será instaurado novo processo administrativo, não se reabrindo o processo anterior. Embora cabível recurso administrativo contra a decisão que indeferir o pleito em razão da ausência do envio da documentação complementar no prazo de 60 dias, tal recurso não é instrumento adequado para a reapresentação da documentação fora do prazo e somente deverá ser admitido se apontar a ocorrência de erro ou vício na decisão da SUPAS.

4. Quanto à competência para julgamento do recurso, caberá à autoridade imediatamente superior àquela que indeferiu o pleito em razão da pendência documental não sanada no prazo de 60 dias. Se a decisão de indeferimento for tomada pela SUPAS, o recurso será à Diretoria Colegiada da ANTT; se for tomada por uma gerência, a competência para o recurso será da Superintendência.

(...)"

3.15. Diante das orientações fornecidas pela PF-ANTT, tem-se primeiramente que o instrumento adequado à definição quanto ao arquivamento do pleito por ausência de manifestação no prazo de 60 (sessenta) dias, consoante previsão contida no § 1º do artigo 26 da Resolução nº 4.770/2015, é uma Decisão, e não uma Portaria, o que é possível observar em processos analisados mais recentemente pela SUPAS, muito embora o supracitado Parecer jurídico tenha deixado claro que tal orientação não torna nulas as decisões tomadas por meio de Portaria, como no caso ora em análise.

3.16. Não obstante, há que se levar em consideração também a quem cabe a análise de eventual recurso interposto por empresa contra decisão que indeferiu seu pleito e determinou o arquivamento do processo, com fundamento no dispositivo mencionado anteriormente, destacando-se que a área jurídica entende que, caso a decisão tenha sido tomada por Gerência, o recurso deve ser analisado pela Superintendência, sendo, no entanto, de competência da Diretoria Colegiada a análise de recurso interposto contra decisão tomada por Superintendência.

3.17. Nos presentes autos, a decisão recorrida foi tomada pela SUPAS, por meio da Portaria nº 763/2020, de modo que correta se fez a submissão dos autos à Diretoria Colegiada, para análise e decisão quanto ao Recurso Administrativo interposto pela empresa TRANSLELES TRANSPORTE E TURISMO - EIRELI.

3.18. Nesse sentido, esclarecidas as dúvidas suscitadas por esta Diretoria, e tendo em vista as razões apresentadas pela SUPAS na NOTA TÉCNICA SEI Nº Nº 4759/2020/GEOPE/SUPAS/DIR, considera-se adequada a proposição contida no RELATÓRIO À DIRETORIA SEI Nº 78/2021, no sentido de conhecer do Recurso Administrativo interposto pela empresa TRANSLELES TRANSPORTE E TURISMO - EIRELI, e, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo os termos da Portaria SUPAS nº 763/2020, que indeferiu o pedido de autorização para operar os mercados pleiteados, por inobservância ao prazo indicado no § 1º do artigo 26 da Resolução nº 4.770/2015.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Com base no exposto, **VOTO** por conhecer o Recurso Administrativo interposto pela empresa TRANSLELES TRANSPORTE E TURISMO - EIRELI, CNPJ nº 02.337.254/0001-25, e, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo os termos da Portaria nº 763, de 21 de setembro de 2020, por meio da qual a Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros - SUPAS indeferiu o pedido de autorização para operar os mercados pleiteados pela referida empresa, por inobservância ao prazo indicado no § 1º do artigo 26 da Resolução nº 4.770, de 25 de junho de 2015, nos termos da minuta de Deliberação ora apresentada (SEI nº 5831621).

Brasília, 25 de março de 2021.

MURSHED MENEZES ALI
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **MURSHED MENEZES ALI, Diretor**, em 05/04/2021, às 09:49, 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 **5830062** e o código CRC **D562D357**.

Referência: Processo nº 50500.306069/2019-08

SEI nº 5830062

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