



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DWE

RELATORIA: DIRETOR WEBER CILONI - DWE.

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA.

NÚMERO: 015/2021

OBJETO: RECURSO ABRITTC E PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO DA EMPRESA GONTIJO DE TRANSPORTES LTDA.

ORIGEM: SUPAS

PROCESSO (S): 50500.400067/2019-04

PROPOSIÇÃO DWE: PELA APROVAÇÃO.

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

1. DAS PRELIMINARES

Trata-se do processo nº 50500.093585/2020-92, de 04/09/2020, por meio do qual a Associação Brasileira Interestadual de Turismo, Transportes Terrestres e de Cargas - ABRITTC, CNPJ nº 33.308.662/0001-82, solicita a revogação da Portaria SUPAS nº 565, de 29.7.2020, que autorizou a empresa EVT Transportes Ltda., CNPJ nº 11.884.579/0001-19, a operar a linha Cordeiros/BA - Osasco/SP e suas seções.

2. DOS FATOS

Em 29 de julho de 2020, por meio da Portaria nº 565, foi deferido o pedido da empresa EVT Transportes Ltda, CNPJ nº 11.884.579/0001-19, para a inclusão dos mercados em sua Licença Operacional.

Posteriormente a Associação Brasileira Interestadual de Turismo, Transportes Terrestres e de Cargas - ABRITTC apresentou requerimento visando a revogação da Portaria SUPAS nº 565/2020, que autorizou a empresa EVT Transportes Ltda., a operar a linha Cordeiros/BA - Osasco/SP e suas seções.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

Das Alegações da ABRITTC

Alega a autora, em apertada síntese, que no momento do peticionamento de mercados nº 50500.400067/2019-04, protocolado em 25/10/2019, a empresa EVT Transportes Ltda. não era detentora do Termo de Autorização TAR.

Acrescenta que a transportadora não possuía inscrição Estadual nas bases de destino, quais sejam, Bahia e São Paulo, a época do requerimento.

Ademais, informa que a empresa não atendeu às exigências da Resolução ANTT nº 4.770/2015 para o cadastro de motoristas e frota.

Afirma ainda, que o pedido de mercados da empresa EVT Transportes Ltda. não se enquadra na Portaria nº 249, de 9 de novembro de 2018, e na Deliberação nº 853, de 23 de outubro de 2018.

Ao final, requer que a Portaria SUPAS nº 565, de 29.7.2020, publicada no DOU de 20.8.2020., que autorizou a inclusão da linha Cordeiros/BA - Osasco/SP e suas seções na Licença Operacional - LOP da empresa EVT Transportes Ltda., seja revogada.

Da Portaria SUPAS nº 565, de 29.7.2020

Por meio da Resolução nº 4770, de 25 de junho de 2015, a regulamentação da prestação dos serviços públicos regulares de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros foi instituída sob o regime de autorização, conforme estabelecido pela Lei nº 12.996/2014, que alterou a Lei 10.233/2001. Com isso, a Resolução nº 4.770/2015 definiu os seguintes conceitos:

Mercado: também denominado par de localidade que caracteriza uma origem e destino, qualquer combinação de dois municípios em unidades federativas distintas.

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;

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

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.

Em 22 de outubro de 2019, foi publicada a Deliberação nº 955 que, 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, estabeleceu alterações na legislação vigente e, assim, para a análise de novos mercados passou-se 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."

Conforme registros do Sistema de Monitoramento do Transporte Interestadual e Internacional Coletivo - MONTRIIP, o pleito da empresa EVT Transportes Ltda., de protocolo nº 50500.400067/2019-04, foi solicitado em período que a empresa não possuía Nível I de implantação, porém, uma vez que a empresa à época não era detentora de LOP, a mesma foi dispensada desta exigência, conforme §4 do art. 4º da Deliberação nº 134/2018, assim como afastou-se a aplicação do inciso V, do artº 1 da Deliberação nº 254/2020.

Desta forma, a empresa foi convocada por meio do Ofício Circular nº 52/2020/GETAU/SUPAS/DIR-ANTT e confirmou interesse nos mercados incluídos no esquema operacional do formulário LOP protocolo SEI nº50500.017921/2020-09. Entretanto, em atendimento à cronologia tratada pela Deliberação nº 955/2019 o processo foi incluído na fila de análise para posterior apreciação da área técnica.

Todavia, alegando mora na análise de seu pedido, a empresa EVT Transportes Ltda. ajuizou o Mandado de Segurança nº 1042311-42.2019.4.01.3400, pleiteando a análise do seu requerimento administrativo nº 50500.400067/2019-04, conforme consta do processo nº 00424.146429/2019-80.

Dessa forma, em atendimento à demanda judicial, a área técnica analisou a documentação apresentada pela empresa nos termos do Art. 25 da Resolução nº 4.770/2015:

- Checklist 1 3304243 - Infraestrutura: itens VII, VIII e X, assim como verificação de inscrições estaduais e documentação enviada;
- Checklist 2 3304254 - Motoristas: item IX;
- Checklist 3 3304492 - Frota: item VI;
- Checklist 4 3304726 - Frequência Mínima: itens III, e V;
- Checklist 5 3400969 - Cadastramento de Linha: itens I, II e IV.

Com relação ao Art. 27 da Resolução nº 4.770/2015, que trata da publicidade dos mercados solicitados, informamos que o pré-requisito foi cumprido com a publicação dos pedidos que atenderam aos requisitos mínimos para convocação constantes da Resolução ANTT nº 4.770/2015,

Deliberação ANTT nº 955/2019 e Deliberação ANTT nº 134/2018 no site da ANTT, no link abaixo:

http://www.antt.gov.br/passageiros/Mercados_Novos_Analises_e_Convocacoes.html (Passageiros - Informações para Empresas - Mercados Novos - Pleiteados e Convocações)

De acordo com os checklists listados acima, o pleito da empresa EVT Transportes Ltda., CNPJ nº 11.884.579/0001-19, cumpriu com todos os requisitos estabelecidos pela Resolução nº 4.770/2015 e suas alterações, para a autorização de Novos Mercados em regime de autorização.

Assim, em 20/08/2020, foi publicada a Portaria SUPAS nº 565, de 29.7.2020 (3967046), nos termos da Nota Técnica SEI Nº 3383/2020/GEOPE/SUPAS/DIR (3828919).

Do Pedido de Revogação - Recurso

Para obter autorização administrativa para operar o serviço regular as empresas devem apresentar requerimento administrativo, e observar todos os requisitos estabelecidos pela Resolução nº 4.770/15. Determina em seu artigo 25 que somente empresas habilitadas, isto é, com Termo de Autorização (TAR) em vigor, poderão requerer a operação de serviços (mercados):

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.

Nesse contexto, em consulta ao Sistema de Habilitação de Transporte de Passageiros (SISHAB), verificou-se que a EVT Transportes Ltda., CNPJ nº 11.884.579/0001-19, possui Termo de Autorização de Serviço Regular (TAR nº 297), válido até 28/11/2022:

Nº do TAR	CNPJ da Empresa	Razão Social	Validade TAR	Situação da Empresa
0.297	11.884.579/0001-19	EVT TRANSPORTES LTDA	28/11/2022	Habilitada

Todavia, diante do recurso apresentado pela Associação Brasileira Interestadual de Turismo, Transportes Terrestres e de Cargas - ABRITTC, no qual alega que a EVT não possuía TAR quando do seu pedido de mercados nº 50500.400067/2019-04, de 25/10/2019, verificou-se que, de fato, o Termo de Autorização de Serviços Regulares - TAR nº 297, só foi publicado no DOU em 28/11/2019, por meio da Deliberação nº 1.016, de 26 de novembro de 2019 (4090003).

Portanto, ao reanalisar a questão, a GEOPE averiguou que a EVT Transportes Ltda., CNPJ nº 11.884.579/0001-19, não possuía autorização para a prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, sob regime de autorização, quando protocolou o seu pedido de mercados nº 50500.400067/2019-04, não atendendo, assim, às exigências do *caput* do art. 25 da Resolução ANTT nº 4.770/2015 para a outorga de novos mercados.

A Gerência Operacional de Transporte de Passageiros (GEOPE)apontou, em sua Nota Técnica nº 129/2021/GEOPE/SUPAS/DIR (4960934), que diante do volume de trabalho gerado com a publicação da Deliberação nº 955, de 22 de outubro de 2019 (1719883), que promoveu alterações e revogações em atos normativos, bem como providências a serem adotadas pela área técnica ante o reposicionamento do TRIIP, a Gerência convocou equivocadamente a EVT, atentando-se apenas ao fato de a empresa ter o TAR vigente quando do envio do Ofício Circular nº 52/2020/GETAU/SUPAS/DIR-ANTT (2502150), em 21/01/2020.

Conforme orientado pela Procuradoria-Geral desta Agência, em 18/09/2020 foi enviado ao e-mail da empresa EVT Transportes Ltda., o Ofício SEI Nº 17257/2020/GETAU/SUPAS/DIR-ANTT (4103276), para manifestação sobre as alegações apresentadas pela Associação Brasileira Interestadual de Turismo, Transportes Terrestres e de Cargas - ABRITTC no prazo de 5 (cinco) dias úteis, assegurando-lhe, dessa forma, o contraditório e a ampla defesa.

Quanto à alegação da ABRITTC de que a EVT não possuía inscrição Estadual nas bases de destino, quais sejam, Bahia e São Paulo, a época do requerimento, esclarecemos que isso não é requisito para aprovação, conforme Deliberação 254, de 05/05/2020.

Ademais, o argumento de que a EVT não atendeu às exigências da Resolução ANTT nº 4.770/2015 para o cadastro de motoristas e frota não deve prosperar, uma vez que a área técnica fez uma análise minuciosa dos critérios operacionais para o deferimento do pleito, conforme consta dos Relatórios de análise 2 (motoristas 3304254) e 3 (frota 3304492).

Em relação à alegação de que o pedido de mercados da empresa EVT Transportes Ltda. não se enquadra na Portaria nº 249, de 9 de novembro de 2018, e na Deliberação nº 853, de 23 de outubro de 2018, esclarecemos que perdeu o objeto, uma vez os citados normativos foram revogados pelos artigos 9º e 10º da Deliberação nº 955/2019.

Após os devidos esclarecimentos, informamos que, em resposta ao Ofício SEI Nº 17257/2020/GETAU/SUPAS/DIR-ANTT, a transportadora protocolou, tempestivamente o documento nº 4125718 por meio do qual apresentou contrarrazões ao pedido da ABRITTC e solicitou a convalidação do ato, uma vez que "convalidar um ato administrativo contaminado por um vício

passível de correção é a concretização do princípio da segurança jurídica, em busca da materialização do princípio da legalidade."

Diante do exposto, foi encaminhado à Procuradoria-Geral o Despacho Geope nº 4217266 com o seguinte questionamento:

"a) Uma vez que a empresa obteve o Termo de Autorização TAR no curso do processo nº 50500.400067/2019-04, a Portaria SUPAS nº 565, de 29.7.2020, é passível de convalidação? Caso negativo o ato deveria ser anulado ou revogado?"

Em resposta ao solicitado pela área técnica, a PRG manifestou-se mediante o Parecer nº 00456/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (4283024), nos seguintes termos:

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

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

7. Embora a lei utilize o termo "poderão ser convalidados", a literatura jurídica majoritária, no campo do Direito Administrativo, entende que a convalidação é obrigatória, não facultativa, privilegiando-se sempre a finalidade buscada pelos atos administrativos e seu aproveitamento, quando possível: "O uso do verbo poder no artigo 55 da Lei no 9.784/99 não significa necessariamente que o dispositivo esteja outorgando uma faculdade para a Administração convalidar o ato ilegal, segundo critérios de discricionariedade; como em tantas outras hipóteses em que a lei usa o mesmo verbo, trata-se, no caso, de reconhecimento de um poder de convalidação que pode ser exercido na esfera administrativa, sem necessidade de procura pela via judicial. A convalidação é, em regra, obrigatória, se se pretende prestigiar o princípio da legalidade na Administração Pública (Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 29ª ed. Rio de Janeiro:Forense, 2016. pp. 292)

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

(...)

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

11. Inexiste, no caso concreto sob análise, qualquer nulidade processual, tendo sido a irregularidade já saneada no curso do procedimento. O caso deve ser de aproveitamento dos atos, não de reconhecimento de nulidade. Nesse sentido vale transcrever a lição de Luiz Rodrigues Wambier e Eduardo Talamini:

"É necessário que se distingam dois passos logicamente subsequentes e distintos um do outro: o primeiro deles é a identificação do vício e o segundo é a sua decretação - o que deve ocorrer somente quando o ato defeituoso não puder ser aproveitado e estiver gerando concreto prejuízo para alguma das partes ou para o próprio desempenho da função jurisdicional. Só nessa hipótese é que a invalidação será a solução. A incidência de uma série de princípios cujo objetivo é o de 'salvar' o processo e seus atos (e, portanto, decretar os vícios apenas quando, de fato eles não tenham como ser considerados irrelevantes ou já superados) é uma característica marcante do sistema processual civil brasileiro" (Wambier, Luiz R. Talamini, Eduardo. Curso Avançado de Processo Civil. Vol. 1. 16ª Edição. Editora Revista dos Tribunais. 2016).

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

Assim, conforme o entendimento da PRG, a Portaria SUPAS nº 565, de 29.7.2020, que autorizou a empresa EVT Transportes Ltda., CNPJ nº 11.884.579/0001-19, a operar a linha Cordeiros/BA - Osasco/SP e suas seções, deve ser convalidada.

Da Jurisprudência Administrativa

Sobre a matéria cabe ressaltar que, **em caso análogo desta mesma empresa**, a Diretoria, mediante o Voto DG 108 (4449626), fundamentado nos artigos 55 da Lei nº 9.784/1999 e

62, parágrafo único, da Resolução nº 4770, de 2015, decidiu por convalidar a Portaria SUPAS nº 549, de 4.8.2020, que autorizou a empresa EVT Transportes Ltda., a operar a linha Ninheira/MG - Osasco/SP e suas seções, conforme consta do processo nº 50500.400069/2019-95.

Cabe aqui referenciar o Voto DG 108 (4449626), aprovado pelo Colegiado, que assim dispôs:

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

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

Assim, conforme fundamentado nas manifestações técnicas e jurídicas, bem como na jurisprudência deste Órgão Colegiado, e em atendimento ao requerimento de convalidação apresentado pela EVT (4729543), proponho ao Colegiado o conhecimento do recurso interposto pela Associação Brasileira Interestadual de Turismo, Transportes Terrestres e de Cargas - ABRITTC e, no mérito, negar-lhe provimento, com a convalidação da Portaria SUPAS nº 565, de 29.7.2020, que autorizou a empresa EVT Transportes Ltda., a operar a linha Cordeiros/BA - Osasco/SP e suas seções.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

Isso posto, considerando as instruções técnicas, **VOTO**:

a) pelo conhecimento do recurso interposto pela Associação Brasileira Interestadual de Turismo, Transportes Terrestres e de Cargas - ABRITTC, CNPJ nº 33.308.662/0001-82, protocolado sob o nº 50500.093585/2020-92, e, no mérito, por lhe negar provimento;

b) pela convalidação da Portaria SUPAS nº 565, de 29.7.2020, expedida no âmbito do exercício de competência delegada, que autorizou a empresa EVT Transportes Ltda. a operar a linha Cordeiros/BA - Osasco/SP e suas seções, com fundamento nos artigos 55 da Lei nº 9.784/1999 e 62, parágrafo único, da Resolução nº 4770, de 2015.

Brasília, 08 de fevereiro de 2021.

WEBER CILONI
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **WEBER CILONI, Diretor**, em 08/02/2021, às 12:18, 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 5127367 e o código CRC 158047A2.

Referência: Processo nº 50500.400067/2019-04

SEI nº 5127367

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