



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DFR

RELATORIA: FÁBIO ROGÉRIO TEIXEIRA DIAS DE ALMEIDA CARVALHO

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 25/2021

OBJETO: Recurso interposto pela empresa DARLAN TRANSPORTADORA TURISTICA LTDA, em face da Deliberação nº 236, de 13 de julho de 2021, que referendou a Deliberação nº 225, de 1º de julho de 2021, que revogara a Portaria nº 302, de 27 de maio de 2021, para dar cumprimento à Decisão Cautelar do TCU que determinou a imediata revogação dos atos autorizativos editados após a ciência do Acórdão 559/2021 TCU – Plenário

ORIGEM: SUPERINTENDÊNCIA DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS - SUPAS

PROCESSO (S): 50500.098433/2021-86

PROPOSIÇÃO PRG: Parecer Referencial nº 00007/2021/PF-ANTT/PGF/AGU

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

1. DO OBJETO

Trata-se de recurso interposto pela empresa DARLAN TRANSPORTADORA TURISTICA LTDA, CNPJ nº 14.332.938/0001-13, em face da Deliberação nº 236, de 13 de julho de 2021, que referendou a Deliberação nº 225, de 1º de julho de 2021, que revogara a Portaria nº 302, de 27 de maio de 2021, para dar cumprimento à Decisão Cautelar do TCU, exarada pelo Ministro Relator, Raimundo Carreiro, datado de 25 de junho de 2021, por meio da qual foi determinada a imediata revogação dos atos autorizativos editados após a ciência do Acórdão 559/2021 TCU – Plenário (7089211).

2. DA ADMISSIBILIDADE DO RECURSO

O recurso administrativo em exame foi impetrado pela requerente DARLAN TRANSPORTADORA TURISTICA LTDA em 21/07/2021 (SEI 7396065) com fundamento no art. 59 da Lei nº 9.784/1999.

Referida lei, ao regulamentar o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, estabelece em seu art. 63 que os recursos contra decisões administrativas não serão conhecidos quando interpostos: i) fora do prazo, ii) perante órgão ou autoridade incompetente e iii) apresentado por parte ilegítima ou iv) contra decisão da qual não cabe recurso na esfera administrativa.

Ao analisarmos o pleito apresentado pela empresa Darlan quanto aos aspectos acima elencados, denota-se o quanto se segue:

Quanto à tempestividade do recurso sub examine, temos que o mesmo foi apresentado em face da Deliberação nº 236, de 13/07/2021, a qual tornou-se pública em 14/07/2021 com a publicação no Diário Oficial da União. Assim, temos que o recurso foi apresentado dentro do prazo de 10 dias a que alude o art. 59 da Lei nº 9.784/1999.

A legitimidade recursal da recorrente demonstra-se por ser a empresa titular de Licença Operacional concedida por meio da Portaria nº 302, de 27/05/2021, cancelada pela Deliberação 225/2021, a qual foi referendada pela Deliberação 236/2021, objeto do recurso em tela.

Ainda, observa-se que o mesmo foi dirigido à Diretoria da ANTT, autoridade que proferiu a decisão recorrida e autoridade superior no âmbito da ANTT.

Presentes todos os requisitos de admissibilidade, concluo que o recurso em tela está apto a ser conhecido pela Diretoria Colegiada e ter seu mérito analisado.

3. DA ANÁLISE DE MÉRITO

Em 27/05/2021 a Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros – SUPAS emitiu a Portaria nº 302 tendo por objeto a emissão da Licença Operacional nº 216 para a empresa DARLAN TRANSPORTADORA TURISTICA LTDA, acrescida dos mercados especificados na própria Portaria.

Importante ressaltar que a emissão da licença em tela decorreu de decisão judicial proferida em favor da empresa requerente nos autos do Mandado de Segurança n. 1066898-94.2020.4.01.3400 (3ª Vara Federal Cível da SJDF).

Em 25 de junho de 2021, no bojo do TC 033.359/2020-2, foi proferida decisão cautelar da lavra do Ministro Relator Raimundo Carreiro determinando a adoção das seguintes providências:

1 – a imediata revogação das Portarias 267, 287, 289, 301, 303, 305, 308, 310, 311, 312, 315, 316, 317, 319, 321, 322, 328, 334, 335, 338, 340, 341 e 342, todas de 2021, assinadas pela Superintendente de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros daquela Agência, Sra. Sylvia Cottias Vasconcellos, editadas após a ciência do Acórdão 559/2021 – Plenário, assim como

qualquer outra portaria de conteúdo similar, sob pena de esta Corte aplicar aos responsáveis a multa prevista na Lei Orgânica do TCU, por descumprimento de decisão desta Corte de Contas, sem prejuízo da avaliação acerca da necessidade de adoção da medida cautelar de afastamento temporário do cargo, nos termos do art. 58, inciso IV e § 1º, e do art. 44, ambos da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU), devendo informar a esta Corte também imediatamente acerca do cumprimento desta determinação;

2 - em relação às Portarias 260, 261, 296, 297 e 302, todas de 2021, assinadas pela Superintendente de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros daquela Agência, Sra. Sylvia Cotias Vasconcellos, editadas após a ciência do Acórdão 559/2021 - Plenário determino que informe a este Tribunal, no prazo de cinco dias, se, antes de dar cumprimento às decisões judiciais mencionadas nas referidas portarias, foi colhido o necessário pronunciamento do órgão competente da Advocacia-Geral da União acerca do teor da referida decisão judicial e envie a esta Corte o inteiro teor das respectivas decisões judiciais.

3 - até que este Tribunal delibere sobre o mérito deste processo, abstenha-se de editar novas portarias que defiram pedidos de autorização para operar mercados, sob pena de serem consideradas como descumprimento do Acórdão 559/2021 - Plenário, com a consequente aplicação da sanção de multa e da medida cautelar mencionadas no item 1.

Assim, orientada pela Nota Técnica SEI N° 3696/2021/SUPAS/DIR (7089211), foi expedida a Deliberação n° 225, de 1º de julho de 2021 revogando a Portaria SUPAS n° 302/21 e, assim, dando cumprimento ao Despacho Cautelar acima transcrito.

Ao analisar a decisão monocrática do Ministro Relator observa-se que a mesma não determinou expressamente a revogação dos atos emanados por força de decisão judicial, como o caso em tela. Entretanto, tendo em vista que, em regra, o teor dos comandos judiciais impõe tão somente que a ANTT analise e decida os requerimentos à luz das normas vigentes, não sendo determinado o efetivo deferimento dos pedidos, a SUPAS entendeu pelo tratamento isonômico em relação aos requerimentos administrativos analisados na ordem cronológica, dado que o relator se manifestou expressamente contrário à utilização da cláusula de suspensão de eficácia dos atos, que vinha sendo aplicada a todas as hipóteses cuja análise implicasse no deferimento dos mercados pleiteados.

Instada a manifestar-se acerca do melhor entendimento jurídico para a questão, a Procuradoria Federal junto à ANTT exarou o Parecer Referencial n° 00007/2021/PF-ANTT/PGF/AGU por meio do qual analisou os contornos do cumprimento da medida acautelatória do TCU e o eventual conflito com determinação judicial, notadamente quanto à possibilidade de o cumprimento da ordem da Corte de Contas implicar descumprimento da decisão judicial. O entendimento da Procuradoria foi o seguinte:

32. 2.2.2 - Dos processos judiciais com ordem judicial para análise do requerimento administrativo

33. Situação muito diferente é a que ocorre nos casos em que a ordem judicial versa tão somente sobre mora administrativa para análise do pleito do requerimento de autorização de novos mercados.

34. Nas hipóteses em que a contenda e, mormente, a decisão é apenas sobre mora administrativa, os requisitos para a consecução do ato administrativo não são objetos de apreciação pelo Poder Judiciário. Nenhuma competência regulatória e/ou fiscalizatória da Agência é afastada.

35. As decisões nestes pleitos (em caso de provimento) são para que a Agência analise e conclua o processo administrativo, no tempo delimitado na decisão judicial, sem qualquer ingerência do Poder Judiciário quanto aos requisitos meritórios do requerimento formulado pela empresa.

36. Enfatiza-se que, em havendo ordem judicial tão somente para a análise do requerimento administrativo em tempo fixado, todas as competências da Agência estão resguardadas para verificação do mérito do pedido.

37. O requerimento deve, portanto, ser analisado com base nas premissas regulatórias previstas na Deliberação n° 955/2019, sem olvidar, outrossim, das disposições previstas na Resolução ANTT n° 4770/2015 e demais normas da Agência. Quanto a este aspecto, por oportuno, destaca-se que o item 9.1 do Acórdão n° 599/2021 - Plenário revogou a determinação constante do item 28.1 da decisão monocrática proferida em 04/03/2021, pelo que não está mais em vigor a suspensão da eficácia da Deliberação da Diretoria - ANTT 955, de 22/10/2019.

38. Nessa contextura, não faz diferença, no que concerne aos requisitos do pedido de novos mercados, entre um processo administrativo (sem ação judicial correlata) e aquele processo administrativo (com ação judicial e ordem restrita à mora administrativa). A competência da Agência se perfaz plena, devendo, no exercício do seu mister, analisar o pleito administrativo, concluindo pelo deferimento ou indeferimento do pedido, nos termos dos normativos de regência. A ingerência judicial, nestes casos, é apenas quanto ao tempo de análise e conclusão do processo administrativo.

39. De outro giro, atente-se que a decisão judicial determina que a Agência analise o requerimento administrativo. Isso tem de ser feito de forma completa.

40. Nesse compasso, a ordem judicial estará cumprida quando a Agência analisar integralmente o requerimento de expedição de novos mercados, independentemente do resultado, seja pelo deferimento, seja pelo indeferimento.

41. Como compatibilizar então o cumprimento da decisão judicial que determina a conclusão do processo administrativo e a ordem exarada pela Corte de Contas que determinou que a Agência se absteresse de outorgar novos mercados e novas autorizações de transporte coletivo rodoviário de passageiros interestadual e internacional até a decisão de mérito do Tribunal no presente processo?

42. De fato, se a conclusão da Agência foi a de que a empresa solicitante preenche os requisitos para a autorização de mercados pretendida, o ato consequente seria a expedição da referida autorização e a respectiva publicação. Contudo há óbice atual para a Agência Nacional de Transportes Terrestres autorizar novos mercados, em razão da ordem emanada do Tribunal de Contas da União (TC n.º 033.359/2020-2).

43. Esclareça-se que se a decisão judicial determina a análise do requerimento administrativo, cabe à área técnica o minucioso exame do atendimento das exigências constantes da normatização.

44. S.m.j, o indeferimento do pedido administrativo por simples remissão ao acórdão lavrado na TC n.º 033.359/2020-2 não é analisar o requerimento administrativo em sua completude.

45. A meu sentir, há elevada possibilidade do Poder Judiciário reputar descumprida a decisão judicial, quando, no bojo de processo administrativo de outorga de novos mercados, não se analisam os seus requisitos, com remissão direta à decisão do TCU, em abrupto indeferimento do direito postulado.

46. Compete à Administração a análise íntegra do processo administrativo com pleito de outorga de novos mercados, concluindo pelo seu deferimento e ou indeferimento. Na hipótese de se concluir pelo deferimento, exsurge a necessidade de registro de uma condição suspensiva dos efeitos da decisão administrativa, remetendo-se, neste momento, ao acórdão do TCU já citado.

47. Assim, uma vez constatado no bojo de cada procedimento administrativo, que a interessada na operação de novos mercados preencheu todos os requisitos exigidos pela legislação, não há empecilho para que a Administração defira o pleito da empresa, ficando, contudo, sobrestado o início da operação até ulterior posição do TCU, ante a determinação contida no item 28.2 da decisão primeira daquela Corte de Contas.

48. Deveras, eventual deliberação da ANTT com o registro da condição suspensiva de sobrestamento do início da operação de novos mercados enquanto vigente o acórdão plenário - TCU nº 599/2021, a par de atender ao quanto determinado pelo TCU, caracteriza obediência às decisões judiciais que determinem o processamento do requerimento administrativo. (grifo nosso)

A manifestação jurídica acima orienta o tratamento idêntico entre os casos decorrentes de requerimento administrativo e aqueles resultantes de decisão judicial, posto que não existe diferença, "no que concerne aos requisitos do pedido de novos mercados, entre um processo administrativo (sem ação judicial correlata) e aquele processo administrativo (com ação judicial e ordem restrita à mora administrativa)".

Deste modo, tendo em vista que, mesmo com a aposição de cláusula de ineficácia do deferimento de mercados, estritamente de acordo com a orientação do Órgão de Assessoramento Jurídico da Agência, o TCU considerou descumprida a sua pretérita cautelar, entendendo acertada a decisão revogatória da Portaria nº 302, de 27 de maio de 2021.

Em suma, embora a empresa tenha atendido todos os requisitos estabelecidos pela Resolução nº 4.770, de 2015 e suas alterações, para a outorga de novos mercados em regime de autorização (NOTA TÉCNICA SEI Nº 2784/2021/GEOPE/SUPAS/DIR), a posterior decisão monocrática proferida liminarmente pelo Ministro Relator da TC 033.359/2020-2 impede até mesmo a suspensão de eficácia da Portaria nº 302. Tal decisão, pelo entendimento vigente, é revestida de executoriedade, fato pelo qual somente uma revisão administrativa daquele órgão de controle ou decisão jurisdicional superveniente possibilitaria a sua aplicação nesse momento.

Nestes termos, considerando que não houve nenhuma nova decisão por parte do TCU, sugiro conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo os termos da Deliberação nº 225, de 1º de julho de 2021, referendada pela Deliberação 236, de 13 de julho de 2021.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

Ante o exposto, VOTO por conhecer o recurso apresentado para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo os termos da Deliberação nº 225, de 1º de julho de 2021, referendada pela Deliberação 236, de 13 de julho de 2021.

Brasília, 06 de agosto de 2021.

Fábio Rogério Teixeira Dias de Almeida Carvalho
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **FABIO ROGERIO TEIXEIRA DIAS DE ALMEIDA CARVALHO, Diretor**, em 06/09/2021, às 10:00, 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 **7943707** e o código CRC **B027ED44**.