



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DG

RELATORIA: DG

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 36/2021

OBJETO: Requerimento de novos mercados - Basílio & Basílio Ltda.

ORIGEM: SUPAS

PROCESSO (S): 50500.016207/2020-95

PROPOSIÇÃO PRG: Nota Jurídica nº 00075/2021/PF-ANTT/PGF/AGU e Parecer Referencial nº 00007/2021/PF-ANTT/PGF/AGU

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

1. DO OBJETO

1.1. Trata-se de requerimento de novos mercados formulado pela sociedade empresária BASÍLIO & BASÍLIO LTDA., em 18/02/2020.

2. DOS FATOS

2.1. Em virtude de decisão judicial proferida no âmbito dos autos da ação 1000528-02.2021.4.01.3400, que tramita na 9ª Vara Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal, foi determinado à ANTT que analisasse e decidisse o requerimento de novos mercados formulado pela empresa, independentemente de sua posição na fila de análise de pedidos de novos mercados (Instrução Normativa 01/2020):

Pelo exposto, julgo procedente o pedido, para **determinar que a ANTT aprecie e decida o requerimento administrativo objeto do processo nº. 50500.016207/2020- 95, no prazo de 30 (trinta) dias, sob pena de cominação de multa diária, que desde já fixo em R\$100,00 (cem reais).**

Defiro a tutela de urgência, para garantir o imediato cumprimento da presente sentença (**grifos nossos**)

2.2. Neste sentido, a SUPAS procedeu com a análise do pedido, oportunidade em que se verificou que a requerente cumpriu com todos os requisitos técnicos regulamentares para a inclusão de mercados em regime de autorização.

2.3. Contudo, foi emitida decisão cautelar emanada do Tribunal de Contas da União (TCU), a qual determinou que a ANTT se abstinhasse de outorgar novos mercados e novas autorizações de transporte coletivo nacional e internacional de passageiros até que a Corte de Contas proferisse decisão de mérito no processo nº 033.059/2020-2.

2.4. Por essa razão, a despeito da sociedade empresária cumprir com todos os requisitos necessários, a SUPAS decidiu indeferir o pedido de mercados, em respeito à decisão da Corte de Contas.

2.5. Por se tratar de matéria delegada, os autos vieram à Diretoria Colegiada para ciência e publicação da Portaria, oportunidade em que esta Diretoria propôs ao Colegiado a avocação dos autos, nos termos do Despacho DG 6104865.

2.6. A avocação foi aprovada pelos demais membros do Colegiado. Em seguida, considerando o fato de ter se expirado o prazo estabelecido pelo Judiciário para cumprimento da decisão, além da cominação de multa diária à ANTT no caso de seu descumprimento, esta Diretoria-Geral, com fulcro no art. 70 do Regimento Interno, emitiu decisão *ad referendum*, nos termos da Deliberação 149/2021 (SEI 6134247).

2.7. São os fatos. Passa-se, a seguir, a análise do caso.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. De início, cumpre ressaltar que o presente Voto se aterá à decisão emanada pela SUPAS, e não à análise do pedido por ela realizada. Ou seja, com relação ao mérito da análise, julgo esta ter sido adequada e, por este motivo, manifesto minha concordância, tendo a requerente cumprido com todos os requisitos regulamentares necessários para a inclusão dos mercados à sua Licença Operacional.

3.2. Assim, o presente Voto se presta a analisar a decisão por deferir ou não o pedido de novos mercados em razão da medida cautelar imposta pelo TCU.

3.3. Por meio da Nota Técnica SEI nº 2040/2021/GEOPE/SUPAS/DIR (SE082242), a SUPAS realizou a análise do pedido, bem como teceu comentários acerca da compatibilização do cumprimento da decisão judicial juntamente com a medida cautelar do TCU, tendo assim se manifestado:

(...)

Logo, **porquanto mantida a decisão do Tribunal de Contas da União** no sentido de que esta Agência "se abstenha de outorgar novos mercados e novas autorizações de transporte coletivo rodoviário de passageiros interestadual e internacional", o que **impossibilita o deferimento de requerimentos de licença operacional, há de se admitir a decisão da Corte de Contas dentre os**

pressupostos para o ato administrativo de autorização.

No que concerne à sentença judicial em epígrafe, inofensiva que a atuação do órgão jurisdicional rege-se pelo cânone constitucional da inafastabilidade da jurisdição – art. 5º, XXXV, da Constituição da República – de modo que não se adstringe por qualquer decisão de órgão administrativo.

Entretanto, dado o seu caráter mandamental, com o fim de que a ANTT analise e decida sobre o pedido em razoável prazo, não se está a afastar os pressupostos de mérito para o deferimento ou indeferimento do pedido, mas a determinar o impulso processual em lapso temporal adequado.

Por conseguinte, não conferida natureza constitutiva à tutela, recai sobre esta área técnica inevitável receio ante a decisão do Tribunal de Contas da União, havendo risco de responsabilização pessoal dos agentes reguladores.

Admitindo-se, pois, a decisão do Tribunal de Contas da União como fator impeditivo ao deferimento – embora a sociedade empresária satisfaça os requisitos normativos exigidos para a autorização –, sugere-se pelo indeferimento do pedido. (grifos nossos)

3.4. Pelo que se depreende do acima transcrito, a SUPAS interpretou a medida cautelar como um fator impeditivo para o deferimento de novos mercados e, assim, sugeriu o indeferimento do pedido.

3.5. Ocorre que, salvo melhor juízo, tal decisão não se mostra como a mais adequada para compatibilização entre a decisão judicial e a medida cautelar do TCU, pois, se assim fosse, bastaria a ANTT indeferir, de plano, o pedido formulado com base na cautelar da Corte de Contas.

3.6. Por conta disso, foi realizada consulta à Procuradoria Federal junto à ANTT (Despacho DG 6165168), a qual se manifestou por intermédio da Nota Jurídica nº 00075/2021/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 6283678) e do Parecer Referencial nº 00007/2021/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 6283704).

3.7. A Nota Jurídica acima referenciada se mostrou a esclarecer as dúvidas jurídicas relacionadas aos presentes autos, senão vejamos:

a) É considerado descumprimento da decisão judicial a suspensão dos efeitos da decisão enquanto vigente o comando proibitivo do item 28.2 do Acórdão no 559/2021 – TCU – Plenário? Em caso positivo, qual seria o comando correto para não descumprir a decisão judicial?

R: Não, tendo em conta que a decisão judicial determinou que a ANTT analise e decida o processo administrativo, e considerando que a Deliberação proferida decidiu acerca do requerimento administrativo, entende-se como cumprida a decisão judicial. O fato de constar, na Deliberação, a suspensão dos efeitos da outorga de mercados enquanto perdurar a decisão do TCU não se considera descumprimento judicial, até porque inexistente comando que determine a outorga de mercados, mas tão-somente a resolução do processo administrativo.

b) É considerado descumprimento da medida cautelar imposta à ANTT pelo Tribunal de Contas da União a decisão contida na Deliberação no 149/2021, a qual deferiu o pedido da requerente, mas suspendeu os seus efeitos enquanto vigente a cautelar? Em caso positivo, qual seria o comando correto para não descumprir a decisão do TCU?

R: Não, pois como foi dito acima, há decisão judicial determinando a conclusão do processo administrativo, e decisões judiciais devem ser cumpridas. Inclusive existe multa diária em caso de descumprimento da decisão.

c) Considerando os comandos constantes na Deliberação no 149/2021 como adequados, eles poderiam ser replicados para os demais casos de igual natureza que se encontram em trâmite na área técnica, enquanto vigorar a medida cautelar imposta pelo TCU, independentemente de decisão judicial instando a ANTT a analisar e/ou decidir a respeito da matéria?

R: Sim, havendo situações idênticas ao presente caso, esta PF/ANTT entende que possa ser replicada a decisão proferida na Deliberação no 149/2021 em outros processos. Assevere-se, no entanto, que o processo administrativo deve ser concluído, conforme determinação constante no processo judicial. Por outro lado, mesmo não havendo decisão judicial, pode-se dar o mesmo desfecho ao caso ora em análise, com a decisão do processo e a suspensão de seus efeitos enquanto perdurar o decisum do TCU. (grifos nossos)

3.8. Portanto, verifica-se que a Deliberação nº 149/2021 se mostrou apta a cumprir tanto a decisão judicial, como a medida cautelar emanada do TCU. Além disso, a PF-ANTT entendeu que a decisão proferida nos presentes autos poderia ser replicada aos demais processos em situação semelhante, mesmo não havendo decisão judicial envolvida, desde que suspendendo os efeitos da decisão enquanto perdurarem os efeitos decorrentes da decisão do TCU.

3.9. Por outro lado, em virtude de se tratar de tema que tem gerado bastante receio na área técnica, tendo sido realizadas outras 04 (quatro) consultas à Procuradoria sobre o tema, entendeu-se ser adequado emitir o Parecer Referencial nº 00007/2021/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 6283704) sobre o assunto.

3.10. A despeito do Parecer Referencial tecer considerações acerca do caso concreto, ele serve como um guia à SUPAS para a ocorrência de situações semelhantes.

3.11. A análise realizada pela Procuradoria se dividiu em 02 (duas) situações distintas: i) processos judiciais que determinam a expedição de autorização de novo mercado; e ii) processos judiciais que determinam a análise do requerimento administrativo.

3.12. Em apertada síntese, para os casos em que a decisão judicial determina a autorização dos novos mercados, a Procuradoria entende que a ANTT deve cumprir a decisão judicial, tendo a decisão judicial caráter substitutivo da decisão da ANTT. Nesses casos, não se aplica a decisão cautelar do TCU.

3.13. Já para os casos em que a decisão judicial não substitui a decisão da ANTT, apenas determina que a Agência analise e conclua o processo administrativo, a competência da ANTT permanece plena, devendo ela analisar o pleito administrativo e concluir pelo seu deferimento ou indeferimento. Pouco importa, em princípio, ao Judiciário se a decisão será pelo deferimento ou o indeferimento do pedido.

3.14. Contudo, se a decisão administrativa indefere o pedido com base apenas na medida cautelar imposta pelo TCU, há a possibilidade de o Judiciário interpretar como descumprimento da decisão judicial. *Verbis*:

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. (grifos nossos)

3.15. Pelo exposto, verifica-se que a decisão exarada por meio da Deliberação nº 149/2021 se mostrou adequada para o cumprimento da decisão judicial e da medida cautelar imposta pelo TCU.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o exposto, **VOTO por referendar a Deliberação nº 149, de 19 de abril de 2021 (publicada em 20 de abril de 2021)**, nos termos da minuta de Deliberação DG 6284210.

Brasília, 04 de maio de 2021.

(assinado eletronicamente)
ALEXANDRE PORTO MENDES DE SOUZA
DIRETOR-GERAL EM EXERCÍCIO



Documento assinado eletronicamente por **ALEXANDRE PORTO MENDES DE SOUZA, Diretor Geral em Exercício**, em 04/05/2021, às 18:03, 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 **6284197** e o código CRC **9318123E**.

Referência: Processo nº 50500.016207/2020-95

SEI nº 6284197

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