



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLL

RELATORIA: DLL

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 9/2022

OBJETO: Agravo de Instrumento 1027809-79.2020.4.01.0000 - Empresa Gontijo de Transportes Ltda.

ORIGEM: SUPAS

PROCESSO (S): 50500.085744/2022-47

PROPOSIÇÃO PRG: NOTA n. 00747/2022/PF-ANTT/PGF/AGU

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

1. DO OBJETO

1.1. Tratam os autos de cumprimento de decisão judicial exarada no Agravo de Instrumento nº 1027809-79.2020.4.01.0000 interposto pela Empresa Gontijo de Transportes Ltda., que teve por objetivo a suspensão dos efeitos da Deliberação nº 955/2019, ao argumento de haver vícios na elaboração do ato e, por consequência, de sua aplicação.

2. DOS FATOS

2.1. Por meio de Agravo de Instrumento nos autos de ação processada sob o rito comum, ajuizado contra a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT pela Empresa Gontijo de Transportes Ltda., insurgiu a agravante contra decisão proferida pelo MM. Juiz Federal da 2ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal, que indeferiu o pedido de antecipação dos efeitos da tutela formulado nos autos da Ação nº 1025917-23.2020.4.01.3400, objetivando a imediata suspensão da Deliberação nº 955/2019 até que se realize audiência pública para a propositura das alterações mediante resolução, devendo a ANTT, ainda, abster-se de conceder novas autorizações dentro dos mercados, linhas diretas, linhas seccionadas e pontos de seção da autora até que sejam realizados estudos de avaliação dos mercados preconizados no art. 42 da Resolução nº 4.770/2015.

2.2. Em decisão exarada em 06/07/2021, ao receber o Agravo de Instrumento, o Relator indeferiu o pleito, ao fundamento de que a eficácia da Deliberação nº 955/2019 estaria suspensa em razão de decisão proferida pelo Tribunal de Contas da União - TCU, conforme transcrevo abaixo:

Não obstante os fundamentos expostos na decisão agravada, aos quais adiro, a agravante veio aos autos (fl. 57) informar a existência de "fato novo", consubstanciado "em decisão proferida em 04/03/2021, no bojo do processo nº 033.359/2020-2, em trâmite perante o Tribunal de Contas da União, mediante a qual o Ministro Raimundo Carreiro suspendeu cautelarmente a eficácia da Deliberação da Diretoria ANTT nº 955/19". Posta a questão nestes termos, e considerando a suspensão da eficácia da resolução noticiada pela parte agravante, tenho que não mais subsiste qualquer interesse na apreciação do pedido de tutela de urgência recursal, razão pela qual deixo de analisá-lo. Intime-se a parte agravada para que apresente, querendo, resposta ao recurso. Publique-se.

2.3. Após opostos Embargos de Declaração pela empresa agravante alegando omissão na decisão e persistindo no interesse do pedido de tutela, foi proferida nova decisão em 19/08/2021 (11859200), na qual entendeu o Relator que, no que concerne ao perigo da demora, a Deliberação nº 955/2019, ao revogar o art. 68 e seguintes da Resolução nº 4.770/2015, terminou por eliminar a obrigatoriedade de estudos de viabilidade operacional, bem como os procedimentos de transição e oferta de mercados, o que termina por causar uma abertura indiscriminada de mercados. Assim, deferiu o pedido de tutela de urgência recursal para suspender os efeitos da Deliberação nº 955/2019, nos termos abaixo:

Cuida-se de embargos de declaração (fls. 122-124) opostos por Empresa Gontijo de Transportes Ltda. à decisão de minha lavra (fls. 112-113), que julgou prejudicado o pedido de tutela de urgência recursal. Aduz, no entanto, que, antes de proferida a decisão embargada, já havia apresentado comunicação nestes autos, informando acerca da reforma daquela decisão proferida pelo TCU, restabelecendo parcialmente os efeitos da Deliberação da Diretoria ANTT n. 955/2019, mantendo as autorizações já concedidas pela ANTT, mas impedindo a outorga de novos mercados.

(...)

Ante o exposto, defiro o pedido de tutela de urgência recursal para suspender os efeitos da Deliberação da Diretoria ANTT n. 955/202019. Comunique-se, com urgência.

Intimem-se.

Publique-se.

2.4. Dessa forma, por meio do OFÍCIO n. 00608/2021/REG1/ER-REG-PRF1/PGF/AGU (11859219), a Procuradoria Federal junto à ANTT encaminhou a decisão judicial à Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros - SUPAS para cumprimento. Conforme assentado pelo órgão jurídico, não foram constatadas irregularidades capazes de inquinar de nulidade a decisão em questão, nem se vislumbrou, a princípio, estar a referida decisão em confronto com a Constituição Federal, nem tampouco haver dado interpretação a dispositivo legal em contrariedade ao que tenha decidido o Supremo Tribunal Federal sobre idêntica matéria. Ademais, até que haja decisão final ou modificativa, do juízo ou Tribunal, concedendo o efeito suspensivo/modificativo da decisão, a decisão está apta a ser executada.

2.5. A área técnica, por meio do DESPACHO GEOPE (7979552), destacou que, nos termos do art. 506 do Código de Processo Civil, a decisão produz efeitos "às partes entre as quais é dada, não prejudicando terceiros", razão pela qual entendeu que a suspensão da Deliberação nº 955/2019 somente deveria ocorrer em relação à agravante, Empresa Gontijo de Transportes Ltda., não afetando terceiros que não figuram como partes na demanda. Todavia, considerando que cabe à Procuradoria proceder à interpretação dos atos judiciais, e tendo em vista que a adoção dessa interpretação poderia implicar descumprimento de decisão judicial e que a suspensão irrestrita da Deliberação nº 955/2015 poderia gerar reflexos para empresas que não figuram na lide, foi questionado àquele órgão jurídico se, em razão do disposto no Código de Processo Civil, que estabelece como regra a eficácia *inter partes* das decisões judiciais, a decisão proferida no Agravo de Instrumento nº 1027809-79.2020.4.01.0000 teria alcance limitado à agravante.

2.6. Em resposta, nos termos do NOTA n. 00474/2021/PF-ANTT/PGF/AGU 1(1859237), a Procuradoria Federal junto à ANTT destacou, inicialmente, considerando as determinações emanadas na Tomada de Contas nº 033.359/2020-2, a ANTT não tem deferido novos mercados. Nesse passo, tal qual o pleito da agravante em juízo, a consulta acerca de qual interpretação seguir - se ampliativa ou restritiva da decisão - não terá qualquer efeito prático, não implicando nenhuma alteração no mundo dos fatos. Entendeu-se à época, então, que já seriam suficientes, a fim de comprovar o cumprimento da decisão judicial, as informações e documentos carreados nos autos administrativos, em especial, a de que nenhum novo mercado está sendo deferido. Se nenhum novo mercado foi deferido desde julho de 2021, não haveria que se falar em descumprimento da decisão judicial. E concluiu que o fato do *decisum* ter sido lavrado apenas em 19/08/2021 só demonstrou a inutilidade do provimento jurisdicional. Por fim destacou que acaso não sobreviesse a reversão da decisão após o julgamento dos embargos de declaração, seria interposto agravo interno abordando, para além da matéria de mérito, o alcance do *decisum*.

2.7. Contudo, apesar de explicitado pormenorizadamente ao juízo todos os atos praticados pela Agência, em razão da mencionada Deliberação e das ordens emanadas do Tribunal de Contas da União, mencionando, inclusive, a revogação das portarias editadas com cláusula suspensiva, o Desembargador Relator entendeu que estava havendo descumprimento da ordem judicial. Vejamos:

Tal situação evidencia o descumprimento da liminar deferida nestes autos.

Por fim, não há que se falar em perda do objeto do presente agravo em razão da realização de audiência pública n. 04/2020, uma vez que esta é anterior ao comando liminar, não se prestando, portanto, a demonstrar o cumprimento da decisão judicial proferida ou a induzir a perda de objeto de lide que lhe é muito posterior.

Ante o exposto, determino a intimação da ANTT, inclusive por e-mail e por mandado, na pessoa de seu representante legal (endereço eletrônico: prr1-ascom@mpf.mp.br, endereço físico: PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA, SAF SUL, QUADRA 04, CONJUNTO C, BRASÍLIA/DF - CEP 70050-900, BRASÍLIA/DF, TEL (61) 3105-5100), para fins de imediato cumprimento da decisão judicial, no prazo improrrogável de 5 (cinco) dias, contados da data da intimação. Para a hipótese de recalcitrância no cumprimento da decisão, fixo, desde já, multa diária por descumprimento do julgado, cujo arbitrio em R\$ 500,00 (quinhentos reais), limitada ao total de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), que incidirá, independentemente de nova intimação, a partir do sexto dia.

2.8. Assim, por meio do DESPACHO n. 02226/2021/PF-ANTT/PGF/AGU 1(1859270) sugeriu a Procuradoria que para cumprimento integral da decisão judicial, da forma como compreendida pelo Exmo. Relator do feito, é a de que sejam suspensos todos os efeitos da Deliberação da Diretoria da ANTT nº 955/2019, com ato específico de suspensão da referida Deliberação, inclusive. Cabe registrar que consta na NOTA n. 01112/2021/PF-ANTT/PGF/AGU 1(1859283) que já foi peticionado em juízo o comprovante de cumprimento da decisão judicial com fulcro, precipuamente, na data da decisão judicial (19/08/2021), momento em que todas as portarias autorizativas (com cláusula suspensiva) já tinham sido revogadas e que não tem sido deferidos novos mercados desde então devido às determinações emanadas no âmbito da Tomada de Contas nº 033.359/2020-2. Em que pese não ter sido pontuado em Juízo que se aguarda ato formal de suspensão da Deliberação, pondera a Procuradoria que, pelo teor das últimas decisões, não é improvável que seja exigido.

2.9. Dessa forma, orientou a Procuradoria Federal junto à ANTT que a elaboração de ato formal suspendendo os efeitos da Deliberação nº 955/2019 esparcaria qualquer dúvida quanto o cumprimento do julgado.

2.10. Após conhecimento do assentado na NOTA n. 01112/2021/PF-ANTT/PGF/AGU (11859283), a SUPAS, por meio da NOTA TÉCNICA SEI N° 3694/2022/COTAX/GEOPE/SUPAS/DIR (11873702), destacou estar ciente da reduzida chance de sucesso de reverter a decisão liminar simplesmente repetindo os mesmos argumentos, ainda que sob nova roupagem e por mais válido que sejam. Assim, entendeu a área técnica que o melhor é atentar para as manifestações da Procuradoria, e publicar ato específico apto a caracterizar o cumprimento da determinação na forma compreendida pelo Desembargador Relator.

2.11. Registra a SUPAS, ainda, que:

(...) do ponto de vista prático, a proposta de edição de Deliberação para suspensão dos efeitos da Deliberação n. 955/2019, ao passo que pode ser apta a evidenciar o cumprimento da decisão liminar, atualmente não afeta as atividades da área técnica em decorrência dos próprios fundamentos defendidos pela ANTT na ação principal, vez que a Agência permanece impedida de deferir novos mercados por força do Acórdão n. 559/2021-Plenário-TCU, e, mesmo que ela venha a cair nesse interim, a análise e deferimento de novos mercados se dá com fulcro na Resolução ANTT n. 4.770/2015 e não na Deliberação n. 955/2019.

2.12. Tendo em vista todos os fatos apresentados, a SUPAS propõe a minuta de Deliberação 11859318 para deliberação desta Diretoria Colegiada, visando, formalmente, a suspensão dos efeitos da Deliberação nº 955, de 22 de outubro de 2019, para a Empresa Gontijo de Transportes Ltda.

2.13. Após encaminhados os presentes autos para inclusão em pauta de sorteio (12396700), a Assessoria Administrativa e de Apoio do Gabinete do Diretor-Geral (12434376), com o objetivo de

avaliar a conveniência e oportunidade de submissão dos autos a sorteio de distribuição ou de outra alternativa que se apresente mais célere, consultou novamente a Procuradoria Federal junto à ANTT a respeito da urgência na suspensão dos efeitos da Deliberação nº 955/2019, bem como quanto à aplicabilidade de multa por descumprimento.

2.14. Conforme destacado pela Procuradoria na NOTA n. 00747/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (12472749), extrai-se do questionamento apresentado que a dúvida reside em saber se a decisão judicial oriunda do Agravo de Instrumento nº 1027809-79.2020.4.01.0000 impõe o seu imediato cumprimento ou se é possível que a demanda seja distribuída por sorteio aos membros da Diretoria Colegiada para análise no momento oportuno. Nesse sentido, registrou que, diante do contexto apresentado, a decisão que melhor resguarda os interesses da ANTT é aquela que prestigia a célere edição de ato formal suspendendo a Deliberação nº 955/2019 já na primeira oportunidade possível ao Administrador, uma vez que, embora este ato tenha natureza meramente declaratória, será utilizado como referencial para fins de cessação de eventual cobrança de multa.

2.15. Após regular instrução processual, os autos foram distribuídos para a minha relatoria, conforme Certidão 12480535.

2.16. São os fatos. Passa-se, a seguir, à análise do caso posto.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. Conforme se verifica do cenário fático detalhadamente posto, tendo em vista a decisão judicial exarada no Agravo de Instrumento nº 1027809-79.2020.4.01.0000 em desfavor da ANTT, e considerando o Acórdão nº 559/2021-Plenário-TCU, a ANTT, até o presente momento, tem se restringido a afirmar ter dado cumprimento à determinação para suspensão dos efeitos da Deliberação nº 955/2019.

3.2. Isso porque não foi expedido qualquer ato autorizativo de novos mercados a partir da liminar deferida em 19/08/2021, e nem antes disso, devido à medida cautelar deferida pelo Tribunal de Contas da União - TCU em 04/03/2021, parcialmente confirmada no Acórdão nº 559/2021-Plenário, em 17/03/2021.

3.3. Verifica-se compulsando os autos que esta Autarquia tentou demonstrar, incessantemente até aqui, que a Deliberação nº 955/2019 não é fundamento para expedição de autorizações de novos mercados, o que parece não ter sido compreendido pelo juízo. Isso porque o (in)deferimento de autorização para a operação de mercados novos é disciplinado pela Resolução ANTT nº 4.770/2015 e não pela Deliberação nº 955/2019. Aqui cabe destacar, ainda, que embora não seja objeto dos presentes autos, a Deliberação nº 955/2019, no que atine à Resolução ANTT nº 4.770/2015, tratou tão somente de expurgar textos normativos com vigência/eficácia exauridas ao final do prazo de transição determinado pela Lei nº 12.996/2014, não inovando nos requisitos necessários à outorga de autorizações ou novos mercados.

3.4. Contudo, é sabido, conforme salientado pela d. Procuradoria e pela área técnica, que não basta repetir ao Juízo os mesmos argumentos anteriormente já expostos, o que traria chances muitíssimo reduzidas de reverter a decisão liminar. Assim, comungo do entendimento apresentado de que o mais salutar seria a publicação de ato administrativo específico que concretamente comprove o cumprimento da determinação do comando judicial, mesmo que tal ato não afete as atividades da área técnica em decorrência do impedimento de deferir novos mercados por força do Acórdão nº 559/2021-Plenário-TCU.

3.5. Destaco, também, que conforme consta na NOTA n. 00474/2021/PF-ANTT/PGF/AGU, de 08/09/2021 (11859237), o alcance do ato de suspensão é restrito à Empresa Gontijo de Transportes Ltda., não afetando terceiro por força do disposto no art. 506 do Código de Processo Civil, segundo o qual *"a sentença faz coisa julgada entre as partes, não prejudicando terceiros"*, sob pena de nulidade do processo, por violação ao art. 114 do próprio código, que determina o litisconsórcio necessário quando *"a eficácia da sentença depender da citação de todos que devam ser litisconsortes"*.

3.6. Tal situação também foi trazida à atenção da Procuradoria Federal em reunião realizada com a SUPAS em 13/06/2022, ainda que passível de contestação pela agravante.

3.7. Com isso, não se tratando de ação de natureza coletiva ou com efeitos *erga omnes*, o que se tem como resultado prático da ação é que as disposições da Deliberação nº 955/2019 estarão suspensas especificamente para a agravante, a Empresa Gontijo de Transportes Ltda., ao passo que permanecerá válida e eficaz para todas as empresas alheias à ação judicial.

3.8. Ressalta-se, por fim, que a suspensão do normativo, ainda que restrito à agravante, apesar de implicar suspensão dos atos de revogação de Deliberações e Portarias (11873765), não resultam na criação de quaisquer direitos ou deveres em relação à empresa ou à ANTT, haja vista, a exemplo da revogação dos arts. 68 a 78 da Resolução nº 4.770/2015, referirem-se a disposições com vigência extinta por decurso do tempo ou revogação tácita por atos procedimentais mais recentes.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o exposto, VOTO por suspender, em cumprimento à decisão judicial proferida nos autos do Agravo de Instrumento nº 1027809-79.2020.4.01.0000, em trâmite perante a 6ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, os efeitos da Deliberação ANTT nº 955, de 22 de outubro de 2019, para a Empresa Gontijo de Transportes Ltda., na forma da MINUTA DE DELIBERAÇÃO DLL (12494078).

À **Secretaria Geral**, para prosseguimento.

LUCIANO LOURENÇO DA SILVA
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **LUCIANO LOURENÇO DA SILVA, Diretor**, em 04/08/2022, às 15:38, 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 **12493773** e o código CRC **EEE447F4**.

Referência: Processo nº 50500.085744/2022-47

SEI nº 12493773

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