

RELATORIA: DEB

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 069/2019

OBJETO: ANULAÇÃO DA TRANSFERÊNCIA DOS MERCADOS
CONSTANTES DA DELIBERAÇÃO Nº 63, DE 31 DE JANEIRO
DE 2018, DA JANUÁRIA TRANSPORTES E TURISMO LTDA.
PARA A EXPRESSO VILA RICA LTDA

ORIGEM: SUPAS

PROCESSO (S): 50500.346244/2015-68

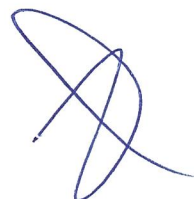
PROPOSIÇÃO PRG: PARECER Nº 02011/2018/PF-ANTT/PGF/AGU, DESPACHO
DE APROVAÇÃO Nº 00225/2018/PF-ANTT/PGF/AGU E
DESPACHO DE APROVAÇÃO PARCIAL Nº 00239/2018/PF-
ANTT/PGF/AGU

PROPOSIÇÃO DEB: APROVAR A ANULAÇÃO DA TRANSFERÊNCIA DE
MERCADOS CONSTANTES DA DELIBERAÇÃO Nº 63/2018

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

I - DAS PRELIMINARES

Trata-se de proposta para que seja anulada a transferência dos mercados constantes da Deliberação nº 63, de 31 de janeiro de 2018, da Januária Transportes e Turismo Ltda. para a Expresso Vila Rica Ltda., em virtude da Deliberação nº 864, de 23 de outubro de 2018, publicada no DOU de 26 de outubro de 2018, que alterou a Licença Operacional – LOP nº 119 da empresa Januária Transportes Rodoviários e Turismo Ltda., para excluir os mercados Brasília/DF – Unai/MG, Cabeceiras/GO – Unai/MG e Formosa/GO – Unai/MG.



II – DOS FATOS E ANÁLISE PROCESSUAL

Por meio da referida Deliberação nº 63, a Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, no uso de suas atribuições, fundamentada no Voto DEB - 042, de 29 de janeiro de 2018, e no que consta do Processo nº 50500.380183/2017-20, deliberou por autorizar o pedido de transferência dos mercados da empresa JANUÁRIA TRANSPORTES E TURISMO LTDA - ME, a seguir listados, para a EXPRESSO VILA RICA LTDA.:

- I. De **Brasília/DF**, para: São Francisco/MG, **Unai/MG**, Urucuia/MG, Pintópolis/MG;
- II. De **Formosa/GO**, para: São Francisco/MG, **Unai/MG**, Urucuia/MG, Pintópolis/MG; e
- III. De **Cabeceiras/GO**, para: São Francisco/MG, **Unai/MG**, Urucuia/MG, Pintópolis/MG.

Os mercados em negrito foram objeto de análise pela área técnica para o fim de serem excluídos da LOP da Expresso Vila Rica, pelos motivos abaixo:

Outorga dos mercados Brasília/DF – Unai/MG, Cabeceiras/GO – Unai/MG e Formosa/GO – Unai/MG

Conforme estabelece o art. 69 da Resolução ANTT nº 4770/2015, no prazo de até 90 (noventa) dias contados da vigência desta Resolução, as autorizatárias deveriam apresentar a documentação de que trata o Título II para pleitear a autorização para os mercados operados por elas.

Assim, a empresa somente poderia solicitar a LOP de mercados para os quais possuía autorização concedida via administrativa ou judicial e que estavam ativos em 30/7/2015.

Diante disso, a empresa Januária Transportes Rodoviários e Turismo Ltda., nos termos da Resolução ANTT nº 4770/2015, encaminhou o Relatório nº 3 – Infraestrutura e em ato contínuo encaminhou o Formulário 4 – Pleito de mercados atuais sem mudança de esquema operacional, fl. 17, inclusive da linha judicial Brasília/DF – São Francisco/MG, prefixo nº 12-9534-00, recebendo nova prefixação nº 12-0055-00, contemplando a regularização dos mercados Brasília/DF – Serra/MG, Cabeceiras/GO – Serra/MG e Formosa/GO – Serra (MG).

Após cumprir os requisitos estabelecidos pela legislação vigente, a empresa obteve a Licença Operacional - LOP nº 119, por meio da Portaria nº 88, de 22 de junho de 2016, com a publicação dos mercados Brasília/DF – Unai/MG, Cabeceiras/GO – Unai/MG e Formosa/GO – Unai (MG). Após a apresentação dos quadros de horários, a empresa iniciou a operação dos serviços em 1 de agosto de 2016.

Transferências dos mercados – Januária para Vila Rica

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.



A autorização para transferência de serviço de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, operado no regime de autorização, é deliberada pela ANTT nos termos do art. 51, da citada Resolução, *in verbis*:

“Art. 51 Mediante prévia anuência da ANTT, a autorizatária poderá ter transferidos os mercados de sua titularidade para outro autorizatária, desde que a receptora atenda os requisitos dispostos no Título II desta Resolução”.

Diante do novo regime estabelecido o mercado pode ser transferido, desde que a empresa cedente seja detentora de autorização para operar o mercado, por meio de Licença Operacional - LOP e a empresa receptora atenda aos requisitos para expedição do TAR e da LOP.

Assim, nos termos da Resolução nº 4770/2015, mediante o processo nº 50500.380183/2017-20, foi autorizada a transferência de mercados da empresa Januária Transportes Rodoviários e Turismo Ltda. para a Expresso Vila Rica Ltda., por meio da Deliberação nº 63, de 31 de janeiro de 2018, conforme abaixo:

BRASILIA/DF-SAO FRANCISCO/MG
BRASILIA/DF-UNAI/MG
BRASILIA/DF-URUCUIA/MG
BRASILIA/DF-PINTOPOLIS/MG
FORMOSA/GO-UNAI/MG
FORMOSA/GO-URUCUIA/MG
FORMOSA/GO-PINTOPOLIS/MG
FORMOSA/GO-SAO FRANCISCO/MG
CABECEIRAS/GO-UNAI/MG
CABECEIRAS/GO-URUCUIA/MG
CABECEIRAS/GO-PINTOPOLIS/MG
CABECEIRAS/GO-SAO FRANCISCO/MG

Cabe ressaltar que, considerando que na LOP da Januária Transportes Rodoviários e Turismo Ltda. continha os mercados Brasília/DF – Unai/MG, Cabeceiras/GO – Unai/MG e Formosa/GO – Unai (MG), após conclusão do processo de transferência, os mercados foram outorgados à Expresso Vila Rica Ltda.

Pedido de Revisão da LOP - Santa Izabel Transportes e Turismo Ltda

Em 08/03/2018, por meio do documento nº 50500.332733/2018-85, fls. 185 a 289, a empresa Santa Izabel Transportes e Turismo Ltda., solicitou a revisão da Licença Operacional – LOP



da linha Brasília/DF – São Francisco/MG, prefixo nº 12-0055-00, outorgada à empresa Januária Transportes Rodoviários e Turismo Ltda., em razão da inclusão indevida dos mercados Brasília/DF – Unai/MG, Cabeceiras/GO – Unai/MG e Formosa/GO – Unai/MG.

Para isso, apresentou fatos e argumentos que levaram a inclusão de mercados indevidos na LOP da Januária Transportes Rodoviários e Turismo Ltda. entre eles:

- A não apresentação de cadastro de terminal rodoviário, ponto de venda ou outro ponto do município de Unai/MG;
- A desistência do ponto de seção Serra (distrito de Unai/MG) apresentada pela empresa à fl. 93, no entanto não retirado do esquema operacional; e
- O quadro de tarifas consta indevidamente as seções Brasília/DF – Unai/MG e Cabeceiras/GO – Unai/MG.

Por fim, mencionou a transferência dos mercados Brasília/DF – Unai/MG, Cabeceiras/GO – Unai/MG e Formosa/GO – Unai (MG) para a Expresso Vila Rica Ltda. e solicitou a supressão desses mercados da LOP da Januária Transportes Rodoviários e Turismo Ltda, tendo em vista que foram outorgados à empresa de forma indevida.

Diante do pedido de revisão de LOP e dos fatos apresentados, a GETAU/SUPAS, por meio da Nota Técnica nº 284/2018/GETAU/SUPAS, fls. 290 a 295, concluiu que a LOP nº 119, publicada pela Portaria nº 88, de 22 de junho de 2016, da Januária Transportes Rodoviários e Turismo Ltda. foi deferida e publicada contendo vício que a tornou, em parte, nula quantos aos mercados Brasília/DF – Unai/MG, Cabeceiras/GO – Unai/MG e Formosa/GO – Unai (MG), e, portanto, sendo necessária a anulação do ato que outorgou os citados mercados.

Assim, desde que a Administração reconheça que praticou um ato contrário ao direito vigente, cumpra-lhe anulá-lo o quanto antes, para restabelecer a legalidade administrativa. Ademais, pelo princípio da autotutela, a declaração de invalidade de um ato administrativo ilegítimo ou ilegal deve ser feita pela própria Administração, conforme preceitua a Súmula 473: *"A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos, ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial"*.

Dessa forma, em 13/09/2018, a Nota Técnica nº 284/2018/GETAU/SUPAS foi submetida à Diretoria Colegiada da ANTT, com a sugestão de deliberar pela anulação, em parte, da Portaria nº 88/2016, para excluir os mercados Brasília/DF – Unai/MG, Cabeceiras/GO – Unai/MG e Formosa/GO – Unai (MG).

Por fim, em 26/10/2018, foi publicada no DOU a Deliberação nº 864, de 23 de outubro de 2018, que alterou a Licença Operacional – LOP nº 119 da empresa Januária Transportes Rodoviários e Turismo Ltda., em razão da exclusão dos mercados Brasília/DF – Unai/MG, Cabeceiras/GO – Unai/MG e Formosa/GO – Unai/MG.



Anulação, em parte, da Deliberação nº 63, de 31 de janeiro de 2018

Em 06/11/2018, por meio da Nota Técnica nº 432/2018/GETAU/SUPAS, fls. 313 e 314, a Procuradoria-Geral foi questionada sobre qual procedimento deveria ser adotado pela GETAU em relação à Deliberação nº 63/2018, face à publicação da Deliberação nº 864/2018.

Em resposta, foi elaborado o PARECER Nº 02011/2018/PF-ANTT/PGF/AGU (fls. 315 e 316, que assim conclui:

“(…)

14. Restou constatado que a LOP nº 119/16 possui vício de ilegalidade na sua origem, relacionado com seu objeto, ou seja, apenas alguns mercados que não poderiam ter sido autorizados à empresa Januária Transportes Rodoviários e Turismo Ltda.

O enquadramento dado pela Nota Técnica nº 284/2018/GETAU/SUPAS, fls. 290 a 292, ao caso como anulação parcial da LOP nº 119/16 observa a legislação vigente, bem como o princípio da autotutela administrativa, sendo prerrogativa do Poder Público anular os atos administrativos que forem considerados ilegais, tornando-os sem efeito, como também retirar a eficácia dos demais atos posteriores que tenham como fundamento o ato anulado”.

Por meio do Despacho de Aprovação nº 00225/2018/PF-ANTT/PGF/AGU, fl. 317, o Subprocurador-Geral de Regulação manifestou concordância com o parecer supra, porém, no Despacho de fls. 318 e 319, o Procurador-Geral/PF/ANTT validou parcialmente o referido Despacho, sendo relevante transcrever os seguintes trechos:

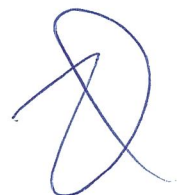
“3. [...] não vislumbro nos autos a intimação da empresa Expresso Vila Rica Ltda., a quem os mercados da Januária Transporte e Turismo Ltda. foram transferidos [...]
(...)

5. De qualquer forma, há de ser enfrentada ainda a possibilidade de convalidação da Deliberação nº 63/2018. É que o art. 55 da Lei nº 9.784/1999 dispõe que, “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”.

6. Cumpre à área técnica definir se o vício em questão é sanável.

(...)

10. Não se pode ignorar, aliás, que os requisitos para transferência de mercado são idênticos aos da obtenção da própria autorização de operação. Donde se conclui que, observados todos esses requisitos pela empresa à qual foi transferido o mercado, não seria razoável anular a transferência de mercado, exigindo-se, com isso, que a empresa fizesse novo pedido de autorização de operação.



Por fim, recomenda que a SUPAS:

- “a) intime a Transportadora Expresso Vila Rica Ltda. para, querendo, se manifestar sobre a eventual anulação da transferência de mercados realizada por meio da Deliberação n. 63/2018, caso tal medida ainda não tenha sido tomada.*
- b) esclareça se os vícios em questão são sanáveis. Em caso positivo, esclareça ainda se a convalidação do ato administrativo atenderia ao interesse público e não geraria prejuízos a terceiros, sobretudo aos usuários do transporte rodoviário de passageiros no mercado sob comento; e*
- c) certifique expressamente nos autos sobre o eventual cumprimento, pela Expresso Vila Rica Ltda., de todos os requisitos do Título II da Resolução n. 4.770/2015.*

Dos requisitos para obtenção de autorização e dos requisitos para transferência de mercados

Considerando o disposto no art. 71 e 72 da Resolução ANTT nº 4.770/2015, a ANTT estabeleceu por meio da Deliberação nº 224/2016 que o processo para a outorga de autorização dos mercados referentes aos serviços regulares de transporte rodoviário interestadual e internacional seria realizado em etapas, conforme a seguir:

- I - mercados não solicitados por empresas que tiveram Licença Operacional - LOP concedidas e que não sejam operados por outra empresa autorizada com base na Resolução nº 4.770/2015, bem como aqueles operados em linhas com Autorização Especial;
- II - mercados atendidos exclusivamente por empresas que não solicitaram ou tiveram seus pleitos indeferidos de Termo de Autorização - TAR elou Licença Operacional LOP, não abrangidos no inciso anterior; e
- III- outros mercados não abrangidos pelas etapas anteriores.

A 1ª etapa contemplou mercados que ficaram desatendidos em virtude da transição do regime de permissão para autorização (eram operados antes da vigência da Resolução nº 4.770/2015). Nessa etapa a ANTT priorizou, portanto, os mercados que possuíam atendimento e que tiveram seu atendimento reduzido.

A 2ª etapa se refere a mercados que possuem vagas remanescentes disponíveis, mas que já possuem atendimento por empresa autorizada pela ANTT no atual sistema. Já a 3ª etapa mercados novos, são os que não possuem atendimento no sistema.

Caso a empresa Expresso Vila Rica Ltda. fosse pleitear a operação dos mercados de Brasília (DF), Cabeceiras (GO) e Formosa (GO) para Unaí (MG) na data em que requereu a transferência dos mesmos, a empresa não iria obter autorização, uma vez que se tratam de mercados que só poderão ser autorizados após a conclusão dos estudos de inviabilidade operacional. Portanto, não procede o argumento de que os requisitos para transferência de mercado são idênticos aos da obtenção da própria autorização de operação (nesse caso em específico).

Ressalte-se que, de fato os requisitos técnicos no caso de obtenção de LOP e transferência de mercados são os mesmos, porém, como dito, se a empresa Expresso Vila Rica tivesse postulado Licença Operacional para os mercados em discussão, não teria seu pedido deferido, pois são mercados que dependem da conclusão dos estudos para autorizar novas operadoras no trecho.

Das Recomendações da PRG

a) Intimação da Expresso Vila Rica Ltda.

Por meio do Ofício nº 2039/2018/SUPAS/ANTT, fl. 322, datado de 28 de dezembro de 2018, a referida empresa foi notificada sobre o todo processado e a proposta de anulação da Deliberação nº 63/2018.

b) Esclarecimentos se os vícios são sanáveis

O ato administrativo deve ser anulado quando atingido um dos seus requisitos de validade, no caso em análise, o objeto do ato formalizado por meio da Portaria nº 88, qual seja, a autorização dos mercados aqui discutidos, os quais foram excluídos da LOP da Januária Transportes Rodoviários e Turismo Ltda. por meio da Deliberação nº 864/2018.

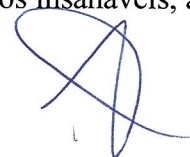
Nesse particular, socorre-nos a Lei da Ação Popular (Lei 4.717/65) que em seu artigo segundo, ao tratar dos atos lesivos ao patrimônio público, enumera as hipóteses em que ficam caracterizados os vícios que podem atingir os atos administrativos, dentre os quais, a ilegalidade do objeto (alínea 'b'). Conforme preceitua a alínea 'c' do parágrafo único do citado artigo, *“a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo”*.

Importante ressaltar que, conforme entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello, *“mulo são os atos que não podem ser convalidados, entrando nessa categoria: os atos que a lei assim o declare; os atos em que é materialmente impossível a convalidação, pois se o mesmo conteúdo fosse novamente produzido, seria reproduzida a invalidade anterior (é o que ocorre com os vícios relativos ao objeto), à finalidade, ao motivo, à causa); seriam anuláveis os que a lei assim declare; os que podem ser praticados sem vício (é o caso dos praticados por sujeito incompetente, com vício de vontade, com defeito de formalidade).*

No mesmo sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro diz que os atos passíveis de convalidação são aqueles que contêm os vícios em relação à competência e à forma.

Conforme PARECER nº. 2011/2018/PF-ANTT/PGF/AGU, restou constatado que a LOP 119/16 possui vício de ilegalidade na sua origem, relacionado com parte de seu objeto.

Segundo a doutrina, os atos que possuam vícios de competência, de forma e de procedimento são, em regra, passíveis de convalidação; ao passo que os defeitos insanáveis, aqueles



RCM

que impedem o aproveitamento do ato, são os que apresentam imperfeições relativas ao motivo, à finalidade e ao objeto.

Assim, a área técnica entende que não há que se falar em convalidação do ato de transferência, posto que os mercados transferidos foram outorgados à Januária de forma ilegal, em comprovada afronta quanto ao objeto, de modo que devem ser igualmente excluídos da LOP da Expresso Vila Rica.

c) Cumprimento de todos os requisitos do Título II da Resolução ANTT nº 4.770/2015 por parte da Expresso Vila Rica Ltda.

A GETAU transcreveu, na Nota Técnica nº 20/2019/GETAU/SUPAS, fls. 324 a 327, parte da análise realizada na Nota Técnica nº 4/2018/GETAU/SUPAS, fls. 81 e 82, do processo administrativo nº 50500.380183/2017-20, que trata do pedido de transferência dos mercados, a qual conclui que as empresas cumpriram com os requisitos para a transferência requerida.

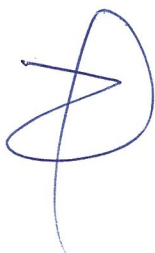
Não obstante terem sido cumpridos os requisitos para a transferência dos mercados, pelo fato de o mercado ter sido excluído da LOP da Januária por vício na sua origem, entendo que não é possível convalidar o ato de transferência por se tratar de um ato nulo de pleno direito, devendo ser anulada a transferência dos mercados de Brasília (DF), Cabeceiras (GO) e Formosa (GO) para Unai (MG) da empresa Januária Transportes e Turismo Ltda. para a Expresso Vila Rica Ltda., consolidada por meio da Deliberação nº 63, de 2018.

Por fim cabe ressaltar que a Transportadora Expresso Vila Rica Ltda. requereu dilação de prazo por meio do documento nº 50500.006246/2019-22, fl.336, mas que foi indeferido por meio do ofício nº 107/SUPAS/ANTT, com fulcro no art. 44 da lei 9.784 de 29 de janeiro de 1999.

III – DA PROPOSIÇÃO FINAL

Isso posto, considerando as instruções técnicas e jurídicas constantes dos autos, **VOTO** por:

1. Anular a transferência dos mercados de Brasília (DF), Cabeceiras (GO) e Formosa (GO) para Unai (MG), da empresa Januária Transportes e Turismo Ltda. para a Expresso Vila Rica Ltda., autorizada por meio da Deliberação nº 63, de 31 de janeiro de 2018, e
2. Determinar à Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros – SUPAS que notifique as empresas Januária Transportes e Turismo Ltda. e Expresso Vila Rica



Ltda. acerca dos termos da decisão aprovada pela Diretoria Colegiada, em atendimento à Lei nº 9.784/1999, art. 3º, inc. II.

Brasília, 11 de fevereiro de 2019.


ELISABETH BRAGA
Diretora

ENCAMINHAMENTO:

À **Secretaria-Geral (SEGER)**, para prosseguimento do feito.

Em 11 de fevereiro de 2019.

Ass:


Ronaldo Cabral Magalhães
Matricula: 1352442
Assessoria – DEB