



03/07/2024

Número: **1021659-43.2024.4.01.0000**

Classe: **MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL**

Órgão julgador colegiado: **Corte Especial**

Órgão julgador: **Gab. Corregedoria - DESEMBARGADOR FEDERAL NEY BELLO**

Última distribuição : **28/06/2024**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Processo referência: **1017531-77.2024.4.01.0000**

Assuntos: **Transporte Terrestre**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
EXPRESSO UNIAO LTDA (IMPETRANTE)	LUCIANA CRISTINA DE SOUZA (ADVOGADO) JOAO PEDRO DA COSTA BARROS (ADVOGADO) GUSTAVO DE CASTRO AFONSO (ADVOGADO)
EMPRESA DE ONIBUS NOSSA SENHORA DA PENHA S A (IMPETRANTE)	LUCIANA CRISTINA DE SOUZA (ADVOGADO) JOAO PEDRO DA COSTA BARROS (ADVOGADO) GUSTAVO DE CASTRO AFONSO (ADVOGADO)
DESEMBARGADOR FEDERAL DA 11ª TURMA DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIAO (IMPETRADO)	
Ministério Público Federal (FISCAL DA LEI)	

Documentos				
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo	Polo
420828904	03/07/2024 18:07	<a href="#">Despacho</a>	Despacho	Interno



**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª- REGIÃO**  
**Gab. Corregedoria - DESEMBARGADOR FEDERAL NEY BELLO**

PROCESSO nº 1021659-43.2024.4.01.0000

PROCESSO REFERÊNCIA: 1017531-77.2024.4.01.0000

CLASSE: MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL (120)

POLO ATIVO: EXPRESSO UNIAO LTDA e outros

REPRESENTANTES POLO ATIVO: GUSTAVO DE CASTRO AFONSO - DF19258-A, JOAO PEDRO DA COSTA BARROS - MG79459-A e LUCIANA CRISTINA DE SOUZA - DF29691-A

POLO PASSIVO: DESEMBARGADOR FEDERAL DA 11ª TURMA DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO

# Onibus

## DECISÃO

Cuida-se de mandado de segurança impetrado por Expresso União Ltda., e Empresa de Ônibus Nossa Senhora da Penha S.A, contra decisão proferida pelo Desembargador Federal Rafael Paulo Soares Pinto no âmbito do agravo de instrumento n. 1017531-77.2024.4.01.0000 objetivando, em síntese:

*“(a) a concessão de liminar inaudita altera pars, para sobrestar os efeitos da antecipação da tutela recursal no AI nº 1017531-77.2024.4.01.0000, até o julgamento definitivo do presente writ; (b) a notificação da autoridade coatora, a fim de que, no prazo de 10 (dez) dias, preste as informações que tiver; (c) a citação dos litisconsortes passivos necessários deste mandamus, ANTT e TRANSPORTADORA TURÍSTICA SUZANO LTDA., para, querendo, apresentarem suas manifestações; (d) seja determinada a intimação do ilustre Representante do Ministério Público para que se manifeste no presente feito, após as informações prestadas pela autoridade coatora” (cf. fl. 14 – doc. n. 420754083).*

Para tanto, as impetrantes alegam que são operadoras de linhas de transporte rodoviário estadual, concedidas em diversos processos administrativos, pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, tendo sido surpreendidas com a informação de que a Autarquia iria suspender as referidas autorizações, por força do ato coator, ora combatido, do qual sequer possuía ciência, razão pela qual protocolizou notificação àquela Agência Reguladora, bem como ao Ministério do Transporte, demonstrando a gravidade e ilegalidade dessa medida.

Nesse ponto, aduzem que, até o presente momento, não recebeu qualquer resposta dos precitados órgãos, o que impõe a imediata impetração deste remédio constitucional para obstar a violação de direitos líquidos e certos, que acaso vulnerados, causarão irrecuperáveis prejuízos à população brasileira, inclusive da já combatida população do Rio Grande do Sul, que



não conta com nenhum outro meio de transporte público neste momento, além dos serviços rodoviários oferecidos pelas impetrantes.

Informam que tiveram ciência de que a parte contrária, litisconsorte passiva necessária – Transportadora Turística Suzano Ltda., havia ingressado com ação anulatória, em face da ANTT, visando à declaração de nulidade das indigitadas autorizações, que lhes foram concedidas por aquela agência, bem como quaisquer outras que tenham sido concedidas sobre os mercados anteriormente autorizados ao Grupo Itapemirim, sendo que o Juízo de origem, após o recebimento da ação e, acertadamente, indeferiu o pedido de concessão de tutela provisória de urgência e determinou a emenda da inicial para formação do indispensável litisconsórcio passivo necessário, para que fossem incluídas no polo passivo as titulares dos direitos dos referidos atos administrativos, ora impetrantes.

Destacam que, em decorrência, a Transportadora Turística Suzano Ltda., interpôs agravo de instrumento nesta Corte Regional, onde a autoridade aqui apontada como coatora deferiu o pedido de concessão de antecipação de tutela recursal para, sem lhes permitir qualquer direito de defesa, contraditório ou processo legal, cassar a eficácia das autorizações concedidas pela ANTT, simplesmente determinando a suspensão de todas as autorizações já concedidas na seara administrativa, impondo à Agência que se abstinhasse de conceder novas autorizações que se sobrepujassem aos mercados autorizados, até o pronunciamento definitivo do Colegiado da Décima Primeira Turma deste Tribunal.

Pontuam que, apesar de não terem sido, até a presente data, incluídas no polo passivo dos autos da origem, estão sendo diretamente afetadas pela antecipação de tutela requerida, pois, correm o risco de terem suas autorizações suspensas pela ANTT a qualquer momento, sob o argumento de que está compelida a cumprir o ato coator impugnado.

Entendem que a decisão atacada é absolutamente teratológica e ilegal; que fere seu direito líquido e certo, além de por em risco o transporte rodoviário interestadual brasileiro, tendo em vista que a suspensão de suas autorizações de operação em mercados de transporte concedidas regularmente pela ANTT, foram determinadas sem que tenham sido chamadas a integrar o feito de onde emanada a ordem ilegal e teratológica de suspensão.

Salientam, ainda, que segundo o art. 114, do Código de Processo Civil, o litisconsórcio será necessário por disposição de lei ou quando, pela natureza da relação jurídica controvertida, a eficácia da sentença depender da citação de todos que devam ser litisconsortes, razão pela qual consignam que a relação jurídica em debate na indigitada ação anulatória envolve frontalmente seus direitos. Nesse diapasão, elas não poderiam ter ficado de fora da lide e, jamais, deveriam ter que cumprir ou sofrer os efeitos de uma decisão proferida ao arpejo do devido processo legal, contraditório e ampla defesa.

Asseveram que, com a suspensão das referidas linhas a qualquer momento, enfrentarão graves prejuízos com o custo de desmobilização da frota, das agências de comercialização de passagens, impactando no emprego de inúmeros funcionários, sem contar, ainda, com a eventualidade de ter que indenizar quem quer que comprove ter sido prejudicado pela suspensão das linhas em questão, sob a ótica do direito do consumidor.

Por derradeiro, frisam que, diante do manifesto risco de dano irreparável ou de difícil reparação resultante do cumprimento da decisão ora impugnada, imprescindível seja determinada a sua suspensão liminar, até o julgamento do presente *writ*.

É o relatório. **Decido.**



Cuida-se de mandado de segurança impetrado por Expresso União Ltda. e Empresa de Ônibus Nossa Senhora da Penha S.A objetivando, em síntese, a concessão de liminar para sobrestar os efeitos da antecipação da tutela recursal concedida no agravo de instrumento n. 1017531-77.2024.4.01.0000, até o julgamento definitivo do presente *writ*.

Compulsando o caderno processual, verifico que se discute no presente *mandamus* a ocorrência, ou não, de manifesta ilegalidade ou teratologia do ato jurisdicional impugnado.

Do conjunto probatório carreado aos autos, em exame de cognição sumária, **é possível verificar a relevância dos fundamentos jurídicos invocados nesta impetração, bem como o risco de dano de difícil reparação a que está sujeita a parte impetrante em razão dos efeitos que podem advir da decisão atacada nesta ação constitucional.**

Conforme pontuado na inicial desta impetração e facilmente comprovado por simples consulta ao Sistema Processual Informatizado desta Corte Regional, **a parte agravada, ora impetrante, não foi devidamente arrolada inicialmente no polo passivo da ação anulatória originária, tendo a parte impetrada somente solicitado a inclusão das empresas impetrante no polo passivo após a concessão da medida liminar no agravo de instrumento acima nominado.**

**Portanto, fica evidente que as impetrantes não foram citadas para integrar a lide original, seja como terceiras diretamente afetadas por eventual sucesso da ação anulatória, seja no âmbito recurso interposto nesta Segunda Instância.**

Do exame dos autos n. 1028018-91.024.4.01.3400, em tramitação na 17ª. Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, ação anulatória interposta em face somente da ANTT, **afigura-se correto o entendimento do Juízo de origem, ao consignar como prejudicada a análise do perigo da demora, indeferindo a medida cautelar. Isso por ter considerado que, por se tratar de declaração de nulidade de autorizações de operações rodoviárias concedidas a terceiros, *in casu*, as empresas ora impetrantes, indispensável seria a citação das potenciais afetadas pela concessão da tutela de urgência, na condição de litisconsortes passivas necessárias.**

Com efeito, a leitura do *decisum* guerreado evidencia que o deferimento da antecipação de tutela recursal, em sede de decisão monocrática, em agravo de instrumento, por Desembargador Federal, integrante da 11ª. Turma, deste TRF da 1ª. Região, *s.m.j.*, e pedindo escusas por entendimento diverso, em ofensa a princípios da Pública Administração, assim como aos artigos 9º e 10 do Código de Processo Civil, que consagram o princípio do contraditório em sua ampla dimensão, ao estatuir, *in verbis*:

*Art. 9º - Não se proferirá decisão contra uma das partes sem que ela seja previamente ouvida.*

*Art. 10. O juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício.*

A razão de ser dos artigos acima na sistemática adotada pelo CPC, vigente desde 2015, é justamente a de se evitar a surpresa em decisões judiciais, restando a concessão de medidas liminares, sejam cautelares ou antecipatórias de mérito, sem a oitiva da parte contrária, apenas para situações excepcionalíssimas, nas quais o prejuízo decorrente do não atendimento ao pedido da mostrar-se irreversível ou de difícil reversibilidade.



**No caso em exame, verifica-se, como bem acentuado pelo juízo que indeferiu a antecipação de tutela, a ausência de plausibilidade do direito invocado pela parte autora, cujo fundamento replica-se e resta aqui ratificado:**

*Dito isso, depreende-se dos documentos disponibilizados que os demais 6 (seis) expedientes, efetivamente concernentes a autorizações para operação de novos mercados, restaram deferidos por meio de decisões administrativas prolatadas entre as datas de 1.º/12/2020 e 08/02/2021 (vide tabela de id 2127360963, fl. 1). Como bem se vê, portanto, tais concessões foram realizadas antes da medida cautelar imposta por meio do Acórdão 559/2021 do Tribunal de Contas da União, em 04/03/2021, que determinava à ANTT que se abstivesse de deferir novos pedidos de autorização daquela espécie – em vedação somente revogada a contar de 15/02/2023, no Acórdão 230/2023 daquela Corte de Contas.*

*Noutro aspecto, vale sublinhar que constam deste caderno processual os pareceres que serviram de fundamento para o acolhimento dos pleitos constantes daqueles pedidos de novos mercados, conforme relação individualizada a seguir: NOTA TÉCNICA SEI 673/2021/GEOPE/SUPAS/DIR (id 2124429061, fl. 64) no PA 50500.041288/2020-61; NOTA TÉCNICA SEI 3573/2020/GEOPE/SUPAS/DIR (id 2124429830, fl. 24) no PA 50500.024708/2020-45; NOTA TÉCNICA SEI 6137/2020/GEOPE/SUPAS/DIR (id 2124429839, fl. 49) no PA 50500.024738/2020-51; NOTA TÉCNICA SEI 6139/2020/GEOPE/SUPAS/DIR (id 2124431326, fl. 115) no PA 50500.035281/2020-19; NOTA TÉCNICA SEI 6136/2020/GEOPE/SUPAS/DIR (id 2124429779, fl. 47) no PA 50500.024724/2020-38; NOTA TÉCNICA SEI 3482/2020/GEOPE/SUPAS/DIR (id 2124429768, fl. 138) no PA 50500.419549/2019-20.*

*Com efeito, dessume-se da leitura de tais notas técnicas, primo icto oculi, que, ao revés do arguído pela acionante, foram devidamente apreciadas as impugnações administrativas por ela aviadas no bojo dos respectivos procedimentos, bem como oportunamente consideradas as hipóteses de inviabilidade operacional, técnica e econômica (art. 47-B da Lei 10.233/2001) e o nível das então requerentes junto ao Sistema de Monitoramento do Transporte Interestadual e Internacional Coletivo – MONOTRIIP, inclusive com as flexibilizações instituídas para esse último em decorrência da pandemia provocada pelo Covid-19.*

*Destarte, assinalo que a alegação de quebra da ordem cronológica de apreciação pela autarquia ré não se presta, isoladamente considerada, para caracterizar a nulidade da conclusão de mérito alcançada pela autoridade responsável. Similarmente, também a alegação de incompetência da Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros – SUPAS para apreciação final daqueles pleitos não comporta acolhimento nesta fase processual, diante das delegações operadas por meio do art. 8.º da Resolução 5.818/2018 e do art. 42 da Resolução 5.285/2017, ambas da ANTT.*

*Nesse descortino, entendo que o quadro fático delineado não é capaz de afastar a presunção de legitimidade que milita em favor dos atos administrativos objurgados. Ainda que assim não fosse, assinalo que o alcance da pretensão liminar deduzida, voltada à suspensão de emissão de quaisquer novas autorizações para os mercados/linhas por operados pela requerente, implicaria excessiva e indevida interferência deste Poder Judiciário na atividade de regulação desempenhada pela ANTT.*

*Ausente, pois, a probabilidade do direito postulado, é de rigor o indeferimento da tutela antecipada, restando prejudicada a análise do periculum in mora.*

Pontue-se, ainda, que os atos administrativos gozam de presunção de veracidade e legitimidade até que se faça prova em contrário. Assim, não cabe ao Poder Judiciário se imiscuir no mérito da decisão prolatada pelo administrador, salvo em caso de evidente ilegalidade ou inconstitucionalidade, o que não se verifica, ao menos em sede de cognição sumária, no caso em exame.



Por fim, tenho como verídica a manifestação da ANTT, encapada pela decisão que indeferiu a tutela de urgência, quando aduz ser *"infrutífera a ilação de nulidade dos atos administrativos apontados pela Autora, regularmente expedidos pela ANTT no âmbito das competências da SUPAS, publicados no DOU, antes da medida cautelar do TCU (pleitos de novos mercados), referentes às outorgas de mercados ou não afetados durante sua vigência (pleitos de modificações operacionais), estando vigentes há mais de 3 anos os novos serviços com benefício direto aos usuários do serviço público de transporte rodoviário interestadual de passageiros"*.

Vislumbram-se, portanto, que as decisões administrativas atacadas foram dotadas de fundamentação suficiente e adequada, inclusive, ratificando a regularidade do trâmite de todo o procedimento administrativo atacado nos autos da ação anulatória.

**Noutro giro, tem-se que a liminar nesta ação mandamental merece ser deferida também pelo viés do perigo iminente de dano, considerando que, em cumprimento à decisão judicial guerreada, a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, comunicou às empresas impetrantes a suspensão de suas autorizações, implicando na interrupção abrupta de mais de 200 (duzentas) linhas de transporte público rodoviário, prejudicando milhares de usuários do sistema, muitos dos quais, possivelmente, já adquiriram, antecipadamente, seus bilhetes.**

Por oportuno, valendo-me das informações prestadas pela Gerência Operacional de Transportes de Passageiros, órgão interno da ANTT, presumo que descabe falar que a parte adversa das ora impetrantes – Transportadora Suzano Ltda., –, tenha condições operacionais de suprir a demanda, caso prevaleça a suspensão em testilha. Confira-se: *"(...), no intuito de cooperação avalizado pelo Juízo Falimentar, **depreende-se até aqui a ausência de capacidade para operação integral do acervo pela empresa, em aparente prejuízo a ex-usuários dos serviços e credores da massa falida, de modo que as 96 (noventa e seis) linhas paralisadas até a presente data poderiam ser operadas por outras empresas que já detenham estrutura para tanto**"*. (cf. fl. 4.801 – doc. id. n. 420754729 - destaquei).

Tecidas as considerações acima, ante a relevância e complexidade do assunto, tratado no bojo dos 3 (três) demandas em curso (ação anulatória, agravo de instrumento e neste *writ*), não sendo identificada a plausibilidade do direito invocado pela parte agravante, nem o perigo de irreversibilidade do provimento pleiteado no agravo de instrumento interposto e ausente a formação do contraditório em relação aos impetrantes na ação original, verifica-se adequada a concessão da medida liminar pleiteada neste *writ*.

Assim, em conclusão de raciocínio, embora a decisão guerreada esteja fundamentada conforme o entendimento do magistrado prolator, observo que é razoável o questionamento segundo a qual ela incide em erro em razão das partes diretamente afetadas na decisão sequer comporem a lide originária. Noto que o equívoco é patente na medida em que a própria parte autora, após a concessão da liminar que acolhe seu pleito, ter providenciado o chamamento de tais pessoas jurídicas acolhendo, *ipso facto*, a tese do equívoco da omissão. Assim, ainda que não seja o momento correto de se discutir "teratologia" quanto à decisão de mérito da questão de fundo, cabe fazê-lo - e essa é a razão da concessão desta liminar em Mandado de Segurança contra ato de desembargador dessa Corte - quando o ponto posto em discussão gira em derredor dessa questão procedimental posta.

Demais disso, a presunção de legitimidade dos atos da Administração Pública apitam sempre no sentido de um comportamento restrito do Poder Judiciário, que exige uma auto restrição necessária, sob pena de o Poder Judiciário substituir o Executivo, o Terceiro Setor e as



Agências Reguladoras, na administração da 'coisa pública'.

Dito isto, é por questões instrumentais declinadas, há de ser concedida a liminar requerida.

Ante o exposto, **defiro a liminar pleiteada para suspender os efeitos da decisão monocrática prolatada pelo Desembargador Federal integrante da 11ª. Turma deste TRF da 1ª. Região, no bojo do agravo de instrumento 1017531-77.2024.4.01.0000, até o julgamento de seu mérito pelo Colegiado da 11ª. Turma, ou até o julgamento de mérito do presente mandado de segurança pela Corte Especial, ou até a apreciação do mérito da ação anulatória n. 1028018-91.024.4.01.3400, pela 17ª. Vara Federal da SJDF, o que ocorrer primeiro.**

**Notifique-se, imediatamente, a autoridade impetrada a respeito desta decisão para que preste as informações (art. 7º. I da LMS).**

Notifique-se, da mesma forma, o Juízo da 17ª Vara Federal da SJDF e a ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres.

Em tempo, **determino**, conforme requerido pela parte impetrante, **a citação dos litisconsortes passivos necessários deste writ – ANTT e TRANSPORTADORA TURÍSTICA SUZANO LTDA., para, querendo, apresentarem suas manifestações acerca, no prazo de 10 (dez) dias.**

**Comunique-se à representação da ANTT a concessão da presente liminar, bem como enviem-se as cópias necessárias (art. 7º, II da LMS).**

**Por fim, em atenção ao princípio da colegialidade, e máxime em se tratando de mandado de segurança contra ato de desembargador, pautar-se o presente writ para o dia 5 de agosto de 2024, após as informações da autoridade impetrada e o parecer do Ministério Público Federal.**

Cumpra-se com urgência. Intimem-se.

Desembargador Federal **NEY BELLO**

Relator

