



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DDB

RELATORIA: DIRETORIA DAVI BARRETO

TERMO: VOTO À DIRETORIA

NÚMERO: 92/2020

OBJETO: PROCESSO ADMINISTRATIVO ORDINÁRIO

ORIGEM: SUPAS

PROCESSO (S): 50500.248593/2014-34

PROPOSIÇÃO PROPARECER N° 00070/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (3767839), Nota. N° 00156/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (3767839), DESPACHO N° 06856/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (3767866) e Parecer N° 00295/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (3767874)

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

1. DO OBJETO

1.1. Trata-se de processo administrativo ordinário, instaurado em desfavor da empresa Eucatur – Empresa União Cascavel de Transportes e Turismo Ltda., CNPJ n° 76.080.738/0001-78 para apurar irregularidades praticadas na prestação de serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros.

2. DOS FATOS

2.1. O processo teve início durante uma operação de fiscalização no Terminal Rodoviário de Alta Floresta/MT, em 5 de novembro de 2014, quando agentes da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, localizaram um bilhete de passagem da empresa Eucatur, com informações da linha Alta Floresta (MT) – Porto Velho (RO), indicando operação não autorizada de serviço de transporte rodoviário interestadual de passageiros.

2.2. Essas informações foram consignadas no Memorando n° 642/2014/URCN/GEFIS/SUFIS, de 26 de novembro de 2014, fls. 3/4 (0179507), que também faz menção à identificação de prestação de serviços não autorizados nos dias 6 e 7 de novembro de 2014.

2.3. Após trâmite interno na Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros (SUPAS), a Eucatur foi comunicada da irregularidade por meio do Ofício n° 149/2015/SUPAS/ANTT, de 4 de fevereiro de 2015, fl. 11 (0179507), em que a unidade técnica indica que:

“3. Dessa forma, determina-se que tais práticas sejam imediatamente sanadas, sob pena de aplicação de penalidades previstas na legislação em vigor, inclusive com a abertura de processo administrativo ordinário.”

2.4. Em 2 de março de 2015 a Coordenação de Fiscalização da Unidade Regional Centro Norte – URCN, por meio do Memorando n° 0099/2015/URCN/GEFIS/SUFIS, fls. 13/14 (0179507), comunicou à SUPAS que durante a realização de uma operação, entre os dias 26 de janeiro e 6 de fevereiro de 2015, constatou-se que a empresa Eucatur “**pratica de forma constante várias irregularidades**”, entre as quais a “**execução de serviço de transporte rodoviário interestadual sem autorização da ANTT (transporte clandestino) de Alta Floresta – MT para Porto Velho – RO**”.

2.5. No dia 26 de março de 2015 a URCN por meio do Memorando n° 125/2015/URCN/GEFIS/SUFIS, fls. 45/48 (0179507), encaminhou à SUPAS o Registro de Protocolo de Atendimento n° 2431824, da Ouvidoria, que “trata de reclamação formulada em desfavor da empresa Eucatur - Empresa União Cascavel de Transportes e Turismo Ltda. por realizar a linha Alta Floresta (MT) - Porto Velho (RO), para a qual não tem autorização desta agência, e apresentar veículo em serviço com condições precárias”.

2.6. Em 15 de janeiro de 2016, a Gerência Técnica de Assessoramento – GETAE, elaborou a Nota Técnica n° 27/SUPAS/GETAE/ANTT/2016, fls. 52/54 (0179507), em que afirma:

“13. Conforme consulta ao sismultas (doc. 03 anexo), a empresa Eucatur possui um total de 87 multas lavradas pelo código 4010 (serviço não autorizado), totalizando o valor de R\$ 530.439,00, bem como 682 multas lavradas pelo código 401 (serviço não autorizado), totalizando o valor de R\$ 4.155.105,50. Somadas as multas correspondentes aos dois códigos a empresa possui um total de multas que equivalem à quantia de R\$ 4.685.544,50, somente pela prática de serviço não autorizado. Se considerarmos todos os autos de infração lavrados em desfavor da empresa, as multas alcançam o valor de R\$ 20.155.183,25.

14. Tais fatos denotam, no mínimo, indícios de que a empresa não vem prestando um serviço adequado de transporte público de passageiros, sendo certo que a prática reiterada de serviço não autorizado, constitui infração grave, constitui figura tipificada na legislação específica como passível de pena de declaração de inidoneidade com a consequente cassação das autorizações especiais a ela delegadas, em vista da natureza subjetiva da pena.

15. Desta forma, faz-se necessária a instauração de processo administrativo ordinário, com a constituição de Comissão para apurar os fatos e aplicar as sanções cabíveis.” [grifo acrescido]

2.7. A partir dessa proposição da unidade técnica que a matéria foi levada à Diretoria

Colegiada da ANTT, a qual, por meio do Voto DSL 16, de 4 de fevereiro de 2016, fls. 79/83 (0179507) aprovou a Deliberação nº 51, de 18 de fevereiro de 2016, fl. 86 (0179507), determinado que a SUPAS apurasse os fatos indicados nesses autos.

2.8. Com vistas a cumprir a decisão da Diretoria Colegiada a área técnica constituiu uma Comissão de Processo Administrativo, por meio da Portaria SUPAS nº 46, de 25 de fevereiro de 2016, fl. 88 (0179507), fixando um prazo de 120 (cento e vinte) dias para conclusão dos trabalhos e apresentação do Relatório Final.

2.9. Relativamente à prática de serviço não autorizado, em sua defesa prévia, datada de 14 de abril de 2016, e constante das fls. 97/113 (0179507), a empresa alegou que:

"Por derradeiro, a empresa destaca mais uma vez que explora a linha Alta Floresta/MT - Porto Velho/RO amparada por autorização concedida na forma da Lei, de modo que a deflagração do presente processo administrativo não encontra amparo jurídico.

[...]

Conforme destacado no tópico anterior, a empresa recebeu do Poder Público, no dia 30 de janeiro de 1985, a autorização nº 09/1985 (conforme cópia do procedimento administrativo em anexo).

Por intermédio da autorização em tela, a empresa passou a operar regularmente o serviço (linha) Alta Floresta/MT - Porto Velho/RO, com os seccionamentos (paradas para embarque/desembarque de passageiros) mencionados no tópico anterior, que fazem parte integrante da linha em questão.

Estas autorizações nunca foram revogadas, rescindidas, anuladas, nem tampouco foram objeto de qualquer forma de invalidação.

Cumprir destacar que, à época em que fora outorgada, as autorizações não tinham limitação temporal. Seu prazo vinculava-se ao princípio do "enquanto bem servir" ou, ainda, às eventuais alterações procedidas pela legislação posterior.

[...]

Já em outubro de 1993, sobreveio novo regulamento, qual seja o Decreto nº 952, que assim tratou das permissões:

Art. 94: Ficam mantidas, sem caráter de exclusividade, pelo prazo de quinze anos, prorrogável por igual período, as atuais permissões e autorizações, decorrentes de disposições legais e regulamentares anteriores.

Por força do contido na regulamentação supra, pode-se concluir que a autorização concedida à empresa autuada para operar no serviço Alta Floresta/MT - Porto Velho/RO restara prorrogada por mais 30 (trinta) anos, ou seja, perduraria até outubro de 2023.

Não obstante, em março de 1998, sobreveio o atual Regulamento do setor de transportes interestaduais de passageiros, qual seja o Decreto nº. 2521, que tratou de regulamentar as permissões da seguinte forma:

Art. 98 - Em atendimento ao disposto no art. 42 da Lei 8987/95, ficam mantidas, sem caráter de exclusividade, pelo prazo improrrogável de quinze anos contados da data de publicação do Decreto 952/93, as atuais permissões e autorizações decorrentes de disposições legais e regulamentares anteriores.

Noutras palavras, a nova legislação alterou os prazos de validade das permissões, reduzindo-os para 15 (quinze) anos, contados da data de publicação do Decreto nº. 952/93. Assim, as permissões da Autora, inclusive a que se refere ao serviço Alta Floresta/MT - Porto Velho/RO, estariam garantidas apenas até outubro de 2008.

Todavia, é evidente que o Decreto 2521/98 não pode ser interpretado literalmente.

Isso porque a legislação não pode afetar situações pretéritas já consolidadas, sob pena de violar o direito adquirido e o ato jurídico perfeito, nos termos do art. 50, XXXVI da Constituição Federal.

Finalmente, no ano de 2014, foi editada a Medida Provisória nº 638/2014, já convertida na Lei nº 12.996/2014, que alterou a Lei nº 10.233/2001, para o fim de revogar inteiramente o edital de licitação das linhas interestaduais e internacionais com trajetos superiores a 75 quilômetros de extensão que estava em estudo pela ANTT.

Assim sendo, com as alterações procedidas pela Lei nº 12.996/2014, a Lei nº 10.233/2001 retornou ao modelo anterior, ou seja, passou a dispor que o serviço de transporte rodoviário coletivo regular interestadual de passageiros **depende de autorização**.

Nesse sentido, pede-se vênua para colacionar o disposto no art. 14, III, alínea "j", da referida Lei nº 10.233/2001, com as alterações procedidas pela Lei nº. 12.996/2014, *ipsis literis*:

Art. 14. Ressalvado o disposto em legislação específica, o disposto no art. 13 aplica-se conforme as seguintes diretrizes:

(...)

III - depende de autorização:

(...)

j) transporte rodoviário coletivo regular interestadual e internacional de passageiros, que terá regulamentação específica expedida pela ANTT;

(...)

Ilustre Comissão, até o presente momento não fora expedida a regulamentação específica mencionada no dispositivo legal em questão, de modo que a empresa autuada não pode ser prejudicada pela inércia desta agência em cumprir com suas atribuições legais.

[...]

A empresa autuada continua inequivocamente autorizada a operar o serviço Alta Floresta/MT - Porto Velho/RO e todos os seus seccionamentos, porquanto a autorização que lhe fora concedida na forma da lei anterior não foi revogada, cancelada ou rescindida por qualquer meio, até porque a regulamentação específica mencionada no ad. 14, III, alínea "j", da referida Lei nº 10.233/2001, ainda não foi expedida, não havendo nenhuma previsão a esse respeito. [grifos originais]

2.10. Em 31 de maio de 2016 a Eucatur protocolou suas alegações finais no processo constituído a partir da Deliberação nº 51/2016, em documento acostado às fls. 247/262 (0179516), por meio do qual basicamente reiterou os argumentos apresentados em sua defesa prévia.

2.11. Em 26 de julho de 2017 a SUPAS publicou a Portaria nº 46/2017, fl. 292 (0179516), em que dá por encerrado, por decurso de prazo, os trabalhos da Comissão de Processo Administrativo (CPA) criado pela Portaria SUPAS nº 46/2016, aproveitando os atos válidos praticados pela comissão, e constitui uma nova CPA, fixando prazo de 120 (cento e vinte) dias para conclusão dos trabalhos e apresentação do Relatório Final.

2.12. Em 24 de novembro de 2017 a SUPAS editou a Portaria nº 164/2017, fl. 293 (0179516), dando por encerrado os trabalhos da CPA constituída por meio da Portaria SUPAS nº 46/2017, e constitui uma nova comissão de processo administrativo.

2.13. No dia 15 de dezembro de 2017, foi juntada aos autos a Decisão lavrada pelo Presidente da Comissão constituída pela Portaria SUPAS nº 46/2017, fl. 295 (0179516), no seguinte sentido:

“Dos relatórios de fiscalização de fis. 17/42, prova documental decisiva na instauração deste procedimento, constam informações parciais sobre as práticas atribuídas à requerente. Após enumerar as irregularidades constatadas dia-a-dia, o documento menciona o total de guichês, autos lavrados, e veículos, sem, entretanto, individualizar os veículos envolvidos. Essa informação, assim como o local e horário da execução do serviço não autorizado, é pressuposto para uma defesa adequada da empresa.

Ressalte-se que o extrato analítico de multas de fls. 58/74 não possibilita a correlação dos autos ali indicados com cada infração descrita no relatório anterior, o que justifica a solicitação desses dados diretamente à SUFIS.

Em razão disso, determino a expedição de memorando à SUFIS solicitando, com a brevidade que demanda o caso, as informações detalhadas sobre as infrações relatadas, tais como placas do veículo, data, horário e localização exata de cada autuação.

Uma vez instruído o processo com a resposta da SUFIS, retornem-se os autos à Comissão para deliberação e prosseguimento do feito.”

2.14. O Memorando nº 112/2018/SUPAS, de 31 de julho de 2018, que encaminhou a solicitação à Superintendência de Fiscalização (SUFIS), foi respondido por meio do Memorando nº 494/2018/GEAUT/SUFIS/ANTT, de 28 de agosto de 2018, com documentos que constam do “Processo - Diligências pedido à SUFIS - Mídia” (0191208) e “Processo Diligências pedido à SUFIS” (0191226).

2.15. Em 26 de setembro de 2018, por meio da Portaria SUPAS nº 131/2018, fl. 300 (0179516) deram-se por encerrados os trabalhos da CPA de que tratava a Portaria SUPAS nº 164/2017 e foi constituída uma nova comissão de processo administrativo.

2.16. No dia 11 de outubro de 2018 a Eucatur protocolou requerimento sob o nº 50501.337056/2018-81, em que requereu cópia do Processo nº 50500.248593/2014-34, nos seguintes termos: “somente do ato administrativo que deu origem a abertura, os demais elementos já temos...”.

2.17. Em 24 de janeiro de 2019 foi editada a Portaria SUPAS nº 5/2019, fl. 307 (0179516), que prorrogou por 120 (cento e vinte) dias a conclusão dos trabalhos da CPA de que tratava a Portaria SUPAS nº 131, de 26 de setembro de 2018.

2.18. Em 26 de abril de 2019 a unidade técnica, por meio da Portaria SUPAS nº 36/2019 (0191301), deu por encerrados os trabalhos da comissão referentes à Portaria SUPAS nº 131/2018 e constituiu uma nova CPA.

2.19. Já em 5 de julho de 2019, em resposta à intimação para apresentação de defesa, a Eucatur, nos autos do Processo 50500.335096/2019-80, anexado à árvore do processo em exame, afirmou que “não opera o serviço Alta Floresta (MT) – Porto Velho (RO)”.

2.20. Em 26 de agosto de 2019, por meio da Portaria SUPAS nº 75/2019 (1116463), foi prorrogado por mais 120 (cento e vinte) dias o prazo para conclusão dos trabalhos da referida CPA.

2.21. Em 17 de setembro de 2019, após ter sido notificada por meio de Edital publicado no Diário Oficial da União, em 27 de agosto de 2019 (1152033), a Eucatur apresentou sua defesa no Processo 50500.380756/2019-87, também anexado à árvore do processo em análise.

2.22. Na peça (1361905), a empresa alegou que:

“No ano de 2015, com a nova regulamentação do setor de transporte rodoviário internacional e interestadual de passageiros a empresa Eucatur manteve apenas os prefixos:

11-9036-00 Aripuanã (MT) x São Paulo (SP)

11-9037-00 Aripuanã (MT) x Porto Alegre (RS)

11-9038-00 Aripuanã (MT) x Brasília (DF)

Todos os demais prefixos passaram ao controle e operação de outra sociedade empresarial.

Quanto as autuações recebidas pelas supostas irregularidades cometidas nos prefixos que atualmente não estão mais sob o controle da Eucatur, informamos que todos os autos de infração recebidos tiveram suas defesas protocoladas junto a esta agência reguladora e aguardam o trâmite legal para resolução.

Em relação aos autos de infração e denúncias feitas sobre a operação de serviço clandestino na linha Alta Floresta (MT) x Porto Velho (RO) declaramos que a empresa Eucatur não opera essa linha e serviço, mantendo atualmente sua operação apenas nos prefixos que tem autorização e que estão elencados acima. Anexo enviamos a relação de linhas operadas pela empresa e que constam no site da ANTT.” [grifo acrescido]

2.23. Em 17 de dezembro de 2019 a SUPAS, no corpo da Portaria nº 259/2019 (2207815), promoveu uma alteração na composição da Comissão de Processo Administrativo designada na Portaria nº 36/2019. E no dia 23 de dezembro de 2019, por meio da Portaria nº 282/2019 (2287419), aquela unidade técnica prorrogaria por mais 120 (cento e vinte) dias o prazo para conclusão da CPA desse processo.

2.24. Em 15 de janeiro de 2020 a Comissão de Processo Administrativo apresentou seu Relatório Final (2455811), em que forma sua convicção quanto à cassação da Autorização e à declaração de inidoneidade:

“15. De início, registramos que não há dúvidas de que a empresa operou, por longo período e de maneira sistemática, o serviço Alta Floresta/MT – Porto Velho/RO.

16. O fato foi consignado em diversos relatórios de fiscalização produzidos entre 2014 e 2015 (SEI-0179507, fls. 05, 16, 54, dentre outras) e também foi objeto de confissão pela defesa da empresa (SEI-0179507, fls. 126).

17. A tese da empresa é de que a operação do mercado se dá com aval do antigo Departamento Nacional de Estradas e Rodagem – DNER, conforme documento intitulado Autorização nº 09/1985

(SEI-0179507, fls. 155).

18. Ocorre que a Autorização em questão foi extinta de pleno direito em 2008, por determinação do art. 98 do Decreto 2521/1998, *in verbis*:

Art. 98. Em atendimento ao disposto no artigo 42 do Lei n° 8.987, de 1995, ficam mantidas, sem caráter de exclusividade, pelo prazo improrrogável de quinze anos contado da data de publicação do Decreto n° 952, de 7 de outubro de 1993, as atuais permissões e autorizações decorrentes de disposições legais e regulamentares anteriores.

19. Ainda que assim não fosse, a prorrogação do prazo de 15 anos prevista no art. 94 do Decreto n° 952/1993 era subordinada à eventual expedição de ato discricionário da Administração, o que nunca veio a ocorrer.

20. Essa orientação foi desenvolvida, inclusive, em Parecer de autoria da Procuradoria Geral da ANTT de Parecer/ANTT/PRG/MLL/N° 0502-3.5.7.2/2006, conforme trecho abaixo:

"(...) de frisar que o fato de constar a cláusula prevendo essa possibilidade não significa direito adquirido, líquido ou certo à prorrogação, mas, apenas e tão somente, a expectativa desse direito, cujo exercício poderá ser concretizado ou não. O que é ininteligível é a retirada dessa expectativa que consta expressamente no contrato, violando, assim, o princípio constitucional do ato jurídico perfeito. Obviamente, se não constar do contrato original a cláusula de possibilidade de prorrogação, esta não poderá ser acrescentada, vez que tal procedimento implica inovação ilegal, extrapolando a ratificação determinada pelo mencionado dispositivo legal."

21. Reputamos, portanto, irregular a execução do mercado Alta Floresta/MT - Porto Velho/RO pela requerida.

22. Sendo assim, resta comprovada a prática reiterada e sistemática de exploração do serviço para o qual, à época, a empresa não detinha autorização.

23. Vale lembrar que o caso em questão se distingue da figura prevista no art. 1º, IV, da Resolução n° 233/2003, que traz a execução pontual ou eventual do serviço não autorizado.

24. É que os elementos trazidos ao processo dão conta de que a empresa tem como prática sistemática, organizada e reiterada a execução de serviço para qual não detém autorização da ANTT, justificando o enquadramento de sua conduta em dispositivo diverso do aludido.

25. A esse respeito, o Decreto n° 2521/1998 exemplifica as infrações graves, atribuindo-lhes a pena de declaração de inidoneidade:

Art. 86. A penalidade de declaração de inidoneidade da transportadora aplicar-se-á nos casos de:

I - permanência, em cargo de sua direção ou gerência, de diretor ou sócio-gerente condenado, por decisão transitada em julgado, pela prática de crime de peculato, concussão, prevaricação, contrabando e descaminho, bem assim contra a economia popular e a fé pública;

II - apresentação de informações e dados falsos, em proveito próprio ou alheio ou em prejuízo de terceiros;

III - infringência aos artigos 22 e 23 deste Decreto;

IV - cobrança de tarifa superior à estabelecida no contrato;

V - prática de abuso do poder econômico ou infração às normas de defesa da concorrência;

VI - prática de serviço não autorizado ou permitido.

Parágrafo único. A declaração de inidoneidade importará a caducidade da permissão. (Grifamos)

26. Por outro lado, dispõe a lei n° 10.233/2001:

Art. 78-H. Na ocorrência de infração grave, apurada em processo regular instaurado na forma do regulamento, a ANTT e a ANTAQ poderão cassar a autorização.

27. Como se observa, a matéria fática está devidamente comprovada, e a legislação em vigor prevê penalidade expressa para a infração praticada, impondo a cassação da Autorização, com a declaração de inidoneidade da transportadora.

28. Quanto à aplicação da penalidade, embora tenha se verificado a confissão do fato principal (art. 67, §1º, I, da Resolução n° 5083/2016), esta circunstância resta afastada pela incidência da agravante prevista no § 2º, VII, do art. 67 da Resolução n° 5083/2016, já que a empresa, por anos, insistiu na operação irregular.

29. Portanto, restou caracterizada a "prática de serviço não autorizado ou permitido" (art. 86, VI, do Decreto n° 2521/1998), por parte da EUCATUR - Empresa União Cascavel de Transportes e Turismo Ltda., estando esta Comissão convencida de que a empresa é responsável pela infração, devendo se sujeitar à cassação da Autorização (art. 78-H da Lei n° 10.233/2001) e à declaração de inidoneidade (art. 78-A, V, da Lei n° 10.233/2001)."

2.25. O processo foi submetido à análise jurídica da Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT), que, por meio do PARECER n. 00070/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (2915056), de 28 de fevereiro de 2020, entendeu - embora feitas algumas observações - "que restou devidamente cumprido o rito do processo administrativo, devendo ser aplicada, motivadamente, alguma das penalidades previstas no art. 73 do Decreto n° 2.521/98 e no art. 78-A da Lei de criação da ANTT, seguindo-se o rito da Resolução ANTT n° 233/2003, bem como da Resolução ANTT n° 5.083, de 27/04/16".

2.26. Ao retornar os autos à SUPAS, essa unidade se manifestou por meio da Nota Técnica n° 1141/2020/COPRA/GERAP/SUPAS/DIR, de 27 de março de 2020 (3061840).

2.27. Nessa manifestação, a Superintendência reitera a fundamentação do Relatório Final da Comissão de Processo Administrativo e acrescenta:

"Por fim, tem-se que, por meio da **Resolução n° 5.043, de 10 de março de 2016, foi aplicada a pena de declaração de inidoneidade à empresa, pelo prazo de 3 (três) anos que foi convolada em pena de multa, motivo pelo qual cabe no presente processo pena mais grave, devido à reincidência.**

Diante do exposto, resta evidenciada a existência de indícios de autoria e de materialidade de irregularidades tipificadas como graves por parte da empresa." [grifos acrescidos]

2.28. Em cumprimento à Portaria n° 342, de 05 de julho de 2017, do Diretor-Geral, o Superintendente elaborou o Relatório à Diretoria n° 151/2020 (3062704), de 27 de março de 2020, acatando a sugestão da Comissão e reiterando a manifestação da área técnica, sugerindo à Diretoria Colegiada que fosse aplicada a "pena de cassação da Autorização e declaração de inidoneidade à EUCATUR - Empresa União Cascavel de Transportes e Turismo Ltda., pelo prazo de 4 anos."

2.29. Por fim, no dia 31 de março de 2020, o processo foi distribuído a esta Diretoria para análise e proposição em Reunião da Diretoria Colegiada, por meio do DESPACHO SEGER (3131525).

2.30. Com o fito de elucidar dúvidas advindas do exame dos autos, fez-se uma consulta à Procuradoria Federal junto à ANTT, o que se deu por meio do DESPACHO DDB (3697033), de 3 de julho de 2020:

"51. Ante o exposto, questiona-se:

a) é possível aplicar uma penalidade de cassação a um termo de autorização regido pela Resolução nº 4.770/2015 – oriundo do art. 44 da Lei nº 10.233/2001 –, a partir de condutas praticadas quando a empresa era uma autorizatária especial, no âmbito da Resolução nº 2.868/2008 – derivada do art. 49 da Lei nº 10.233/2001? Ou seja, é possível aplicar a sanção de cassação em um instrumento de outorga sucessor a partir de uma infração, ou conjunto delas, praticado sob um instrumento de outorga anterior – autorização especial – e já extinto, conforme a Resolução nº 4.749/2015?

b) o fato de as empresas terem obtido termo de autorização e licença operacional em decorrência de serem autorizatárias especiais, em razão da disciplina do art. 69 da Resolução nº 4.770/2015, altera de alguma forma o entendimento do questionamento do item a), ou o cumprimento dos requisitos do Título II da Resolução nº 4.770/2015 por estas empresas afastaria qualquer relação entre as outorgas derivadas dessas duas normas – Resolução nº 2.868/2008 e Resolução nº 4.770/2015?

c) os termos da decisão judicial obtida pela Eucatur no âmbito da Ação Ordinária nº 2006.34.00.023673-1 de alguma forma condicionam a ação regulatória da ANTT no âmbito desse processo administrativo? Em caso positivo, em que medida?

52. Seriam essas as dúvidas de natureza jurídica que demandariam esclarecimento por parte da Procuradoria Federal junto à ANTT, sem prejuízo de outras considerações por parte desse órgão de assessoramento jurídico."

2.31. Relativamente aos itens "a" e "b", a Subprocuradoria-geral de Matéria Regulatória se manifestou na forma do Parecer Nº 00295/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (3767874), de 10 de julho de 2020, nos seguintes termos:

"16. Pelo exposto, em resposta aos questionamentos formulados nos itens a) e b) da consulta, entendo que:

a) não é possível aplicar a pena de cassação a uma autorização outorgada com fundamento na Lei 12.996/2014 e na Resolução ANTT 4.770/2015, em razão de fatos ocorridos em período anterior à sua obtenção e sem relação com ela;

b) é possível a aplicação da pena de cassação a autorizações especiais existentes anteriormente à alteração do marco legal, mesmo já tendo tais autorizações sido extintas por força de lei. Nessa hipótese, a pena de cassação não produzirá seu efeito primário de extinguir a respectiva autorização, já extinta, porém produzirá seus efeitos secundários previstos no art. 78-J da Lei 10.233/01;

c) as autorizações para os serviços de TRIIP outorgadas com fundamento na Lei 12.996/2014 e na Resolução ANTT 4.770/2015 são originárias, não decorrendo nem sendo uma continuidade de qualquer outorga anteriormente existente. Sendo assim, mesmo as empresas que já prestavam os serviços anteriormente precisaram se adequar integralmente à nova regulação, fazendo surgir, a partir da nova outorga, uma relação jurídico-regulatória sem relação com a anteriormente existente;

d) as regras de transição previstas na redação original do art. 69 e seguintes, da Resolução ANTT 4.770/2015, oportunizaram àquelas empresas que já prestavam os serviços a formulação de pleitos para a obtenção das novas autorizações, regra que buscou reduzir os impactos operacionais do novo regime legal sobre os usuários. Não há fundamento normativo que permita concluir que tal circunstância representa de qualquer modo uma continuidade jurídica em relação às outorgas anteriores, pois o critério utilizado foi meramente fático, abrangendo todas as empresas que, ao tempo da norma, já operavam os serviços, seja a título administrativo, seja em razão de decisões judiciais, tendo-se exigido igualmente de todas as empresas o enquadramento integral nas novas condições regulatórias para a obtenção da nova autorização." [grifo acrescido]

2.32. Quanto à dúvida suscitada no item "c", a Subprocuradoria-geral de Assuntos Judiciais e Extrajudiciais respondeu por meio da Nota nº 00156/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (3767839), de 10 de julho de 2020, aprovada pelo DESPACHO n. 06856/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (3767866), de 14 de julho de 2020:

"6. O juízo inicialmente havia concedido tutela antecipada para suspender a eficácia dos autos de infração, bem como determinado que a parte ré se abstinhasse de lançar, multar ou apreender os veículos da parte autora, bem como de impedi-la de executar os serviços regularmente concedidos, até que suas autorizações sejam objeto de regular revogação por procedimento administrativo, sendo certo que quando do julgamento do mérito da demanda, foi proferida sentença revogando a decisão que antecipou os efeitos da tutela, bem como julgou improcedentes os pedidos formulados na petição inicial.

7. Em face da r. sentença, a parte autora manejou recurso de apelação e interpôs o Agravo de Instrumento nº 0047323-11.2015.4.01.0000/DF, perante o TRF-1ª Região, para conferir-lhe efeito suspensivo, tendo o Desembargador Federal Souza Prudente, por decisão exarada em 22/09/2015, deferido pedido de antecipação da tutela recursal para garantir à EUCATUR o direito à autorização provisória para exploração do serviço de transporte interestadual de passageiros nos trajetos descritos nos autos, bem como a suspensão dos autos de infração impugnados no feito de origem, sendo certo que tanto a apelação quanto o agravo de instrumento em referência ainda pendem de julgamento perante a Quinta Turma do TRF-1ª Região.

8. Dito isto, vê-se que o objeto versado na demanda judicial em testilha não tem nenhum liame com o apuratório levado a efeito no processo administrativo que constatou irregularidades cometidas por EUCATUR EMPRESA UNIÃO CASCAVEL DE TRANSPORTES E TURISMO LTDA, na execução de seção não autorizada no trecho compreendido entre Alta Floresta/MT e Porto Velho/RO, a teor do encadearamento contido no PARECER n. 00070/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (Seq. 3).

9. De fato, a decisão judicial obtida por EUCATUR no bojo da ação ordinária nº 2006.34.00.023673-1, diga-se e repita-se, não condiciona ou impede a ANTT de decidir, na forma que mais lhe aprouver, o processo administrativo retromencionado, sendo certo que o ato administrativo que decorrer da apuração, só pode ser impugnado por outra ação judicial, se assim entender o proponente prejudicado." [grifos acrescidos]

2.33. Registre-se que a manifestação das duas subunidades da PF-ANTT foi referendada pelo DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00164/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (3767874), de 16 de julho de 2020.

2.34. Esclarecidas as dúvidas jurídicas, foi enviado à SUPAS o DESPACHO DDB (3793451), de 22 de julho de 2020, solicitando o que se segue:

“Com vistas a dotar essa Diretoria de informações que subsidiarão o processo decisório dos autos em epígrafe, solicito à SUPAS o seguinte conjunto de informações sobre a Eucatur:

- a) quantidade e relação de mercados em que a empresa atua isoladamente, sem concorrência.
- b) caso existam mercados em que a Eucatur atue de forma monopolista, há solicitações de licença operacional para essas ligações? Se sim, para quais?
- c) relação de todos os mercados para os quais a empresa enviou dados de vendas de bilhetes, no período compreendido entre os dias 1º de julho de 2019 e 30 de junho de 2020, destacando as informações para os mercados em que a Eucatur atua de forma isolada, caso existam.

Em complemento a essas informações, requer-se uma análise concorrencial do setor nos cenários com Eucatur e sem Eucatur, se possível considerando o comportamento dos preços praticados nos mercados em que a empresa opera.”

2.35. Aquela unidade técnica prestou as informações requeridas, por meio da Nota Técnica SEI nº 3325/2020/GEEST/SUPAS/DIR (3806253), de 24 de julho de 2020.

2.36. Em síntese, a Gerência de Estudos e Regulação do Transporte de Passageiros (GEEST) indicou que, no dia 1º de julho de 2020 a Eucatur atuava em 323 (trezentos e vinte e três) mercados, sendo que, em 30 (trinta) deles o fazia isoladamente, sem outro operador.

2.37. De acordo com a GEEST existiriam requerimentos de licença operacional para dois dos 30 (trinta) mercados em que a Eucatur atua de forma monopolista.

2.38. Sobre o envio de dados de vendas de bilhetes, ao longo de 12 (doze) meses – de 1º de julho de 2019 a 30 de junho de 2020 – a Eucatur só enviou 143 (cento e quarenta e três) bilhetes por meio do Monitriip, mesmo tendo autorização judicial para atender 323 (trezentos e vinte e três) mercados distribuídos em 3 (três) linhas.

2.39. Em razão dessa baixa quantidade de bilhetes emitidos a GEEST informou que não seria possível realizar a análise concorrencial requerida por esta Diretoria.

2.40. Esse é o processo, em síntese.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. O processo administrativo para apuração de infrações e aplicação de penalidades no âmbito da ANTT é disciplinado por meio da Resolução nº 5.083, de 27 de abril de 2016.

3.2. Esta norma dispõe que, garantida a ampla defesa e o contraditório, o que se dá por meio da apresentação de defesa prévia e alegações finais perante a Comissão Processante – designada para instrução do processo administrativo ordinário –, esta elaborará relatório final, circunstanciado e conclusivo, propondo ou a aplicação das penalidades cabíveis ou o arquivamento do processo.

3.3. Conforme consta nos autos, a Comissão oportunizou à empresa o direito de apresentar sua defesa prévia e suas alegações finais e, após a conclusão dessas fases processuais, elaborou Relatório Final, decidindo por sugerir a aplicação da pena de cassação da autorização e à declaração de inidoneidade da Eucatur – Empresa União Cascavel de Transportes e Turismo Ltda.

3.4. A regularidade jurídica do processo foi atestada pela Procuradoria-Federal junto à ANTT, e o encaminhamento sugerido pela Comissão Processante foi reiterado pela SUPAS, que encaminhou à Diretoria Colegiada a proposição de que fosse aplicada a “pena de cassação da Autorização e declaração de inidoneidade à EUCATUR – Empresa União Cascavel de Transportes e Turismo Ltda., pelo prazo de 4 anos.”

3.5. O exame dos autos, de fato, não deixa dúvida quanto à prática reiterada, pela Eucatur, de serviço não autorizado. Previamente a abertura desse processo administrativo ordinário já havia registros de **mais de 750 (setecentos e cinquenta) multas pela prática de serviço não autorizado** por essa empresa.

3.6. Em valores de 2016, as multas decorrentes da prática de serviço não autorizado já somavam a quantia de R\$ 4.685.544,50 (quatro milhões, seiscentos e oitenta e cinco mil, quinhentos e quarenta e quatro reais e cinquenta centavos), o que **equivale a mais de 23% (vinte e três por cento) dos valores totais de multa devidos pela Eucatur àquela época.**

3.7. Relativamente ao percentual de multas, tem-se que a partir da relação de multas emitida em 20 de abril de 2020 – Anexo Multas EUCATUR (3899032) –, as infrações pela prática de serviço não autorizado correspondem a cerca de 10% (dez por cento) de todas as multas aplicadas à Eucatur.

3.8. Em outros termos – das quase 8 (oito) mil multas aplicadas à Eucatur – **uma em cada dez infrações registradas pela empresa se deve à prática de serviço não autorizado.**

3.9. Outro aspecto a ser considerado é que essas infrações não se concentram no tempo, ou seja, não se tratava de uma prática momentânea, que foi descontinuada pela empresa, mas o contrário.

3.10. Os registros de multas por prática de serviço não autorizado se deram tanto sob a Resolução nº 233, de 25 de junho de 2003, como sob a Resolução nº 3.075, de 26 de março de 2009, esta de objeto semelhante ao da Resolução nº 233/2003, mas referente ao serviço de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, operado em regime de autorização especial.

3.11. Cediço que **o processo administrativo ordinário teve início em fevereiro de 2016, foi possível identificar que mesmo após essa data, a Eucatur ainda continuou insistindo nessa conduta**, tendo sido observado o registro de multas pela prática de serviço não autorizado – Código 401 (pela Resolução nº 233/2003) e Código 4010 (pela Resolução nº 3.075/2009) – **até o ano de**

2018.

3.12. Outra evidência no mesmo sentido se deu pela juntada aos autos de uma série de ofícios - mais de 70 (setenta), fls. 152/200 (0179507) e fls. 204/244 (0179516), enviados por lideranças políticas, religiosas, empresariais e da sociedade civil de cerca de 21 (vinte e um) municípios dos estados do Mato Grosso e Rondônia, em favor da Eucatur.

Tabela 1 - Relação de ofícios enviados à ANTT em junho de 2010

REMETENTE	DATA
Prefeitura Municipal de Sinop - MT	-
Câmara Municipal de Campo Novo do Parecis - MT	23/6/2010
Câmara Municipal de Sinop - MT	18/6/2010
Prefeitura Municipal de Vilhena - RO	21/6/2010
Associação Comercial e Industrial de Vilhena - RO	17/6/2010
Associação Comercial e Empresarial de Sinop - MT	-
Sono Leve Distribuidora de Enxovais Ltda. - Sinop/MT	-
Prefeitura Municipal de Alta Floresta - MT	23/6/2010
Câmara Municipal de Alta Floresta - MT	23/6/2010
Sr. Gilmar Leite, de Alta Floresta - MT (manuscrito)	23/6/2010
Sra. Solange Weber, de Alta Floresta - MT (manuscrito)	-
Prefeitura Municipal de Carlinda - MT	23/6/2010
Câmara Municipal de Carlinda - MT	23/6/2010
Sra. Nilvani A. Rodrigues, de Carlinda - MT (manuscrito)	22/6/2010
Sr. Adalberto Coelho, de Nova Canaã do Norte - MT (manuscrito)	22/6/2010
Sr. Wilma Vargas Leão, de Nova Canaã do Norte - MT (manuscrito)	22/6/2010
Sr. Miguel Oliveira dos Santos, de Nova Canaã do Norte - MT (manuscrito)	23/6/2010
Secretaria de Planejamento, Fazenda e Administração da Prefeitura Municipal de Colíder - MT	21/6/2010
Câmara Municipal de Colíder - MT	21/6/2010
Paróquia Papa João XXIII, de Colíder - MT	21/6/2010
Associação Comercial e Empresarial de Colíder - MT	23/6/2010
Sr. Edivaldo Luciano Moreira, de Colíder - MT (manuscrito)	22/6/2010
Sr. Vandomilton José de Oliveira, de Colíder - MT (manuscrito)	22/6/2010
Prefeitura Municipal de Nova Santa Helena - MT	21/6/2010
Hotel e Restaurante Castanhal, de Itaúba - MT	-
Auto Posto Castanhal Ltda, de Itaúba - MT	-
Paróquia São Pedro Apóstolo, de Sorriso - MT	24/6/2010
Câmara de Dirigentes Lojistas de Sorriso - MT	24/6/2010
Associação Comercial e Empresarial de Sorriso - MT	24/6/2010
Vitória Agência de Passagens Ltda, de Sorriso - MT	25/6/2010
Prefeitura Municipal de Lucas do Rio Verde - MT	24/6/2010
Câmara de Vereadores de Lucas do Rio Verde - MT	24/6/2010
Paróquia Nossa Senhora do Rosário de Fátima, de Lucas do Rio Verde - MT	25/6/2010
Herdt Cotta e Schutz Ltda, de Lucas do Rio Verde - MT	-

Luan Batista Araújo ME, Jornal Portal da Notícia, de Lucas do Rio Verde – MT	-
Guimarães Agrícola Ltda, de Lucas do Rio Verde – MT	-
Amazônia Máquinas e Implementos Agrícolas Ltda, de Lucas do Rio Verde – MT	-
Prefeitura Municipal de Nova Mutum – MT	25/6/2010
Câmara Municipal de Nova Mutum – MT	24/6/2010
Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Nova Mutum – MT	24/6/2010
Araguaia Agrícola Ltda, de Nova Mutum – MT	25/6/2010
Sementes Bom Jesus, de Nova Mutum – MT	25/6/2010
Valdeli Tur, de Nova Mutum – MT	-
Prefeitura Municipal de Campos de Júlio – MT	22/6/2010
Paróquia Nossa Senhora da Guia, de Comodoro – MT	23/6/2010
Câmara Municipal de Comodoro – MT	21/6/2010
Prefeitura Municipal de Comodoro – MT	24/6/2010
Câmara Municipal de Sapezal – MT	15/6/2010
Prefeitura Municipal de Sapezal – MT	15/6/2010
Câmara Municipal de Ji-Paraná – RO	14/6/2010
Prefeitura Municipal de Pimenta Bueno – RO	11/6/2010
Sindicato dos Proprietários Rurais de Pimenta Bueno – RO	14/6/2010
Junta do Serviço Militar de Pimenta Bueno – RO	-
Câmara Municipal de Pimenta Bueno – RO	11/6/2010
Folha Pimentense de Pimenta Bueno – RO	-
Sindicato Intermunicipal dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção e do Mobiliário de Pimenta Bueno, Espigão D'este e Rolim de Moura, de de Pimenta Bueno – RO	11/6/2010
Kake TV Ltda. – Canal 57, Rede TV, de Pimenta Bueno – RO	10/6/2010
Rádio FM Pimenta Bueno, 87,9 MHz, de Pimenta Bueno – RO	10/6/2010
Delegacia Regional da Polícia Civil do município de Ji-Paraná – RO	-
1ª Delegacia de Polícia Civil e Delegacia da Mulher do município de Ji-Paraná – RO	-
Associação Comercial e Industrial de Jaru – RO	16/6/2010
Câmara Municipal de Jaru – RO	16/6/2010
Câmara Municipal de Ariquemes – RO	17/6/2010
Associação dos Pecuaristas de Ariquemes – RO	-
Associação Comercial e Industrial de Ouro Preto do Oeste – RO	17/6/2010
Associação Comercial e Industrial de Cacoal – RO	16/6/2010
Câmara Municipal de Cacoal – RO	11/6/2010
Igreja Evangélica Assembleia de Deus, de Vilhena – RO	10/6/2010
Construtora e Metalúrgica Vanzin Ltda, de Vilhena – RO	-
Grill 12 Comércio e Serviços Ltda, de Vilhena – RO	11/6/2010
Igreja Batista Nova Vilhena, de Vilhena – RO	16/6/2010
Câmara de Vereadores do Município de Vilhena	11/6/2010
Guaporé Administradora de Bens Públicos Ltda, Concessionária do Terminal Rodoviário de Vilhena – RO	17/6/2010

3.13. Destaca-se excertos de duas dessas manifestações:

“O transporte intermunicipal tem sido muito importante neste contexto pois interliga as regiões e facilita o deslocamento.

Neste sentido, o município de Sapezal **manifestar seu apoio a implantação da linha interestadual ligando Porto Velho - RO a Alta Floresta - MT** passando pelo nosso município, pois estará interligando entre outras regiões, as duas maiores produtoras de grãos do país.

Outrossim, entendemos que **a empresa Eucatur, que busca a implementação da Linha**, e urna empresa tradicional que atua desde 1985 na região e que hoje já atende a contento o município com linhas interestaduais.” Prefeitura Municipal de Sapezal [grifos acrescidos]

“Desde 1985 a EUCATUR vem prestado serviços na linha ALTA FLORESTA-MT a PORTO VELHO-RO, de forma satisfatória, atendendo nossos munícipes, muitos oriundos do Mato Grosso, e que há muitas anos utilizam os serviços prestados por esta conceituada empresa.

Além disso, a EUCATUR, empresa com investimentos substanciais em todo o Estado de Rondônia, tem toda infra-estrutura necessária para prestar um excelente serviço no transporte de passageiros, seja nesta, bem como nas outras importantes linhas onde vem atuando.

Por tais razões, motiva-nos a **essa manifestação, para pedir a Vossa Senhoria se digne atender aos fins sociais que representa a continuação do serviço dessa linha**, incorporada aos bens do povo, permitindo os serviços prestados pela EUCATUR na ligação de ALTA FLORESTA-MT a PORTO VELHO-RO, com os melhores e mais qualificados serviços à população desta região.” Câmara Municipal de Ji-Paraná [grifo acrescido]

3.14. Destarte, resta claro que desde junho de 2010, na melhor das hipóteses, já se sabia que a Eucatur não possuía autorização para operar a linha Alta Floresta/MT a Porto Velho/RO.

3.15. Como a operação de fiscalização que originou esse processo administrativo ordinário ocorreu em novembro de 2014, **não há dúvida de que assiste razão à Comissão Processante quando esta concluiu que “a empresa operou, por longo período e de maneira sistemática, o serviço Alta Floresta/MT – Porto Velho/RO”**.

3.16. Antes de passar à análise da penalidade cabível, convém fazer um breve resumo sobre a trilha regulatória aplicável às outorgas para prestação de serviço de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, TRIIP, após a Constituição Federal de 1988.

3.17. O primeiro marco regulatório do TRIIP sob a nova ordem constitucional foi o Decreto nº 952, de 7 de outubro de 1993. Dessa norma é importante destacar o art. 94, parágrafo único, *in verbis*:

Art. 94. Ficam mantidas, sem caráter de exclusividade, pelo prazo de quinze anos, prorrogável por igual período, as atuais permissões e autorizações, decorrentes de disposições legais e regulamentares anteriores.

Parágrafo único. Para os efeitos do disposto neste artigo o Ministério dos Transportes promoverá, no prazo de duzentos e dez dias, a adaptação das atuais permissões e autorizações às disposições deste Decreto.

3.18. Com isso, as outorgas obtidas previamente à edição do decreto, em que se enquadraria a autorização para explorar a linha Alta Floresta/MT - Porto Velho/RO, objeto da controvérsia, poderiam ser mantidas por um prazo de quinze anos, prorrogável por igual período, **o que dependeria da adaptação dos antigos instrumentos de outorga às disposições vigentes**.

3.19. Ou seja, os efeitos desse comando normativo estavam condicionados à assinatura de contratos de permissão, de que tratavam os arts. 23 e 24 do decreto.

3.20. O Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998 revogou o Decreto nº 952/1993 e assumiu as feições de marco regulatório de TRIIP, destacando os arts. 98 e 99, *in verbis*:

Art. 98. Em atendimento ao disposto no artigo 42 da Lei nº 8.987, de 1995, ficam mantidas, sem caráter de exclusividade, pelo prazo improrrogável de quinze anos contado da data de publicação do Decreto nº 952, de 7 de outubro de 1993, as atuais permissões e autorizações decorrentes de disposições legais e regulamentares anteriores.

Art. 99. Observado o disposto no artigo anterior, fica reaberto, por trezentos e sessenta dias, contados da publicação deste Decreto, o prazo para assinatura dos contratos de adesão e dos termos de autorização ainda não celebrados com as permissionárias e autorizatárias, cujos serviços estão sendo prestados nos termos do artigo 94 do Decreto nº 952, de 1993, conforme permitido pelo artigo 42 da Lei nº 8.987, de 1995.

§ 1º Os contratos de adesão e os termos de autorização a que se refere o caput deste artigo, necessariamente deverão prever que sua vigência é pelo prazo improrrogável de quinze anos, contado da data de publicação do Decreto nº 952, de 7 de outubro de 1993.

§ 2º Serão necessariamente aditados os contratos de adesão e os termos de autorização em vigor na data de publicação deste Decreto, firmados pelo Ministério dos Transportes após a promulgação da Constituição de 1988, a fim de que as respectivas cláusulas de vigência sejam revistas, passando a prever o prazo improrrogável de quinze anos, contado da data de publicação do Decreto nº 952, de 1993.

3.21. As outorgas de permissão que tiveram seu reconhecimento contratual por meio do art. 94 do Decreto nº 952/1993 voltaram a ter 15 (quinze) anos de vigência, devendo ser extintos por alcance do termo final até o dia 8 de outubro de 2008. O mesmo se aplicaria aos contratos de adesão firmados com fulcro no art. 99 do Decreto nº 2.521/1998.

3.22. Com a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que reestruturou o setor de transportes aquaviário e terrestre, com fulcro no art. 178 da Constituição Federal, houve necessidade de uma nova validação das antigas outorgas “expedidas por entidades públicas federais do setor dos transportes”:

Art. 50. As empresas que, na data da instalação da ANTT ou da ANTAQ, forem detentoras de outorgas expedidas por entidades públicas federais do setor dos transportes, terão, por meio de novos instrumentos de outorga, seus direitos ratificados e adaptados ao que dispõem os arts. 13 e 14.

Parágrafo único. Os novos instrumentos de outorga serão aplicados aos mesmos objetos das outorgas anteriores e serão regidos, no que couber, pelas normas gerais estabelecidas nas Subseções I, II, III e IV desta Seção.

3.23. Com a proximidade da extinção dos instrumentos de outorga de TRIIP sem que se tenha logrado êxito em promover a licitação correspondente do sistema de transportes interestadual, a ANTT editou a Resolução nº 2.868, de 4 de setembro de 2008.

3.24. Assim, de forma a não promover a descontinuidade da prestação do serviço, a Agência, com fulcro no art. 49 da Lei nº 10.233/2001, adotou o regime de outorga em caráter especial ao TRIIP.

3.25. As chamadas autorizações especiais passaram a vigor no dia 9 de outubro de 2008 perdurando até o dia 30 de novembro de 2016, conforme o comando do art. 1º da Resolução nº 4.749, de 18 de junho de 2015, *verbis*:

Art. 1º Prorrogar o prazo das Autorizações Especiais para a prestação dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros até o dia 30 de novembro de 2016, podendo expirar antes quando da finalização de concessão de permissão ou de autorização na forma, respectivamente, de edital e regulamento específico.

3.26. Essas outorgas especiais constavam expressamente do Anexo I da Resolução nº 2.868/2008, inexistindo controvérsia sobre quem detinha ou não autorização para operar no sistema TRIIP.

3.27. Essa contextualização é importante para compreender das regras aplicáveis ao exame do caso concreto.

3.28. A Eucatur era uma autorizatária especial. A empresa constava do Anexo I da Resolução nº 2.868/2008, com cerca de 37 (trinta e sete) linhas, como se observa da Tabela 2.

Tabela 2 - Relação de linhas da Eucatur na edição da Resolução nº 2.868/2008

LINHA	PREFIXO
ARARANGUA (SC) - PORTO ALEGRE (RS)	16083200
BALNEARIO CAMBORIU (SC) - SAO PAULO (SP)	16117900
CASCAVEL (PR) - CAMPO GRANDE (MS)	09129400
CASCAVEL (PR) - CUIABA (MT)	09129200
CASCAVEL (PR) - JI-PARANA (RO)	09128900
CASCAVEL (PR) - PORTO VELHO (RO)	09129500
CASCAVEL (PR) - PORTO VELHO (RO) VIA PONTA PORA	09124600
CASCAVEL (PR) - RIO BRANCO (AC)	09124500
COLATINA (ES) - PORTO VELHO (RO)	17172500
CRICIUMA (SC) - PORTO ALEGRE (RS)	16012100
CRICIUMA (SC) - PORTO ALEGRE (RS)	16012101
CRICIUMA (SC) - PORTO VELHO (RO)	16078403
CUIABA (MT) - CACOAL (RO)	11131800
CUIABA (MT) - JI-PARANA (RO)	11131700
CUIABA (MT) - PORTO VELHO (RO)	11065800
CUIABA (MT) - RIO BRANCO (AC)	11124501
CURITIBA (PR) - CAMPO GRANDE (MS)	09078404
CURITIBA (PR) - CUIABA (MT)	09078401
CURITIBA (PR) - PORTO VELHO (RO)	09078400
CURITIBA (PR) - PORTO VELHO (RO)	09129100
CURITIBA (PR) - PORTO VELHO (RO) VIA APUCARANA	09078402
ERECHIM (RS) - JI-PARANA (RO)	10128901
FLORIANOPOLIS (SC) - CAMPO GRANDE (MS)	16181800
FLORIANOPOLIS (SC) - OSORIO (RS)	16117700
FLORIANOPOLIS (SC) - PORTO ALEGRE (RS)	16007900
FLORIANOPOLIS (SC) - PORTO ALEGRE (RS)	16007901

LAGUNA (SC) - PORTO ALEGRE (RS)	16008000
MANAUS (AM) - BOA VISTA (RR)	01072100
MANAUS (AM) - PORTO VELHO (RO)	01069600
MARINGA (PR) - PORTO VELHO (RO)	09129000
PORTO VELHO (RO) - CAMPO GRANDE (MS)	22129300
PORTO VELHO (RO) - HUMAITA (AM)	22069300
SAO MIGUEL D'OESTE (SC) - CUIABA (MT)	16129201
TUBARAO (SC) - APARECIDA (SP)	16118000
TUBARAO (SC) - CURITIBA (PR)	16099000
TUBARAO (SC) - PORTO ALEGRE (RS)	16080400
TUBARAO (SC) - SAO PAULO (SP)	16066800

3.29. Além dessas linhas constantes da Tabela 2, a Eucatur operava outras 3 (três) linhas, em decorrência de decisão judicial decorrente da ação ordinária do Processo nº 2006.34.00.023673-1.

Tabela 3 - Linhas judiciais operadas pela Eucatur

LINHA	PREFIXO
ARIPUANA(MT) - SAO PAULO(SP)	11-9036-00
ARIPUANA(MT) - PORTO ALEGRE(RS)	11-9037-00
ARIPUANA(MT) - BRASILIA(DF)	11-9038-00

3.30. Assim, as multas aplicadas às 37 (trinta e sete) linhas operadas pela Eucatur tiveram por base a Resolução nº 233/2003, até a edição da Resolução nº 3.075/2009, disciplina sancionatória aplicável às autorizações especiais de que tratava a Resolução nº 2.868/2008.

3.31. Quanto às linhas judiciais, a estas sempre foi aplicável a Resolução nº 233/2003, ainda vigente.

3.32. De pronto, impõe ressaltar que a linha Alta Floresta/MT – Porto Velho/RO não consta das Tabelas 2 e 3, o que reitera que a empresa não tinha autorização para operá-la, o que era notório.

3.33. Isso posto, as infrações cometidas pela Eucatur se deram quando a empresa era uma autorizatária especial, o que impõe que seja observada a disciplina sancionatória aplicável a essas outorgas especiais, quais sejam: Resolução nº 3.075/2009, Decreto nº 2.521/1998 e a Lei nº 10.233/2001.

3.34. Essa foi a primeira dúvida que sobreveio do exame do processo, vez que o processo administrativo ordinário teve início em 2016, mas sua conclusão no âmbito da Comissão Processante se deu apenas em 2020.

3.35. Dado que a sugestão advinda da Comissão Processante, posteriormente referendada pelo então Superintendente de Serviços de Transporte de Passageiros, se deu no sentido da aplicação da pena de cassação da autorização e declaração de inidoneidade, pelo prazo de 4 (quatro) anos, questionou-se a PF-ANTT:

“a) é possível aplicar uma penalidade de cassação a um termo de autorização regido pela Resolução nº 4.770/2015 – oriundo do art. 44 da Lei nº 10.233/2001 –, a partir de condutas praticadas quando a empresa era uma autorizatária especial, no âmbito da Resolução nº 2.868/2008 – derivada do art. 49 da Lei nº 10.233/2001? Ou seja, é possível aplicar a sanção de cassação em um instrumento de outorga sucessor a partir de uma infração, ou conjunto delas, praticado sob um instrumento de outorga anterior – autorização especial – e já extinto, conforme a Resolução nº 4.749/2015?

3.36. Segundo a Procuradoria, não seria possível aplicar a pena de cassação de uma autorização outorgada com base na Resolução nº 4.770, de 25 de junho de 2015 a partir de “fatos ocorridos em período anterior à sua obtenção e sem relação com ela”.

3.37. Todavia, complementou indicando ser possível aplicar a pena de cassação às “autorizações especiais existentes anteriormente à alteração do marco legal, mesmo já tendo tais autorizações sido extintas por força de lei”.

3.38. Nesse caso a empresa apenada se sujeitaria à disciplina do art. 78-J da Lei nº 10.233/2001, ficando impedida de ter uma autorização outorgada.

Art. 78-J. Não poderá participar de licitação ou receber outorga de concessão ou permissão, e bem assim ter deferida autorização, a empresa proibida de licitar ou contratar com o Poder Público, que tenha sido declarada inidônea ou tenha sido punida nos cinco anos anteriores com a pena de cassação ou, ainda, que tenha sido titular de concessão ou permissão objeto de caducidade no mesmo período.

3.39. Os efeitos do art. 78-J da Lei nº 10.233/2001 recaem sobre a disciplina do art. 29 da mesma lei, que remete aos requisitos de habilitação necessários à obtenção de uma autorização, concessão ou permissão. Eis o texto legal:

Art. 29. Somente poderão obter autorização, concessão ou permissão para prestação de serviços e para exploração das infra-estruturas de transporte doméstico pelos meios aquaviário e terrestre as empresas ou entidades constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no País, e que atendam aos requisitos técnicos, econômicos e jurídicos estabelecidos pela respectiva Agência.

3.40. Outro ponto passível de debate se refere à sugestão da SUPAS quanto à declaração de inidoneidade da Eucatur pelo prazo de 4 anos. Sobre esse tema me alinho à manifestação da Procuradoria Federal junto à ANTT no corpo do PARECER n. 00229/2020/PF-ANTT/PGF/AGU.

"26. Além da listagem das penalidades aplicáveis, a lei esclareceu em que casos cada uma delas será cabível, inclusive a pena de declaração de inidoneidade, que passou a ser cabível apenas nos casos nela previstos:

Art. 78-I.A **declaração de inidoneidade será aplicada a quem tenha praticado atos ilícitos visando frustrar os objetivos de licitação ou a execução de contrato.** (Incluído pela Medida Provisória nº 2.217-3, de 4.9.2001)

27. Declaração de inidoneidade, portanto, a partir da lei 10.233/01, se aplica apenas a quem tenha praticado atos ilícitos com o propósito de "**frustrar os objetivos de licitação ou a execução de contrato**". No caso das autorizações, sequer existe licitação ou contrato, não sendo aplicável esta penalidade." [grifos originais]

3.41. Feitas essas considerações sobre as penalidades aplicáveis e a legislação de referência ao presente caso, em que restou comprovada a prática de serviço não autorizado, passa-se ao exame da gravidade da infração, para os fins do art. 67 da Resolução nº 5.083/2016 e do art. 78-D da Lei nº 10.233/2001.

Art. 67. Para efeitos de aplicação de penalidades serão sempre consideradas as circunstâncias agravantes ou atenuantes, inclusive os antecedentes e a reincidência, atentando-se, especialmente, para a natureza e a gravidade da infração, para os danos resultantes para os serviços e para os usuários e para a vantagem auferida pelo infrator.

Art. 78-D. Na aplicação de sanções serão consideradas a natureza e a gravidade da infração, os danos dela resultantes para o serviço e para os usuários, a vantagem auferida pelo infrator, as circunstâncias agravantes e atenuantes, os antecedentes do infrator e a reincidência genérica ou específica. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.217-3, de 4.9.2001)

Parágrafo único. Entende-se por reincidência específica a repetição de falta de igual natureza.

3.42. Quanto a esse ponto, parece não haver dúvida quanto à caracterização da prática de serviço não autorizado como uma infração grave. O rol de infrações contidas no art. 86 do Decreto nº 2.521/1998 são, para todos os fins, infrações graves, na medida em que resultariam na caducidade de um contrato de permissão.

Art. 86. A penalidade de declaração de inidoneidade da transportadora aplicar-se-á nos casos de:

I - permanência, em cargo de sua direção ou gerência, de diretor ou sócio-gerente condenado, por decisão transitada em julgado, pela prática de crime de peculato, concussão, prevaricação, contrabando e descaminho, bem assim contra a economia popular e a fé pública;

II - apresentação de informações e dados falsos, em proveito próprio ou alheio ou em prejuízo de terceiros;

III - infringência aos artigos 22 e 23 deste Decreto;

IV - cobrança de tarifa superior à estabelecida no contrato;

V - prática de abuso do poder econômico ou infração às normas de defesa da concorrência;

VI - prática de serviço não autorizado ou permitido.

Parágrafo único. A declaração de inidoneidade importará a caducidade da permissão. [grifos acrescidos]

3.43. Sendo a prática de serviço não autorizado hipótese ensejadora de decretação de caducidade de uma outorga de permissão, não há dúvida sobre seus efeitos sobre uma autorização especial, em que as empresas operavam sem permissão outorgada pela Agência, de forma transitória até que se concluisse o procedimento licitatório outrora exigido pela lei.

3.44. Isso resta evidenciado quando se coteja a disciplina do inciso III do art. 86 do Decreto nº 2.521/1998 com a disposição equivalente do § 3º do art. 3º da Resolução nº 3.075/2009.

3.45. Os arts. 22 e 23 do Decreto nº 2.521/1998, cuja infringência resultaria na declaração de inidoneidade e consequente caducidade do contrato de permissão, se referem à vedação da transferência dos direitos de exploração dos serviços e do controle societário da transportadora sem prévia anuência da ANTT.

Art. 22. São vedadas a subpermissão e a subautorização.

Art. 23. É vedada a transferência dos direitos de exploração dos serviços e do controle societário da transportadora sem prévia anuência da Agência Nacional de Transportes Terrestres. (Redação dada pelo Decreto nº 8.083, de 2013)

§ 1º Para fins de obtenção da anuência de que trata o "caput" deste artigo o pretendente deverá:

a) atender às exigências de capacidade jurídica, capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade fiscal necessárias à assunção do serviço;

b) comprometer-se a cumprir as cláusulas do contrato em vigor; e

c) assumir as obrigações da transportadora permissionária do serviço.

§ 2º Será recusado o pedido do qual possa resultar infringência à legislação de repressão ao abuso do poder econômico e de defesa da concorrência, bem assim ao artigo 9º deste Decreto.

3.46. Essa mesma infração constava na disciplina sancionatória do regime de autorizações especiais, Resolução nº 3.075/2009.

Art. 3º Constituem infrações relativas aos aspectos econômico financeiros dos serviços regulares de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros operados sob o regime de autorização especial, dentre outras, as seguintes condutas:

I - deixar de submeter à prévia anuência da ANTT operações societárias que impliquem alteração de controle societário;

II - deixar de submeter à prévia anuência da ANTT as operações societárias que importem em alteração de grupo controlador;

[...]

§3º - As infrações previstas nos incisos III, IV e V deste artigo serão punidas com multa de 50.000 vezes o coeficiente tarifário vigente para o serviço convencional com sanitário, em piso pavimentado e as **infrações previstas nos incisos I e II deste artigo serão punidas com cassação, nos termos do art. 78-H da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.** [grifo acrescido]

3.47. Assim dispõe o art. 78-H da Lei nº 10.233/2001, *verbis*:

Art. 78-H. Na ocorrência de **infração grave**, apurada em processo regular instaurado na forma do regulamento, a ANTT e a ANTAQ **poderão cassar a autorização.** [grifo acrescido]

3.48. Como se percebe, o que é uma hipótese ensejadora de inidoneidade no âmbito do Decreto nº 2.521/1998, foi reconhecido como uma infração grave pela norma regente da imposição de penalidades ao serviço de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, operado em regime de autorização especial.

3.49. Existe, pois, uma equivalência entre o rol de infrações contidas no art. 86 e as infrações graves de que trata art. 78-H da Lei nº 10.233/2001, o que se dá ao regime transitório das autorizatárias especiais, de que trata a Resolução nº 2.868/2008.

3.50. Logo, inexistente dúvida sobre a caracterização da prática de serviço não autorizado como infração grave para os fins do art. 78-H da Lei nº 10.233/2001, hipótese ensejadora de cassação.

3.51. Inclusive as alterações promovidas pela Lei nº 12.996, de 18 de junho de 2014, e que reposicionaram o TRIIP sob um regime autorizativo, em um ambiente de livre e aberta competição, com liberdade tarifária, reforçaram a gravidade da prática de serviço não autorizado ao funcionamento adequado do sistema de transportes.

3.52. Essa inflexão normativa veio acompanhada de alguns instrumentos que buscaram dotar a ANTT de mecanismos que harmonizassem o funcionamento de um ambiente de livre e aberta competição com a ordenação do transporte terrestre, na forma do art. 178 da Constituição Federal, contribuindo à eficiência setorial dos sistemas interestaduais, intermunicipais e locais.

3.53. Entre esses mecanismos destaca-se a taxa de fiscalização e o perdimento do veículo.

Art. 77. Constituem receitas da ANTT e da ANTAQ:

...

III - os produtos das arrecadações de taxas de fiscalização da prestação de serviços e de exploração de infra-estrutura atribuídas a cada Agência.

[...]

§ 3º No caso do transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, a taxa de fiscalização de que trata o inciso III do caput deste artigo será de R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais) por ano e por ônibus registrado pela empresa detentora de autorização ou permissão outorgada pela ANTT. (Incluído pela Lei nº 12.996, de 2014)

[...]

Art. 78-A. A infração a esta Lei e o descumprimento dos deveres estabelecidos no contrato de concessão, no termo de permissão e na autorização sujeitará o responsável às seguintes sanções, aplicáveis pela ANTT e pela ANTAQ, sem prejuízo das de natureza civil e penal: (Incluído pela Medida Provisória nº 2.217-3, de 4.9.2001)

...

VI - perdimento do veículo. (Incluído pela Lei nº 12.996, de 2014)

[...]

Art. 78-K. **O perdimento do veículo aplica-se quando houver reincidência no seu uso**, dentro do período de 1 (um) ano, no transporte terrestre coletivo interestadual ou internacional de passageiros remunerado, realizado **por pessoa física ou jurídica que não possua ato de outorga expedido pela ANTT.** (Incluído pela Lei nº 12.996, de 2014)

Parágrafo único. O proprietário e quem detém a posse direta do veículo respondem conjunta ou isoladamente pela sanção de perdimento, conforme o caso. (Incluído pela Lei nº 12.996, de 2014)

3.54. Para o legislador, o funcionamento adequado de um regime autorizativo, notabilizado pela multiplicidade de operadores concorrendo no mercado, demandaria o provimento de recursos para que a Agência pudesse monitorar e fiscalizar a prestação do serviço, possibilitando que os agentes que atuem às margens das regras setoriais sejam submetidos à disciplina sancionatória equivalente.

3.55. A relevância dessa finalidade se verifica ao observar que para atingir esse intento, o legislador impôs um custo anual às autorizatárias, proporcional à quantidade de ônibus registrados pelas empresas.

3.56. E uma das finalidades da utilização dos recursos advindos da taxa de fiscalização se dá na coibição da prática de serviço não autorizado, o que remete à penalidade de perdimento de veículo.

3.57. A gravidade dessa infração é tão relevante que a lei positiva hipótese de relativização da proteção constitucional da propriedade privada, de modo que a sanção avance sobre a esfera patrimonial do infrator.

3.58. Isso posto, passa-se ao exame das circunstâncias atenuantes e agravantes, inclusive os antecedentes e a reincidência.

3.59. Do exame dos autos não se observa nenhuma das circunstâncias atenuantes de que trata o § 1º do art. 67 da Resolução nº 5.083/2016.

3.60. Muito embora a Comissão Processante tenha entendido que ocorreu a confissão da

infração, o que houve, de fato, foi o reconhecimento de que a empresa operava a linha Alta Floresta/MT – Porto Velho/RO, o que para a Eucatur se dava de forma regular, com base em uma autorização recebida em 1985.

3.61. Ou seja, em momento algum a empresa **confessou a autoria da infração de prática de serviço não autorizado**, como se percebe do exame de sua defesa prévia, protocolada em 19 de abril de 2016:

"Por derradeiro, a empresa destaca mais uma vez que explora a linha Alta Floresta/MT - Porto Velho/RO amparada por autorização concedida na forma da lei, de modo que a deflagração do presente processo administrativo não encontra amparo jurídico.

[...]

Conforme destacado no tópico anterior, a empresa recebeu do Poder Público, no dia 30 de janeiro de 1985, a autorização nº 09/1985 (conforme cópia do procedimento administrativo em anexo).

Por intermédio da autorização em tela, a empresa passou a operar regularmente o serviço (linha) Alta Floresta/MT - Porto Velho/RO, com os seccionamentos (paradas para embarque/desembarque de passageiros) mencionados no tópico anterior, que fazem parte integrante da linha em questão.

Estas autorizações nunca foram revogadas, rescindidas, anuladas, nem tampouco foram objeto de qualquer forma de invalidação.

Cumpra destacar que, à época em que fora outorgada, as autorizações não tinham limitação temporal. Seu prazo vinculava-se ao princípio do "enquanto bem servir" ou, ainda, às eventuais alterações procedidas pela legislação posterior.

[...]

Já em outubro de 1993, sobreveio novo regulamento, qual seja o Decreto nº 952, que assim tratou das permissões:

Art. 94: Ficam mantidas, sem caráter de exclusividade, pelo prazo de quinze anos, prorrogável por igual período, as atuais permissões e autorizações, decorrentes de disposições legais e regulamentares anteriores.

Por força do contido na regulamentação supra, pode-se concluir que a autorização concedida à empresa autuada para operar no serviço Alta Floresta/MT - Porto Velho/RO restara prorrogada por mais 30 (trinta) anos, ou seja, perduraria até outubro de 2023.

Não obstante, em março de 1998, sobreveio o atual Regulamento do setor de transportes interestaduais de passageiros, qual seja o Decreto nº 2521, que tratou de regulamentar as permissões da seguinte forma:

Art. 98 - Em atendimento ao disposto no art. 42 da Lei 8987/95, ficam mantidas, sem caráter de exclusividade, pelo prazo improrrogável de quinze anos contados da data de publicação do Decreto 952/93, as atuais permissões e autorizações decorrentes de disposições legais e regulamentares anteriores.

Noutras palavras, a nova legislação alterou os prazos de validade das permissões, reduzindo-os para 15 (quinze) anos, contados da data de publicação do Decreto nº 952/93. Assim, as permissões da Autora, inclusive a que se refere ao serviço Alta Floresta/MT - Porto Velho/RO, estariam garantidas apenas até outubro de 2008. Todavia, é evidente que o Decreto 2521/98 não pode ser interpretado literalmente.

Isso porque a legislação não pode afetar situações pretéritas já consolidadas, sob pena de violar o direito adquirido e o ato jurídico perfeito, nos termos do art. 50, XXXVI da Constituição Federal.

[...]

A empresa autuada continua inequivocamente autorizada a operar o serviço Alta Floresta/MT – Porto Velho/RO e todos os seus seccionamentos, porquanto a autorização que lhe fora concedida na forma da lei anterior não foi revogada, cancelada ou rescindida por qualquer meio, até porque a regulamentação específica mencionada no ad. 14, III, alínea "j", da referida Lei nº 10.233/2001, ainda não foi expedida, não havendo nenhuma previsão a esse respeito. [grifos acrescidos]

3.62. Na medida em que não houve reconhecimento da infração de prática de serviço não autorizado, se afasta a incidência da atenuante do inciso I do § 1º do art. 67 da Resolução nº 5.083/2016.

3.63. Por outro lado, nem a comunicação da irregularidade à empresa, por meio do Ofício nº 149/2015/SUPAS/ANTT, de 4 de fevereiro de 2015, ou mesmo a abertura do processo administrativo ordinário, aprovado por meio da Deliberação nº 51/2016, foram suficientes para que a empresa cessasse a prática objeto dessa apuração.

3.64. Somente em relação às multas aplicadas à Eucatur enquanto autorizatária especial, foram encontrados 31 (trinta e um) registros de prática de serviço não autorizados (Código 4.010) depois do Ofício nº 149/2015/SUPAS/ANTT, de 4 de fevereiro de 2015.

3.65. Mesmo depois de instaurado o presente processo administrativo ordinário, foram encontradas 4 (quatro) multas pela prática de serviço não autorizados (Código 4.010), sendo uma delas já em Dívida ativa – execução fiscal.

3.66. Examinando o histórico da empresa, a Eucatur já teve uma pena de declaração de inidoneidade convalidada em multa, decisão positivada por meio da Resolução nº 5.043, de 10 de março de 2016:

Aplica a pena de declaração de inidoneidade, com posterior convalidação em pena alternativa de multa à sociedade empresária Eucatur - Empresa Cascavel de Transportes e Turismo Ltda.

A Diretoria da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, no uso de suas atribuições, fundamentada no Voto DSL - 034, de 7 de março de 2016, e no que consta do Processo nº 50500.033451/2009-15, resolve:

Art. 1º Aplicar a pena de declaração de inidoneidade, com posterior convalidação em pena de multa, em valor a ser atualização pela SUPAS, em desfavor da sociedade empresária Eucatur - Empresa Cascavel de Transportes e Turismo Ltda., CNPJ nº 76.080.738/0001-78, em conformidade com o art. 5º, da Resolução ANTT nº 3.075, de 2009.

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

3.67. Naquela ocasião, a Diretoria Colegiada acatou o argumento da Comissão Processante, no sentido de que a declaração de inidoneidade acarretaria o cancelamento de todos os 41 (quarenta e um) serviços regulares sob responsabilidade da Eucatur, o que justificaria o comedimento na

aplicação dessa pena.

3.68. Embora a declaração de inidoneidade aplicada sobre uma infração comprovada durante a prestação de serviço não teria o condão de interromper os serviços regulares prestados pela empresa, essa foi a decisão da Diretoria Colegiada nos autos do Processo nº 50500.033451/2009-15.

3.69. Sobre esse entendimento, cita-se manifestação recente da Procuradoria Federal junto à ANTT, por meio do Parecer n. 00229/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, de 17 de junho de 2020:

28. [...] A declaração de inidoneidade, mesmo que admitida, não exerceria efeitos sobre a autorização concedida, que por não possuir prazo, em nada seria afetada pela aplicação dessa penalidade, sendo, assim, inócua quanto à interrupção dos serviços.

3.70. Independentemente do entendimento aplicado pela Agência àquele momento, há razoabilidade na manifestação da Comissão de Processo Administrativo dos autos em exame, de que a penalidade convertida em multa no âmbito da Resolução nº 5.043/2016 seria um fator agravante contra a empresa Eucatur.

3.71. Feitos esses apontamentos, passo à parte conclusiva desse voto.

3.72. No caso em análise, verifico que restou comprovado que a Eucatur operou o serviço Alta Floresta/MT – Porto Velho/RO, e que o fez de forma não autorizada, de maneira sistemática e por um longo período.

3.73. Portanto, acompanhando as manifestações técnicas e jurídicas contidas nos autos, entendo que, de fato, foi assegurado à empresa o direito de ampla defesa e contraditório, visto que foi devidamente cumprido o rito da Resolução nº 5.083/2016, e que foi caracterizada a prática corriqueira de serviço não autorizado pela empresa.

3.74. Cediço que se trata de uma infração grave, nos termos do art. 78-H da Lei nº 10.233/2001, que a Eucatur não cessou a prática de serviço não autorizado depois de ser notificada pela Agência, e mesmo depois da instauração desse processo administrativo ordinário.

3.75. Assim, uma vez que as multas aplicadas não ensejaram uma mudança comportamental da empresa, entendo ser escorreita a aplicação da pena de cassação da autorização especial da Eucatur, obtida na forma da Resolução nº 2.868/2008.

3.76. Não havendo dúvida quanto à penalidade aplicável, passa-se ao exame de seus efeitos sobre as autorizações judiciais da Eucatur.

3.77. Mesmo se tratando da cassação de uma autorização especial, instrumento já extinto conforme a Resolução nº 4.749/2015, sobre a Eucatur recaem os efeitos secundários da penalidade, conforme o art. 78-J da Lei nº 10.233/2001.

3.78. Ou seja, a empresa passa ao *status* de inabilitada, vez que deixaria de atender o disposto no art. 29 da Lei nº 10.233/2001, e por consequência os arts. 23, 24 e 80 da Resolução nº 4.770/2015, a saber:

Art. 23. **Cumpridas as exigências estabelecidas neste Capítulo**, será deferido o pleito e publicado o Termo de Autorização, no qual constará o número de inscrição no CNPJ, a razão social da transportadora e o número do Termo de Autorização, além das informações previstas no art. 44 da Lei nº 10.233/2001.

Art. 24. A cada 3 (três) anos, contados da publicação do Termo de Autorização, **a autorizatária deverá atualizar a documentação** elencada nos Art. 8º, Art. 9º, Art. 11, Art. 12 e Art. 13 **sob pena de extinção da autorização**.

§ 1º Os documentos deverão ser encaminhados à ANTT com antecedência mínima de 90 (noventa) dias do término do prazo estipulado no caput.

§ 2º Caso a autorizatária não observe o disposto no § 1º, será proibida a comercialização de bilhetes de passagem para datas posteriores ao prazo estabelecido no caput.

[...]

Art. 80. **A autorizatária deverá manter as condições exigidas nesta Resolução durante a autorização, podendo a ANTT solicitar comprovação de regularidade a qualquer momento** [grifos acrescidos]

3.79. Com isso, a aplicação da penalidade de cassação da autorização especial da Eucatur tem por efeito acessório a extinção da autorização judicial obtida pela empresa, salvo se a decisão judicial dispôr em sentido contrário, o que não é o caso.

3.80. Inclusive esse é o entendimento constante da decisão do então Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Gilmar Mendes, na Suspensão de Tutela Antecipada nº 357, de 14 de janeiro de 2010, em que afirma:

“Ressalto, por oportuno, que o indeferimento do presente pedido de contracautela **não exime qualquer empresa prestadora do serviço público de transporte rodoviário interestadual de passageiros de se submeter à fiscalização e às exigências da outarquia especial responsável pela regulação do setor.**” [grifo acrescido]

3.81. De forma a não deixar dúvida, reproduz-se o exato teor da decisão que deferiu o pedido de antecipação dos efeitos da tutela, para determinar:

“a) a suspensão da eficácia dos Autos de Infração nºs 1320221, 131397 e 131398; e

b) que a parte ré se abstenha de lançar multas ou apreender os veículos da parte autora, ou de impedi-la de executar os serviços regularmente concedidos pelas autorizações anexadas aos autos (fis. 166/168) **até que tais autorizações sejam objeto de regular revogação por procedimento administrativo, com a observância dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.** [grifo acrescido]

3.82. Como se percebe, a decisão judicial originária já mencionava expressamente a possibilidade de revogação das autorizações da Eucatur, para operar as linhas constantes da Tabela 3, não eximindo, pois, a empresa da disciplina sancionatória da ANTT.

3.83. Inexiste, pois, óbice para que a ANTT decida pela extinção da autorização provisória conferida à Eucatur operar os serviços Aripuana (MT) – São Paulo (SP), Aripuana (MT) – Porto Alegre (RS) e Aripuana (MT) – Brasília (DF).

3.84. Por oportuno, cabe ressaltar que atualmente a Eucatur opera apenas as linhas constantes da Tabela 3, o que se dá mediante decisão judicial,. Quanto às demais linhas, em que a empresa operava na condição de autorizatária especial, a Eucatur promoveu a transferência dos serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros, operados no regime de autorização especial, para empresa Solimões Transportes de Passageiros e Cargas Ltda.

3.85. Essa operação, autorizada pela Diretoria da Agência, com fulcro na Resolução nº 3.076, de 26 de março de 2009, se deu no corpo da Resolução nº 4.890, de 8 de outubro de 2015.

3.86. No âmbito desse ato foram transferidos inicialmente 28 (vinte e oito) serviços (linhas) – posteriormente foi incluído o serviço Manaus (AM) – Porto Velho (RO), somando 29 (vinte e nove) linhas – da Eucatur para Solimões Transportes de Passageiros e Cargas Ltda.

3.87. Feita essa consideração, foi feita consulta à SUPAS, de forma a mensurar quais seriam os efeitos de uma interrupção dos serviços prestados pela Eucatur.

3.88. Em resposta, aquela unidade informou que a Eucatur atuava isoladamente em apenas 30 (trinta) dos 322 (trezentos e vinte e dois) mercados operados pela empresa, conforme indicado na Tabela 4.

Tabela 4 – Relação dos mercados em que a Eucatur opera sem concorrência

ARIPUANA/MT-SAO PAULO/SP	COMODORO/MT-CAPANEMA/PR
ARIPUANA/MT-SANTA RITA DO ARAGUAIA/GO	COMODORO/MT-BARRACAO/PR
ARIPUANA/MT-JATAI/GO	COMODORO/MT-FREDERICO WESTPHALEN/RS
ARIPUANA/MT-UBERLANDIA/MG	PONTES E LACERDA/MT-CAPANEMA/PR
ARIPUANA/MT-UBERABA/MG	PONTES E LACERDA/MT-BARRACAO/PR
ARIPUANA/MT-RIBEIRAO PRETO/SP	PONTES E LACERDA/MT-FREDERICO WESTPHALEN/RS
ARIPUANA/MT-CAMPINAS/SP	CACERES/MT-MARECHAL CANDIDO RONDON/PR
ARIPUANA/MT-PORTO ALEGRE/RS	CACERES/MT-CAPANEMA/PR
ARIPUANA/MT-MUNDO NOVO/MS	CACERES/MT-BARRACAO/PR
ARIPUANA/MT-CASCAVEL/PR	CACERES/MT-SAO MIGUEL D'OESTE/SC
ARIPUANA/MT-CAPANEMA/PR	CACERES/MT-FREDERICO WESTPHALEN/RS
ARIPUANA/MT-BARRACAO/PR	JACIARA/MT-CAPANEMA/PR
VILHENA/RO-CAPANEMA/PR	ARIPUANA/MT-BRASILIA/DF
VILHENA/RO-BARRACAO/PR	ARIPUANA/MT-MINEIROS/GO
VILHENA/RO-FREDERICO WESTPHALEN/RS	ARIPUANA/MT-GOIANIA/GO

3.89. Ou seja, apenas 9,3% (nove vírgula três por cento) das ligações operadas pela empresa poderiam deixar de ter uma ligação direta com uma determinada localidade de outra unidade da federação.

3.90. Por seu turno, no mês de junho de 2020, e com fulcro nos arts. 6º e 7º da Resolução nº 5.893, de 2 de junho de 2020, a Eucatur informou que não está operando a linha Aripuana (MT) - Porto Alegre (RS), prefixo 11-9037-00.

Flexibilização da operação

Art. 6º A frequência de viagens definida para cada linha poderá ser reduzida, inclusive abaixo da frequência mínima de que trata o art. 33 da Resolução nº 4.770, de 25 de junho de 2015.

Parágrafo único. Fica suspenso o caput do art. 34 da Resolução nº 4.770, de 2015.

Art. 7º Em caráter excepcional, as operadoras podem realizar alterações no esquema operacional sem prévia comunicação à Agência Nacional de Transportes Terrestres.

Parágrafo único. Ficam suspensas as penalidades previstas nas alíneas "d", "h" e "i" do inciso III do art. 1º da Resolução nº 233, de 25 de junho de 2003.

3.91. Dessa linha Aripuana (MT) - Porto Alegre (RS), prefixo 11-9037-00, constam 20 (vinte) dos 30 (trinta) mercados em que a Eucatur é a única responsável pela ligação direta entre as localidades de duas unidades da federação distintas, e que aparecem sombreados na Tabela 4.

3.92. Tem-se, pois, que somente 3,1% (três vírgula um por cento) das ligações atendidas pela

Eucatur poderiam ser prejudicadas pela aplicação de uma penalidade de cassação à empresa.

3.93. Para duas dessas ligações a SUPAS indicou que existem requerimentos de licença operacional protocolados.

3.94. Com isso, o prejuízo aos usuários com a interrupção das operações da Eucatur seria mínimo, até porque sequer há elementos que comprovem que a empresa vem, de fato, atendendo a essas ligações, dado que nos últimos 12 (doze) meses – entre os dias 1º de julho de 2019 e 30 de junho de 2020 – inexistiu registro de venda de bilhetes de passagem para esses mercados.

3.95. Aliás, nesse mesmo período, a empresa só transmitiu um total de 143 (cento e quarenta e três) bilhetes nas 3 (três) linhas que atenderiam 322 (trezentos e vinte e dois) mercados.

3.96. A partir desse contexto fático, que aponta para um prejuízo potencial mínimo à prestação do serviço de transporte rodoviário interestadual de passageiros aos usuários das ligações indicadas na Tabela 4 – que poderiam ser realizadas por meio de mais de uma ligação interestadual, ou pela integração entre uma ligação interestadual e uma ligação intermunicipal – entendo que tão somente em razão do princípio da precaução se poderia facultar que a Eucatur continue operando por até 90 (noventa) dias a partir da ciência da decisão da Diretoria Colegiada, devendo interromper a venda de bilhetes pelo menos 30 (trinta) dias úteis antes desse prazo, conforme o art. 8º da Resolução nº 4.282, de 17 de fevereiro de 2014.

3.97. A indicação do prazo de 90 (noventa) dias se dá por analogia com o disposto no § 1º do art. 24 da Resolução nº 4.770/2015, ao mesmo tempo em que possibilitaria que a SUPAS analisasse eventuais pedidos de mercados para essas ligações.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o exposto, VOTO no sentido de que a Diretoria Colegiada, no uso de suas atribuições, delibere por:

- a) aplicar a pena de cassação da autorização especial à Eucatur – Empresa União Cascavel de Transportes e Turismo Ltda., CNPJ nº 76.080.738/0001-78, de que trata o art. 78-A, IV com fulcro no art. 78-H da Lei nº 10.233/2001; e
- b) facultar que a Eucatur – Empresa União Cascavel de Transportes e Turismo Ltda. mantenha a operação de suas linhas por até 90 (noventa) dias após a ciência dessa decisão, devendo interromper a venda de bilhetes pelo menos 30 (trinta) dias úteis antes desse prazo.

Brasília, 11 de agosto de 2020.

(assinado eletronicamente)
DAVI FERREIRA GOMES BARRETO
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **DAVI FERREIRA GOMES BARRETO**, Diretor, em 11/08/2020, às 17:54, 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 **3881294** e o código CRC **D69E3CBC**.

Referência: Processo nº 50500.248593/2014-34

SEI nº 3881294

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