



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DDB

RELATORIA: DDB

TERMO: Voto à Diretoria

NÚMERO: 119/2022

OBJETO: Processo Administrativo Ordinário

ORIGEM: Sufis

PROCESSO: 50500.116062/2021-11

PROPOSIÇÃO PRG: Parecer N° 00362/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI n° 14655609)

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

1. DO OBJETO

1.1. Trata-se de processo administrativo ordinário em face da empresa Viação Esmeralda Transportes Ltda., CNPJ n° 04.229.706/0001-800, para apurar infrações administrativas à legislação de transportes rodoviário de passageiros, conforme noticiado nos autos do processo 50520.059814/2015-44.

2. DOS FATOS

2.1. O presente processo teve início com a Portaria Sufis 21, de 3 de dezembro de 2021, publicada internamente em 6/12/2021 (SEI n°9106234), que instaurou processo administrativo ordinário para "para apurar infrações administrativas à legislação de transporte rodoviário de cargas e passageiros, conforme noticiado nos autos do Processo n° 50520.059814/2015-44".

2.2. Em seguida, por meio da Ata de Reunião CGPAS (SEI n°9146481), de 13/12/2021, foi instaurada a comissão processante e iniciadas as análises que continuaram com os termos da Ata de Reunião CGPAS (SEI n°9312750), de 24/12/2021, para definir o seguinte em relação ao objeto do presente processo, *verbis*:

Após deliberação, ficou decidido que o processo tem como objeto a apuração das infrações imputadas à empresa, em conformidade aos art. 56, II, e art. 57 da Resolução ANTT n° 4.770, de 25 de junho de 2015, e arts. 78-A, 78-G e 78-H da Lei n° 10.233 de 5 de junho de 2001, conforme descrito no Processo n° 50520.059814/2015-44 e nos documentos que o compõem, dentre eles a Nota Técnica 043/2018/COFIS/URSP (SEI 0185737), Despacho INATIVA.GETAU 0985577, Despacho CGPAS 8275589 e os protocolos que estavam anexados no processo 50520.059814/2015-44 e passam a compor este processo: 50500.026077/2020-07, 50500.006881/2019-28, 50500.359560/2019-23, 50501.351948/2018-95, 50501.321050/2018-92, 50501.334700/2018-60, 50501.348718/2018-49, 50500.449707/2016-23, 50520.039213/2015-15 e 50515.034970/2014-91 e nos dispositivos a seguir:

- Lei n° 10.233, de 6 de junho de 2001, particularmente em seus artigos 78-B e 78-C;
- Decreto 2.521, de 20 de março de 1998, em redação dada pelo Decreto 8.083, de 16 de agosto de 2013;
- Resolução ANTT n° 4.770, de 25 de junho de 2015, arts. 34 e 56;
- Resolução ANTT n° 233, de 25 de junho de 2003, art. 1º, inciso I, alíneas a), b), d), p) e q), inciso II, alíneas a), d), e), f), i), q) e r), inciso III, alíneas d), h), i), m) e n), e inciso IV, alíneas a) e o);
- Resolução ANTT n° 3.535, de 10 de junho de 2010, art. 23, inciso I, alínea b), e inciso III, alínea a).

2.3. A notificação da empresa se deu por meio da Notificação CGPAS (SEI n°9312995), datada de 24/12/2021, mas enviada somente em 28/12/2021 (SEI n°9332724 e n° 9338645). Por meio do expediente referido, a empresa foi intimada para apresentar, no prazo de 30 (trinta) dias, defesa escrita e especificar eventuais provas que pretenda produzir, nos termos da Instrução Normativa 5/21, Resolução ANTT 5083/2616 e Lei 9.784/1999.

2.4. A manifestação inicial apresentada se deu conforme o protocolo 50500.122998/2021-72, contendo solicitação de acesso aos autos, concedido conforme informado no OFÍCIO SEI N° 34191/2021/CGPAS/GEFIS/SUFIS/DIR-ANTT (SEI n° 9342080), de 28/12/2021.

2.5. A defesa da empresa foi apresentada nos autos do processo 50500.007451/2022-29, sob o documento SEI n°9744597 e dos anexos (9744599, 9744601, 9744602, 9744604, 9744606, 9744609 e 9744609).

2.6. Em sua manifestação, a defesa da empresa descreve resumidamente cada um dos processos anexados aos autos do processo principal, suscita a prescrição punitiva e intercorrente, como preliminar, e, no mérito: traz considerações sobre a atual operação de suas linhas – dando a entender que os fatos apurados referem-se a um momento pretérito –; aborda o direito à dosimetria da pena; trata da empresa denunciante, imputando-lhe a prática de abuso do direito de petição ("sham litigation"); discorre sobre a possibilidade de conversão do processo em novas diligências ou em multa, ao tempo em que pede, *in verbis*:

ISTO POSTO, a Requerente espera e requer desta Agência Reguladora:

1) **CONHECER AS RAZÕES DO PRESENTE RECURSO ADMINISTRATIVO**, dando-lhe provimento diante

do princípio da proporcionalidade, da legalidade, da moralidade, da razoabilidade, da eficiência e segurança jurídica esperada da Administração Pública, RECONHECENDO a AUSENCIA DE INTERESSE PROCESSUAL PARA DECLARAR A PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE ADMINISTRATIVA os despachos de mero encaminhamento ou de certificação do estado do processo administrativo não obstam o curso do prazo prescricional como ocorreu no caso em tela;

2) Não sendo esse o entendimento, EM EVENTUAL IMPOSIÇÃO DA PENA DE INIDONEIDADE, SEJA REVERTIDA EM MULTA OU EM NOVAS DILIGÊNCIAS a Recorrida para comprovar que há aproximadamente cinco anos todas as operações conforme declarações em anexo comprovam que a Recorrida está operando normalmente suas linhas remanescentes na ANTT, comprovando que o cenário das denúncias entre os anos de 2015 e 2016, já não é mais a realidade da Recorrida, adotando o princípio da Isonomia e respeitando o princípio da individualização da pena;

3) Requer-se ainda SEJA AUTORIZADO A JUNTADA DE OUTRAS PROVAS a Recorrida pretende produzir pelo prazo de 30 (trinta) dias, devido a citação/intimação ter se dado na semana entre as festas de final de ano, de acordo com art. 19, inciso III da Instrução Normativa 5 de 23 de Abril de 2021; [grifos do original]

2.7. A comissão processante, na forma da Ata de Reunião CGPAS (SEI nº9977412), de 16/2/2022, decidiu:

a) conhecer a Defesa protocolada tempestivamente com o número 50500.122998/2021-72;

b) intimar a transportadora Viação Esmeralda Transportes Ltda. a apresentar novas provas, caso deseje, no prazo de 5 dias úteis previsto no art. 24 da Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, e no art. 34 da Resolução ANTT 5.083, de 27 de abril de 2016.

2.8. Ao contínuo, a Viação Esmeralda foi intimada, conforme Notificação CGPAS (SEI nº 9977682), de 17/2/2022, e recebida em 21/2/2022 (SEI nº 10124506).

2.9. Em resposta, foi protocolada manifestação sobre "novas provas" pela empresa no corpo do processo 50500.017466/2022-03. Reitera-se a preliminar de ocorrência de prescrição punitiva e intercorrente, e, no mérito, após reiterar os pedidos apresentados anteriormente na defesa, junta aos autos "as declarações das cidades de Londrina e Osasco que comprovam que atualmente a Autuada está operando normalmente."

2.10. Na Ata de Reunião CGPAS (SEI nº10251592), datada de 4/3/2022, a Comissão Processante decidiu: a) conhecer as novas provas protocoladas com o número 50500.017466/2022-03; b) declarar encerrada a instrução processual; c) intimar a transportadora Viação Esmeralda Transportes LTDA. a apresentar manifestação, caso deseje, no prazo de 10 dias previsto no art. 44 da Lei 9.784/1999, e no art. 92 da Resolução ANTT 5.083/2016.

2.11. Após comunicação Notificação CGPAS (SEI nº10252115), em 4/3/2022, a empresa apresentou sua manifestação final no corpo do processo 50500.022235/2022-11, em que, basicamente, reproduziu alegações apresentadas anteriormente.

2.12. Data de 1/4/2022 a edição da Portaria Sufis 32/2022, que prorrogou por 60 dias o prazo para conclusão dos trabalhos da Comissão Processante.

2.13. Em 2/6/2022, a Comissão Processante editou o RELATÓRIO FINAL CPA CGPAS-PAO (SEI nº 11664590), com o seguinte teor, *in verbis*:

2.1. Recepciona-se inicialmente o princípio da economia processual impulsionado pela ANTT ao concentrar processos administrativos diversos em desfavor do regulado VIAÇÃO ESMERALDA TRANSPORTES LTDA- CNPJ nº 04.229.706/0001-80, **essencialmente motivados por denúncias e ações fiscalizatórias da ANTT referentes essencialmente a operação em seções não autorizadas, paralisação (sic) de serviço, ausência de assistência a passageiros e tripulação após avaria mecânica e inviabilidade operacional de frota.**

2.2. Constata-se **juntada de processos na instrução processual de registros e fiscalizações ocorridos entre 2010 e 2020:** 50500.026077/2020-07, 50500.006881/2019-28, 50500.359560/2019-23, 50501.351948/2018-95, 50501.321050/2018-92, 50501.334700/2018-60, 50501.348718/2018-49, 50500.449707/2016-23, 50520.039213/2015-15 e 50515.034970/2014-91.

2.3. Observa-se na **vasta documentação processual várias ações fiscalizatórias da ANTT ao longo dos últimos anos** em face do regulado VIAÇÃO ESMERALDA TRANSPORTES LTDA- CNPJ nº 04.229.706/0001-80 com lavratura de diversas notificações e autos de infração, infrações estas, recorridas ou não, passíveis de cobrança oportuna pela Administração Pública, conforme o caso, contudo, não ensejando correlação nas ações processuais e decisão desta instância administrativa referente às respectivas e eventuais cobranças já em curso em desfavor da VIAÇÃO ESMERALDA TRANSPORTES LTDA- CNPJ nº 04.229.706/0001-80.

2.4. Respeitado o ordenamento do art. 1º da Lei nº 9.873, de 1999, que estabelece **prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal** direta e indireta, e dá outras providências concomitantes e **valendo-se do princípio da prevenção processual mostra-se razoável o afastamento das provas anteriores a 5 (cinco) anos da recente notificação administrativa do regulado VIAÇÃO ESMERALDA TRANSPORTES LTDA- CNPJ nº 04.229.706/0001-80** neste processo administrativo ordinário ocorrida em 28/12/2021, **não confundido com declaração de prescrição dos atos alcançados.**

2.5. Observa-se nas declarações apresentadas pelo regulado VIAÇÃO ESMERALDA TRANSPORTES LTDA- CNPJ nº 04.229.706/0001-80 emitidas por potenciais representantes dos terminais de Londrina/PR, Osasco/SP e Campo Mourão/PR atuação operacional recente do regulado nestes terminais rodoviários.

2.6. Por outro lado, constata-se na breve verificação dos Autos de Infração aplicados ao regulado relacionados neste processo administrativo ordinário, já considerado o alcance de 5 (cinco) anos anteriores à notificação ocorrida neste processo administrativo ordinário, notadamente referentes aos anos de 2017 e 2018, a significativa reincidência de irregularidades operacionais e descumprimento do regulamento de transporte regular interestadual de passageiros vigente por parte do regulado VIAÇÃO ESMERALDA TRANSPORTES LTDA- CNPJ nº 04.229.706/0001-80, totalizando, caso da cobrança integral nas multas aplicadas, montante de R\$ 2.790.615,53 (dois milhões, setecentos e noventa mil, seiscentos e quinze reais e cinquenta e três centavos), conforme detalhado no anexo SEI 11665079.

2.7. **Valendo-se dos elementos probatórios constantes neste processo administrativo ordinário constata-se a inobservância reiterada do regulamento de transporte regular interestadual de**

passageiros vigente por parte do regulado VIAÇÃO ESMERALDA TRANSPORTES LTDA- CNPJ nº04.229.706/0001-80, a saber:

- Lei nº 10.233, de 6 de junho de 2001, particularmente em seus artigos 78-B e 78-C;
- Decreto 2.521, de 20 de março de 1998, em redação dada pelo Decreto 8.083, de 16 de agosto de 2013;
- Resolução ANTT nº 4.770, de 25 de junho de 2015, arts. 34 e 56;
- Resolução ANTT nº 233, de 25 de junho de 2003, art. 1º, inciso I, alíneas a), b), d), p) e q), inciso II, alíneas a), d), e), f), i), q) e r), inciso III, alíneas d), h), i), m) e n), e inciso IV, alíneas a) e o);
- Resolução ANTT nº 3.535, de 10 de junho de 2010, art. 23, inciso I, alínea b), e inciso III, alínea a).

3. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO À DIRETORIA COLEGIADA

3.1. Consta-se que no curso deste processo administrativo ordinário foram **cumpridos integralmente os atos e prazos processuais pertinentes**, bem como, garantida a ampla defesa e o contraditório ao regulado VIAÇÃO ESMERALDA TRANSPORTES LTDA- CNPJ nº 04.229.706/0001-80.

3.2. Diante do exposto, das constatações, considerações e análise integrante deste **Relatório Final** e considerando a **dosimetria da eventual penalidade** a ser aplicada ao regulado, observada a penalidade anterior vigente aplicada pela Diretoria Colegiada de Advertência ao mesmo, **tendo a presente comissão formado sua convicção por unanimidade de seus membros** de acordo com as evidências, argumentações e provas disponíveis neste processo administrativo ordinário **sugere à Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Transportes Terrestres a aplicação da pena de SUSPENSÃO por 30 (trinta) dias ao regulado VIAÇÃO ESMERALDA TRANSPORTES LTDA- CNPJ nº 04.229.706/0001-80.** [grifos do original]

2.14. Anexo ao relatório final, consta relação dos autos de infração aplicados à empresa nos anos de 2017 e 2018, documento SEI nº 11665079, em valores totais próximos a 2,8 milhões de reais.

2.15. Em 2/6/2022 juntou-se aos autos a Ata de Reunião da Comissão Processante (SEI nº 11665584), que aprova o Relatório Final e o encerramento dos trabalhos.

2.16. No dia 15/6/2022, em consonância com o disposto no art. 39 do Texto Regimental, a SUFIS encaminhou o RELATÓRIO À DIRETORIA 277 (SEI nº 116738177) e a MINUTA DE DELIBERAÇÃO CGPAS-PAO (SEI nº 11918862), para fins de distribuição da matéria para deliberação colegiada.

2.17. Em grande medida, o Relatório à Diretoria da Sufis reproduz o conteúdo do Relatório Final da Comissão Processante. Contudo, apresenta-se relação detalhada dos processos com “objetos correlatos” à investigação promovida pela comissão, conforme quadro a seguir:

	Nº DO PROCESSO	INFRAÇÃO SUPOSTAMENTE PRATICADA
Principal	50520.059814/2015-44	Realização de operação de seções não autorizadas
Anexado	50515.034970/2014-91	Paralisação de serviço outorgado não autorizado
Anexado	50520.039213/2015-15	Realização de operação de seções não autorizadas
Anexado	50500.449707/2016-23	Irregularidades no mercado de transporte rodoviário interestadual de passageiros
Anexado	50501.348718/2018-49	Não prestar assistência aos passageiros e às tripulações, em caso de avaria mecânica
Anexado	50501.334700/2018-60	Realização de operação de seções não autorizadas
Anexado	50501.321050/2018-92	Realização de operação de seções não autorizadas
Anexado	50501.351948/2018-95	Realização de operação de seções não autorizadas
Anexado	50500.359560/2019-23	Inviabilidade operacional de horários, linhas e frotas habilitadas
Anexado	50500.006881/2019-28	Realização de operação de seções não autorizadas
Anexado	50500.026077/2020-07	Realização de operação de seções não autorizadas

2.18. Adicionalmente, o Relatório à Diretoria contém o histórico da operação da empresa nos últimos anos:

4.1. Para facilitar o entendimento da situação da transportadora, descreve-se o histórico de sua operação nos últimos anos:

I - PORTARIA 489/2014 SUPAS/ANTT/MT - 24/09/2014 - Suspende cautelarmente a operação das linhas judiciais da transportadora.

II - PORTARIA 146/2015 SUPAS/ANTT/MT - 27/03/2015 - Revoga a suspensão das linhas judiciais.

III - RESOLUÇÃO 5086/2016 DG/ANTT/MT - 04/05/2016 - Emite Termo de Autorização para a Viação Esmeralda Transportes Ltda. e outras transportadoras.

IV - RESOLUÇÃO 5148/2016 DG/ANTT/MTPA- 04/08/2016 - Aplica a pena de Declaração de

Inidoneidade à Viação Esmeralda.

V - MEMORANDO Nº 4/2017/GETAU - de 20 de janeiro de 2017 (SEI 0184580, fl. 20): conforme comunicado pela Procuradoria Federal, foi proferida decisão nos autos do Agravo de instrumento nº 0000055-87.2017.4.01.0000, interposto pela empresa Viação Esmeralda, suspendendo os efeitos da Resolução no 5148/2016. Em decorrência dessa decisão, a GETAU ativou todos os serviços paralisados em 23/12/2016.

VI - **RESOLUÇÃO 5404/2017 DG/ANTT/MTPA- 11/08/2017** - Aplica a **pena de advertência** à Viação Esmeralda.

VII - **DELIBERAÇÃO 825/2018 DG/ANTT/MTPA10/10/2018** - **Revoga a Resolução 5.148/2016** (inidoneidade já suspensa desde 23/12/2016). [grifos do original]

2.19. Em 14/6/2022, a Viação Esmeralda protocola memorial, documento SEI nº11859521. Após listar os dispositivos legais e regulamentares e descrever sucintamente os processos e fatos apurados, a empresa passa a analisar cada um dos processos à luz das considerações da Comissão Processante, em que foram destacados os seguintes trechos, *in verbis*:

- Processo 50520.059814/2015-44

Referido processo trata de apuração de irregularidades na prestação do serviço de transporte interestadual e internacional de passageiros operados pela empresa Viação Esmeralda Transportes Ltda., mais especificamente, a execução de seccionamentos não autorizados e o abandono de mercados a ela outorgados administrativamente ou judicialmente.

[...]

Desse modo, e considerando que a própria Comissão de Processo Administrativo Ordinário e Simplificado instituída à época da tramitação do processo 50520.059814/2015-44 afirma que este processo abrange a análise de serviços no período de 2010 a 2015, sua utilização como fundamento para aplicação da pena de suspensão deve ser igualmente afastada.

- Processo 50500.006881/2019-28

Como informado na tabela acima, por meio do Memorando 0011/2019/GEFIS/SUFIS, datado de 22 de janeiro de 2019, a GEFIS solicita juntada de documentos ao processo 50515.112884/2016-98, que trata de denúncia da Viação Garcia contra a Esmeralda.

Sobre este aspecto, considerando que o processo 50515.112884/2016-98 não se trata de matéria analisada e utilizada como fundamento pela Comissão Processante na instrução e no relatório final, não cabe mencionar o 50500.006881/2019-28 como razão de mérito para decisão da Comissão, devendo seu objeto ser afastado nesta CPA.

- Processo 50500.359560/2019-23

Em 30/07/2019 a Viação Garcia Ltda. apresentou denúncia contra a Viação Esmeralda Transportes Ltda., sob a alegação de que a empresa não possui frota suficiente para operar seus serviços e que opera, de maneira sistemática, serviços não autorizados pela ANTT, a saber: Londrina (PR) – São Paulo (SP) e Maringá (PR) – São Paulo.

Após ciência, a GETAU atesta que a empresa possui frota insuficiente e sugere que seja encaminhado ofício para a empresa para solicitar que sejam cadastrados mais veículos ou, alternativamente, ajustem a operação (Despacho datado de 08/08/2019).

Ato contínuo, em 13/08/2019 os autos foram encaminhados à SUFIS para realização de procedimento fiscalizatório para apurar as irregularidades apontadas pela Viação Garcia Ltda.

Sobre o aspecto da alegação de execução de seccionamentos não autorizados de São Paulo a Maringá e Londrina, em despacho encaminhado da COPOP para GEFIS, foi informado que as ações da fiscalização já foram esgotadas, não sendo cabível, portanto, solicitar à fiscalização nova apuração de uma irregularidade fartamente já identificada e documentada no processo 50520.059814/2015-44.

Referido processo foi aberto em 2015, para tratar de irregularidades verificadas àquela época. Passados 4 anos, a GEFIS se utilizou daqueles autos para afirmar que a suposta irregularidade apontada pela Viação Garcia era permanente e não caberia nova fiscalização, *in loco*, dos fatos apontados.

Reputa-se, ilógico, após 04 anos, a empresa denunciada ser considerada recalcitrante por irregularidades verificadas anos atrás, devendo ser perquirida pela fiscalização se fatos alegados antes ainda são inequivocadamente observados após anos, o que torna inegável que essa posição da GEFIS, de se negar em realizar nova fiscalização, agravou a condição da empresa, o que extrapola o princípio da razoabilidade, do qual a Administração Pública não pode ser desincumbida.

[...]

Portanto, as denúncias tratadas nestes autos devem ser afastadas como fundamento da decisão ora rebatida, pois conforme afirmado no trecho acima, a empresa se manifestou quanto à questão da frota insuficiente e em relação a execução de serviços não autorizados, a GEFIS não apresentou provas obtidas após a apresentação da denúncia, atendo-se, tão somente, a mencionar ações fiscalizatórias pretéritas (em processo iniciado 4 anos atrás), as quais não podem ser recebidas como verdade material que comprove indício de autoria em denúncia posterior.

- Processo 50501.351948/2018-95

Após apresentação da denúncia em 20/11/2018, não houve tramitação para apuração da denúncia nestes autos, sendo o processo remetido à SUFIS para as providências decorrentes, em 09/06/2020, tendo em vista a alteração da delegação de competência promovida com a publicação da Resolução 5888/2020.

Considerando o transcurso de mais de 03 anos sem que tenha ocorrido qualquer ato que importe na apuração desta denúncia, deve ser reconhecida a prescrição intercorrente da pretensão punitiva da Administração Pública quanto ao fato alegado no processo em referência.

- Processo 50501.321050/2018-92

Após apresentação da denúncia e do pedido de sua juntada ao processo 50515.112884/2016-98, não há nos autos menção da sua anexação a este processo. O último documento acostado se trata de Despacho da SUFIS para a GEFIS, datado de 17/06/2020, nos seguintes termos:

[...]

Considerando que o processo 50515.112884/2016-98 não se trata de matéria analisada e utilizada como fundamento pela Comissão Processante na instrução e no relatório final, não cabe mencionar o 50501.321050/2018-92 como razão de mérito para decisão da Comissão, devendo seu objeto ser afastado nesta CPA, até mesmo pelo fato de não haver nenhuma apuração neste processo que enseje qualquer tipo de penalidade.

- Processo 50501.334700/2018-60

A denúncia é datada de 05/10/2018 e em 08/01/2019 a GEFIS informa por meio do Despacho nº 002/2019/COFIS/URSP que "as conclusões da fiscalização acerca da denúncia estão disponíveis no

Processo 50515.111605/2016-79, o qual versava também sobre irregularidades cometidas pela Viação Esmeralda".

Assim como no processo mencionado acima, este não deve, igualmente, ser aceito como fato material e fundamento para aplicação da pena recorrida, pois o processo 50515.111605/2016-79 não foi supedâneo da Comissão para análise e proposição da pena de Suspensão.

- Processo 50501.348718/2018-49

Trata-se de protocolo da Viação Garcia Ltda., datado de 09/11/2018, no qual solicita a juntada de documentos ao processo 50515.112884/2016-98, referente à denúncia contra a Viação Esmeralda Transportes Ltda. e Levare Transportes Ltda.

Em 27/11/2018, a SUFIS solicita informações para a SUPAS sobre as mencionadas empresas.

Em resposta, a SUPAS-ASSESSORIA presta os esclarecimentos devidos por meio do Despacho de fl.14, datado de 16/06/2020, e restitui o processo à SUFIS que o submete à GEFIS para análise e providências, não havendo outras diligências nos autos.

De igual modo e considerando que o processo 50515.112884/2016-98 não se trata de matéria analisada e utilizada como fundamento pela Comissão Processante na instrução e no relatório final, não cabe mencionar o 50501.348718/2018-49 como razão de mérito para decisão da Comissão, devendo seu objeto ser afastado nesta CPA, até mesmo pelo fato de não haver nenhuma apuração neste processo que enseje qualquer tipo de penalidade.

- Processo 50500.449707/2016-23

Após denúncia apresentada pela Viação Garcia Ltda., vê-se à fl. 39 que por meio do Despacho 008/2018/SUFIS/GEFIS, datado de 25/04/2018, a GEFIS afirma que para que possam dar os andamento necessários naquela Coordenação, é necessário que a SUPAS preste esclarecimentos quanto ao item 7 do Despacho e que a Ouvidoria informa o número de protocolo referente ao citado no item 4.

[...]

Observa-se que o último ato de impulso processual é de 17/05/2018, após foram emitidos somente despachos de mero encaminhamento, não se podendo invocar que o Despacho SUFIS, de 17/06/2020, trata-se de ato inequívoco que importe apuração do fato, razão pela qual deve ser declarada a prescrição intercorrentes nestes autos e sua inaplicabilidade na fundamentação da proposta de suspensão por 30 dias dos serviços prestados pela Viação Esmeralda Transportes Ltda. sugerida pela Comissão Processante.

[...]

- Processo 50520.039213/2015-15

Em relação ao processo 50520.039213/2015-15, vale ressaltar que até a fl. 34 (na qual consta Despacho da COFIS datado de 05/05/2016), o feito transcorreu para fins de apuração de denúncia formulada por usuário em caso de não prestação de socorro após avaria mecânica e auto de infração lavrado com base na Resolução ANTT 233/2003, art. 1º, inciso IV, alínea 'r' - praticar atos de desobediência ou oposição à ação da fiscalização.

Ocorre que, a partir da fl. 36, consta solicitação de apensação dos processos 50520.039655/2015-61, 50500.240108/2015-65, 50500.356243/2015-21 e 50500.062096/2016-11, os quais tratam de denúncia da Viação Garcia Ltda. de irregularidades praticadas pela empresa Levare Transportes Ltda.

Porém, após documento que menciona prática expressa de possível irregularidade pela empresa Levare Transportes Ltda. (fls. 44/56), a SUFIS encaminha à SUPAS mídia eletrônica que contém fiscalizações realizadas em face da LEVARE e da VIAÇÃO ESMERALDA LTDA (vide Despacho 0400/2015/SUFIS, fl. 57).

[...]

Ressalte-se que, somente ao final do processo, mais especificamente por meio do Ofício 3361/2015/SUPAS/ANTT, datado de 31 de dezembro de 2015, que a Viação Esmeralda foi notificada para que se manifestasse sobre o fato de terem verificado que, "em simulação de compra realizada no sítio da empresa Levare na internet, verificou-se a oferta de passagem de São Paulo a Londrina, na data de 31/12/2015, no horário de 21:20 com opção de escolher serviço leito ou executivo. Tanto o horário quanto os tipos de serviços oferecidos no veículo coincidem com os do serviço autorizado à Viação Esmeralda".

[...]

Por meio do Despacho 0394/2018/SUFFIS/GEFIS (fl. 184), a COFIS/SP solicita avaliação das informações encaminhadas pela GETAU, considerando que no decorrer das apurações solicitadas pela Viação Garcia, as irregularidades apontavam para operações da LEVARE, mas posteriormente sugeriram a existência de operação em parceria com a Viação Esmeralda.

Assim, em 08/01/2019, no Despacho de fl. 185, a COFISSP informa que as conclusões da fiscalização acerca da denúncia estão disponíveis no processo 50515.111605/2016-79, no qual encontram-se o relatório das Ordens de Serviço executadas, a Nota Técnica 043/2018, de 28 de novembro de 2018, e demais anexos.

Frise-se que o processo 50515.111605/2016-79 não foi utilizado pela Comissão Processante como supedâneo na análise destes autos, como ela própria afirma ao mencionar:

[...]

Portanto, o processo 50520.039213/2015-15 não pode ser utilizado para fins de instrução, seja por tratar de denúncia apresentada em desfavor da empresa LEVARE, seja por consubstanciar, ao fim, que após dessumirem que a operação da LEVARE envolvia veículos da ESMERALDA, foram realizadas fiscalizações e os resultados das operações apontam para indícios de autoria da Viação Esmeralda Transportes Ltda. em processo que não foi listado como fundamento de convicção da Comissão Processante, conforme imagem acima, que destaca trecho do Relatório Final.

[...]

- Processo 50515.034970/2014-91

No que tange ao processo 50515.034970/2014-91, importante ressaltar que no final do processo, por meio de Despacho datado de 22/04/2019, a COFIS/SP atesta que não são necessárias novas apurações complementares e que todas as indispensáveis foram conduzidas e constam dos processos 50520.059814/2015-44 e 50515.111605/2016-79.

Nesse ponto, entendemos que resta afastada toda e qualquer imputação relativa à paralisação do serviço Marília (SP) - Rio de Janeiro (RJ) a partir do momento que a própria ANTT reconhece a possibilidade de convertê-lo em linha administrativa. Requerer a regularização de mercado supostamente paralisado vai de encontro com o propósito da norma que possibilita essa conversão, de modo que não há razão para que o processo 50515.034970/2014-91 seja utilizado como fundamento para consolidar o entendimento da Comissão sobre as irregularidades apuradas.

3. DOS AUTOS DE INFRAÇÃO MENCIONADOS PELA COMISSÃO (SEI 11665079)

No item 2.6 do Relatório Final a Comissão Processante ressalta que é possível verificar significativa reincidência de irregularidades operacionais e descumprimento do regulamento de transporte regular interestadual de passageiros nos últimos 05 (cinco) anos por parte da Viação Esmeralda Transportes Ltda., que perfaz um montante de R\$ 2.790.615,53, conforme detalhado no anexo SEI 11665079.

[...]

Observa-se que, afastando da análise fática os processos que tem relação com protocolos que não foram objeto de averiguação nestes autos e pela Comissão, considerando ainda o processo em que ocorreu prescrição intercorrente e o 50520.059814/2015-44, que trata de análise de documentos e fatos de 2010 a 2015, e atendo-se, tão somente, ao escopo do que de fato foi denunciado – operação de seção não autorizada e paralisação de serviços judiciais sem autorização da ANTT é possível atestar que dentre os 823 autos de infração listados pela Comissão como critério para alegar “significativa reincidência de irregularidades”, somente 33 deles (grafados em vermelho na tabela acima) podem ser considerados para fins de análise do objeto da Comissão instaurada nestes autos.

Considerando que os 33 autos foram lavrados no decorrer dos últimos 05 anos (período considerado pela Comissão), é controversa a alegação de significativa reincidência. O que se observa é que a Comissão se manifesta para além das questões suscitadas exacerbando os limites do objeto do processo administrativo ordinário, em afronta o princípio do contraditório e da ampla defesa da empresa, uma vez que não são essas as infrações que ensejaram a abertura do processo.

[...]

Considerando que a transportadora se encontra em plena atividade e com pedido de recadastramento de seu TAR em análise, cuja suspensão dos seus serviços por 30 dias certamente comprometeria a regularidade dos serviços prestados aos usuários e à própria subsistência da empresa, do que se extrai o justo receio de prejuízo de difícil reparação decorrente da aplicação da penalidade;

Considerando, por todo o exposto, restar comprovado que não há fundamento suficiente para a cominação da pena sugerida pela Comissão tanto por ausência de matéria fática correspondente à finalidade do processo administrativo ordinário instaurado, como por não haver robustez nos indícios, a requerente postula o arquivamento dos autos, por falta de objeto. [grifos do original]

2.20. No dia 6/7/2022, a Viação Esmeralda protocolou novo memorial, sob o documento SEI nº 12225824, em que lista mercados atendidos exclusivamente pela empresa e complementado com o seguinte conteúdo, *verbis*:

Compulsando os autos, vê-se que a Comissão Processante, após instrução e análise dos autos, propôs a aplicação da pena de suspensão das atividades prestadas pela empresa Viação Esmeralda pelo prazo de 30 dias.

Sobre os efeitos da penalidade sugerida, inicialmente cumpre-nos reiterar os argumentos apresentados nos Memoriais no sentido de não há fundamento suficiente para a cominação da pena sugerida pela Comissão tanto por ausência de matéria fática correspondente à finalidade do processo administrativo ordinário instaurado como por não haver robustez nos indícios apresentados.

Ademais, a transportadora renovou seu TAR recentemente, o que demonstra a manutenção de critérios que comprovam sua regularidade técnico, jurídica e operacional, de modo que se deve observar, sobretudo, a relação: impacto da pena para o operador versus impacto para o usuário que se utiliza do serviço prestado.

Manter a sugestão da Comissão no sentido de aplicar a pena de suspensão dos serviços pelo prazo de 30 dias após período de pandemia que causou considerável impacto financeiro para o setor desde 2020, além de desconsiderar, a nosso ver, todos os argumentos apresentados previamente no Memorial, pode acarretar considerável gravame à empresa em período de retorno das atividades do setor rodoviário que se torne prejuízo de difícil reparação, além de ocasionar a paralisação de serviços que são prestados exclusivamente pela Viação Esmeralda, como pode se observar dos prints apresentados abaixo, retirados das planilhas disponibilizadas nos dados abertos da ANTT.

Extrai-se dos ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Melo (2014, p. 702-703) que a regularidade e continuidade dos serviços públicos decorrem da essencialidade do serviço. Devendo esse se operar conforme as determinações e regras legais e em conformidade com a oferta apresentada aos usuários. Ainda, o serviço não pode ser interrompido, devendo ser contínuo ante sua importância social e para fluidez econômica.

Nesse sentido, vê-se que os mercados que se pretende suspender a operação diante da aplicação da penalidade sugerida são localidades integrantes de estados de grande demanda, especialmente, os que não há outra empresa atualmente autorizada para operar, a saber: Paraná e São Paulo.

[...]

Pelo exposto, ratificamos os argumentos apresentados no Memorial apresentado, os quais corroboramos trazendo à apreciação dessa Superintendência, as informações apresentadas acima.

2.21. Sobre os memoriais apresentados pela Viação Esmeralda, a Superintendência de Fiscalização de Serviços de Transporte Rodoviário de Cargas e Passageiros (Sufis) juntou aos autos o DESPACHO SUFIS (SEI nº 2532243), de 29/7/2022, que basicamente resume o conteúdo do memorial mais recente da empresa, como se segue:

Trata-se de requerimento apresentado por Viação Esmeralda Ltda, como complementação ao memorial, no processo 50500.085817/2022-09.

Em suma, alega:

I - reitera os argumentos apresentados nos Memoriais no sentido de não há fundamento suficiente para a cominação da pena sugerida pela Comissão.

II - a transportadora renovou seu TAR recentemente, o que demonstra a manutenção de critérios que comprovam sua regularidade técnico, jurídica e operacional.

III - impacto da pena para o operador versus impacto para o usuário que se utiliza do serviço prestado - considerável gravame à empresa em período de retorno das atividades do setor rodoviário que se torne prejuízo de difícil reparação, além de ocasionar a paralisação de serviços que são prestados exclusivamente pela Viação Esmeralda.

IV - Apresenta relação de mercados que seriam de atendimento exclusivo pela Viação Esmeralda Transportes Ltda:

[...]

Nota-se que os trabalhos da Comissão Processante foram encerrados em 2 de junho de 2022, conforme Ata de Reunião CGPAS-PAO (11665584).

Para fins de instrução processual, foi realizada consulta ao Sistema de Gerenciamento de Informações - SGP/ANTT, pela qual se verificou que apenas a empresa Viação Esmeralda Transportes Ltda. tem linhas ativas que atendem aos mercados indicados, conforme o alegado, à exceção do mercado Guarapuava (PR) x Osasco (SP), para o qual é previsto seccionamento também na linha de prefixo 08-9429-00.

2.22. Em sorteio realizado no dia 1/8/2022, o processo foi distribuído a esta Diretoria, conforme Certidão de Distribuição REDIR-SEGER (SEI nº 12562249).

2.23. Após distribuição dos autos por sorteio a esta Diretoria, foi promovida diligência pelo DESPACHO DDB (SEI nº 12704888), de 26/8/2022, dirigida à Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT), sob os seguintes quesitos a fim de dirimir dúvidas jurídicas:

(...)

23. Dessa forma, a fim de conferir juridicidade aos entendimentos ora apresentados sobre aplicação da suspensão e da cassação, considerando as atribuições dessa Procuradoria Federal de consultoria e assessoramento jurídicos e de fixar a interpretação de leis e dos demais atos normativos, a ser uniformemente seguida na atuação desta Agência, solicitam-se esclarecimentos sobre as seguintes dúvidas jurídicas:

23.1 Nos termos do art.78-G da Lei nº 10.233/01, a penalidade de suspensão em caso de infração grave deve ser sempre aplicada somente à autorização, a exemplo da redação do art.78-H ("cassar a autorização") ? Ou pode ser aplicada a suspensão à parte de serviço, em relação a LOPs, p.ex.?

23.2 Nos termos do art. 78-H da Lei nº 10.233/01, é recomendável que, anteriormente à aplicação da penalidade de cassação, seja justificado se deve ou não ser aplicada a penalidade de suspensão alternativamente à cassação da autorização?

23.3 Nos casos de suspensão ou de cassação, conforme art. 65 da Resolução 5.083/2016, é recomendável que, para fins de indicação da aplicação dessas penalidades, haja motivação que considere todos os aspectos indicados, como 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?

23.4 Ainda, nos termos do art. 65 da Resolução 5.083/2016, é recomendável que se justifique o porquê de a suspensão ou a cassação não dever ou dever ser convertida em pena alternativa de multa?

24. Os esclarecimentos sobre tais pontos é essencial para o presente procedimento, bem como para todos os Processos Administrativos Ordinários com sugestão de penalidade de suspensão ou cassação de Termo de Autorização. [grifos do original]

2.24. A resposta à consulta formulada consta do Parecer Nº 00362/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 14655609), de 8/12/2022, anuído pelo DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00307/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 14655620), de 11/12/2022.

2.25. Por relevante, reproduz-se os quesitos formulados com a resposta constante da manifestação do órgão de consulta e assessoramento jurídico, *in verbis*:

23.1 Nos termos do art.78-G da Lei nº 10.233/01, a penalidade de suspensão em caso de infração grave deve ser sempre aplicada somente à autorização, a exemplo da redação do art.78-H ("cassar a autorização") ? Ou pode ser aplicada a suspensão à parte de serviço, em relação a LOPs, p.ex.?

(...)

17. Responde-se ao quesito formulado no sentido de que poderá haver suspensão parcial dos serviços públicos, com fundamento no princípio da proporcionalidade, sem prejuízo da aplicação alternativa de multa.

(...)

23.2 Nos termos do art. 78-H da Lei nº 10.233/01, é recomendável que, anteriormente à aplicação da penalidade de cassação, seja justificado se deve ou não ser aplicada a penalidade de suspensão alternativamente à cassação da autorização?

(...)

21. Responde-se ao quesito no sentido de que os atos administrativos devem sempre ser motivados e, no caso específico da sanção de suspensão, e na forma do art. 78-G c/c art. 78-D da Lei nº 10.233, de 2001, há um poder de justificar a aplicação da penalidade de suspensão em razão de a penalidade de cassação da autorização ser excessiva, diante dos elementos do caso concreto.

(...)

23.3 Nos casos de suspensão ou de cassação, conforme art. 65 da Resolução 5.083/2016, é recomendável que, para fins de indicação da aplicação dessas penalidades, haja motivação que considere todos os aspectos indicados, como 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?

23. O art. 67 da Resolução ANTT nº 5.083, de 2016, conforme já elucidado, é mero desdobramento regulatório do art. 78-D da Lei nº 10.233, de 2001. Desta feita, responde-se ao quesito no sentido de que não é só recomendável como é dever imposto pela lei e pelo regulamento que na motivação do ato sancionador sejam consideradas na aplicação de sanções 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.

(...)

23.4 Ainda, nos termos do art. 65 da Resolução 5.083/2016, é recomendável que se justifique o porquê de a suspensão ou a cassação não dever ou dever ser convertida em pena alternativa de multa?

(...)

26. Entrementes, a conversão da penalidade de suspensão em multa é excepcional, só admitida quando a aplicação da penalidade de suspensão ou multa se mostrarem excessivas, diante das circunstâncias peculiares do caso concreto. Deste modo, por ser uma faculdade discricionária da Diretoria Colegiada da ANTT, e excepcional, cabível somente em razão da aplicação do princípio da proporcionalidade, em consonância com o art. 65 da Resolução nº 5.083, de 2016, só há necessidade de justificar a conversão da penalidade de suspensão ou cassação em multa diante das circunstâncias específicas do caso concreto.

(...)

16.1 Está correta a contagem e respectiva conclusão efetuada pela Comissão de Processo Administrativo - CPA no Relatório Final (SEI 11664590) - item 2.4, consoante supracitado, em relação à eventual incidência da prescrição da pretensão punitiva da Administração do art.1º, caput, da Lei nº 9.873/99, ou seja, sob indicação de "afastamento das provas anteriores a 5 (cinco) anos da recente notificação administrativa do regulado" no presente processo?

16.2 A análise acerca prescrição intercorrente de que trata o § 1º, do art.1º, da Lei nº 9.873/99, deve ocorrer no âmbito de processos contendo atos processuais ou denúncias que motivaram a instauração do presente feito, nos termos do Relatório Final da Comissão(SEI 11664590) - item 2.2 ? Ou somente deve ser tratada a prescrição intercorrente em relação aos atos constantes do presente feito - Processo Administrativo Ordinário (PAO), instaurado para fins de aplicação de penalidade a ser ou não confirmada nestes autos? Esclarecer como deve ser analisada a eventual incidência da prescrição intercorrente no presente feito e/ou nos feitos que motivaram a instauração deste PAO.

[...]

33. Quanto à prescrição intercorrente, ela deve ser apurada apenas em caso de inércia superior a três anos em cada um dos processos administrativos sancionadores, sem que houvesse impulso pela prática de qualquer ato processual, devendo ser apurada de forma autônoma em cada um dos diversos processos. A contagem da prescrição intercorrente obedece à lógica já esclarecida no item 30 acima.

34. Não parece, dessarte, que está correto o afastamento das provas anteriores a cinco anos da recente notificação do regulado, desde que estas provas tenham sido apuradas em processo administrativo específico dentro do prazo prescricional de 5 anos, não cabendo a alegação de prescrição intercorrente em razão de haver processo administrativo sancionador instaurado sem que tenha havido inércia, em cada um dos processos individualmente considerados, superior a três anos.

35. Contudo, por economia processual, caso a consideração dos elementos equivocadamente considerados atingidos por prescrição intercorrente não mude a dosimetria e acarrete a manutenção da penalidade proposta pela comissão, recomenda-se o prosseguimento do feito para a análise do relatório por parte da Diretoria Colegiada, sem a necessidade de instrução complementar.

[grifos do original]

2.26. Esclarecidas as dúvidas jurídicas, o processo foi incluído na pauta da 947ª Reunião de Diretoria, realizada em 22/12/2022. Contudo, em 20/12/2022, a Viação Esmeralda peticionou novo memorial nos autos do processo 50500.290469/2022-81, conforme o documento SEI nº 14760162.

2.27. Reproduz-se trechos desse documento, *verbis*:

Trata-se de processo administrativo ordinário instaurado em face da empresa Viação Esmeralda Transportes Ltda., por inobservância reiterada do regulamento de transporte regular interestadual de passageiros, em que sugerem, ao fim, a aplicação da pena de suspensão pelo prazo de 30 (trinta) dias.

Em que pese a penalidade proposta, cumpre-nos trazer alguns pontos que demonstram a plausibilidade de a pena ser convalidada em multa, acaso não seja acatada a defesa de mérito, conforme argumentos apresentados abaixo.

A Comissão afirma, com base nos autos de infração lavrados nos últimos 05 anos em desfavor da Viação Esmeralda (item 2.6 do Relatório final - SEI 11665079), que se verifica significativa reincidência de irregularidades operacionais e descumprimento do regulamento de transporte regular interestadual de passageiros vigente.

Porém, conforme tabela constante dos Memoriais apresentados à Comissão Processante (Processo SEI nº 50500.110892/2022-15), os quais ratificamos os termos na íntegra, observa-se que, ao afastar da análise fática os processos que tem relação com protocolos que não foram objeto de apuração nestes autos, e considerando ainda os processos em que ocorreram prescrição intercorrente (50501.351948/2018-95 e o 50520.059814/2015-44, que tratam da análise de documentos e fatos de 2010 a 2015), bem como, atendo-se, tão somente, ao escopo do que de fato foi denunciado - operação de d e seção não autorizada e paralisação de serviços judiciais sem autorização da ANTT é possível atestar que dentre os 823 autos de infração listados pela Comissão como critério para alegar "significativa reincidência de irregularidades", somente 33 deles (grafados em vermelho na tabela do Memorial encaminhado à Comissão) deveriam ser considerados para fins de análise do objeto da Comissão instaurada nestes autos.

É controversa, portanto, a alegação de significativa reincidência sendo que somente 33 autos foram lavrados no decorrer dos últimos 05 anos (período considerado pela Comissão), relativos ao objeto inicial da apuração da Comissão.

O que se observa é que a Comissão se manifesta para além das questões suscitadas, excedendo os limites do objeto do processo administrativo ordinário, em afronta ao princípio do contraditório e da ampla defesa da empresa, uma vez que não são essas as infrações que ensejaram a abertura do processo. Esses fatos, ocasionariam, em verdade, a perda do objeto dos autos, uma vez que é insubsistente a quantidade de autos lavrados nos últimos 05 anos, para justificar a abertura do procedimento administrativo.

A despeito da alegação da Procuradoria-Geral no PARECER n. 00362/2022/PF-ANTT/PGF/AGU no sentido de que a prescrição intercorrente é interrompida por qualquer movimento que se faça para impulsionar o processo adiante, os tribunais federais têm se manifestado no sentido de que não é qualquer despacho que pode interromper a prescrição da ação punitiva. A propósito, confira-se abaixo acórdão recente do Tribunal Regional da 4ª Região ("TRF 4ª Região"), em que fica claro que o ato ou despacho capaz de interromper a prescrição intercorrente tem que objetivar explicitamente a apuração do fato.

[...]

Ademais, resta afastada toda e qualquer imputação relativa à paralisação do serviço Marília (SP) - Rio de Janeiro (RJ) a partir do momento que a própria ANTT reconhece a possibilidade de convertê-lo em linha administrativa. Requerer a regularização de mercado supostamente paralisado vai de encontro com o propósito da norma que possibilita essa conversão, de modo que não há razão para que o processo 50515.034970/2014-91 seja utilizado como fundamento para consolidar o entendimento da Comissão sobre as irregularidades apuradas.

Considerando, ainda, que a empresa se encontra em plena atividade, com TAR vigente, e vem retomando a operação após os impactos sofridos pela pandemia, notadamente, nesse período de festividades e alta temporada, a aplicação da pena de suspensão de seus serviços pelo prazo de 30 (trinta) dias ocasionaria prejuízos de enorme monta e comprometeria a regularidade dos serviços prestados aos usuários e à própria subsistência da empresa, do que se extrai o justo receio de prejuízo de difícil reparação decorrente da aplicação da penalidade.

Frise-se que, há mercados que são operados exclusivamente pela Viação Esmeralda, conforme demonstrado no protocolo 50500.085817/2022-09 e se tratam de localidades integrantes de estados de grande demanda, especialmente, os que não há outra empresa atualmente autorizada para operar, a saber: Paraná e São Paulo (vide anexo).

Sob este aspecto, demonstrado pelos fatos detalhadamente refutados no Memorial apresentado à Comissão Processante, não há que se falar em conduta recalcitrante da empresa em operar de forma irregular, conforme alega a Comissão com a juntada de diversos processos distintos, razão pela qual entede-se que houve perda de objeto, devendo os autos serem arquivados, vez que insubsistentes elementos fáticos robustos e vinculados ao objeto inicial do processo administrativo ordinário que justifique sua manutenção com a aplicação da pena proposta de suspensão por 30 dias.

Alternativamente, caso essa Diretoria Colegiada ainda assim se entenda de modo diverso, solicitamos que a penalidade de suspensão por 30 dias seja convalidada em pena alternativa de multa, até mesmo em razão dos precedentes da Agência nesse sentido, os quais correlaciono na tabela em anexo e trago duas decisões recentes abaixo.

Observe na tabela em anexo que diversas são as decisões em que foi deliberado pelo Colegiado a possibilidade de convalidação de pena mais gravosa que a suspensão, tal como, a inidoneidade, cassação e caducidade.

[...]

Diante de todo o exposto ao longo do processo em referência, bem como o que está sendo destacado nos presentes memoriais, requer o arquivamento dos autos, por perda de objeto, ou, subsidiariamente, acaso não seja acolhida a defesa de mérito da empresa, que seja aplicada a pena alternativa de multa. [grifos do original]

2.28. Na ocasião, optei por retirar o processo de pauta, com vistas a examinar os novos argumentos trazidos pela defesa da empresa, o que foi registrado sob a forma da Certidão de Julgamento REDIR-SEGER (SEI nº 14804888), de 22/12/2022.

2.29. Em 10/1/2023, a Viação Esmeralda apresentou um plano de adequação, sob o documento SEI nº 14958719, integrante do processo 50500.006073/2023-47. No pedido, a empresa afirma o que se segue:

O presente Plano de Adequação tem o objetivo de apresentar à Diretoria da Agência Nacional de Transportes Terrestres, proposta de melhoria em questões regulatórias afetas à Viação Esmeralda Ltda, notadamente, a correção de descumprimentos de obrigações legais ou regulamentares e o adimplemento fiscal junto à ANTT.

Inicialmente cabe destacar que o Plano apresentado decorre da finalização de processo instaurado para apurar irregularidades na prestação do serviço de transporte interestadual e internacional de passageiros operados pela empresa Viação Esmeralda Transportes Ltda., mais especificamente, a execução de seccionamentos não autorizados e o abandono de mercados a ela outorgados administrativamente ou judicialmente, no qual sugeriu-se pela área técnica, ao fim, a aplicação da penalidade de suspensão dos serviços por 30 (trinta) dias.

O Plano proposto equipara-se, em parte, com as medidas reparadoras de conduta, que são ações em que o agente econômico repara o não atendimento a dispositivo da legislação aplicável, em prazo pré-estabelecido, e passa a cumpri-lo em sua integralidade evitando a aplicação de penalidades.

[...]

- OBJETIVOS ESPECÍFICOS DO PLANO DE ADEQUAÇÃO

- Identificar os ajustes prioritários a serem implementados para atendimento das isposições normativas da ANTT;
- Indicar medidas necessárias para a necessária adequação, incluído termo final de cumprimento para cada caso;
- Aprimorar a segurança do serviço prestado e estabelecer diretrizes que estejam em conformidade com as obrigações da operadora, mediante diagnóstico, implantação, consolidação, avaliação e ajustes, independente das condutas apontadas pela Comissão Processante;
- Adotar providências para que não reincida nos descumprimentos que ensejaram os processos administrativos sancionadores;
- Suspender, até que seja atestado o cumprimento das adequações, a aplicação da pena de suspensão pelo prazo de 30 (trinta) dias
- Uma vez adotadas as providências relacionadas ao ateste do cumprimento das obrigações previstas no Plano, arquivar a CPA objeto de apuração nos autos 50500.116062/2021-11, de forma análoga ao que dispõe o parágrafo único do art. 9º da Portaria 24, de 29.08.2021, que regulamenta a Resolução nº 5.823, de 12 de junho de 2018. Em caso de descumprimento, a empresa assumirá o ônus da aplicação da pena proposta pela Comissão Processante de suspensão dos serviços por 30 (trinta) dias.

2.30. A partir do exposto, a empresa identificou a necessidade de três adequações – implementação do Monitriip, frota insuficiente e adimplemento das multas impeditivas –, para as quais sugeriu as seguintes ações, respectivamente: contratação de fornecedora de *software*; finalizar contratos de arrendamento e comodato para inclusão de novos veículos no Sishab; e efetivar o parcelamento dos débitos.

2.31. São os fatos a relatar.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. O processo que chega à deliberação da Diretoria Colegiada diz respeito a processo administrativo ordinário em face da empresa Viação Esmeralda Transportes Ltda., CNPJ nº 04.229.706/0001-8000001-84, para apurar infrações administrativas à legislação de transportes rodoviário de passageiros.

3.2. Trata-se, pois, de matéria de competência da Diretoria Colegiada, conforme o art. 4º, § 3º, da Resolução 5.083/2016, assim como pelo inciso XI do art. 11 do Regimento Interno, razão pela qual deve ser objeto de deliberação do órgão de cúpula da ANTT.

3.3. Registra-se que o processo administrativo ordinário teve seu curso regular e seguiu todos os procedimentos previstos no regulamento dos processos administrativos da Agência, tendo sido observada a garantia constitucional de ampla defesa e contraditório.

- 3.4. O exame do inteiro teor do processo principal, que deu origem a esse processo administrativo ordinário, e dos demais processos a ele anexados, indicam o descumprimento reiterado – e de forma continuada – de regras de regência do transporte rodoviário interestadual de passageiros.
- 3.5. Possivelmente por essa razão a Comissão Processante entendeu pertinente promover a apuração dos fatos em um único processo sancionador ordinário, por supor que tal escolha resultaria em economia processual.
- 3.6. Embora trate-se de uma decisão lógica, entendo que não seria cabível ao caso concreto. A uma, em razão das diferentes naturezas jurídicas do serviço prestado pela Viação Esmeralda, inicialmente como autorizatória judicial e posteriormente como autorizatória administrativa, a partir da Resolução ANTT 5.086/2016.
- 3.7. A duas, porque as condutas imputadas à empresa não possuem o mesmo conseqüente jurídico, condição essencial para que se promova uma adequada apuração conjunta dos fatos processuais.
- 3.8. As normas jurídicas sancionadoras são compostas por uma regra a ser observada e das respectivas conseqüências de seu descumprimento. Ainda que a regra seja a mesma – paralisação de serviço, por exemplo –, diferentes conseqüências resultam em distintas normas jurídicas sancionadoras.
- 3.9. Ou seja, se as conseqüências da paralisação de serviço são alteradas no tempo, torna-se imperioso reconhecer a existência de mais de uma norma jurídica sancionadora referente a essa regra.
- 3.10. Essa conclusão, associada ao princípio da ultratividade da norma, e às diferentes naturezas jurídicas da prestação de serviço por parte da Viação Esmeralda, comprometem, ao meu juízo, a apuração conjunta da plêiade de fatos descritos em desfavor da empresa.
- 3.11. Na medida em que os fatos pretéritos à edição da Resolução ANTT 4.770/2015 não podem ser apurados à luz das regras trazidas por esse regulamento, entendo que o objeto da apuração deva ser segregado, garantindo uma correspondência entre os fatos apurados e suas conseqüências jurídicas.
- 3.12. Seguindo essa linha e atendo-se aos fatos fartamente descritos e apurados previamente à obtenção do Termo de Autorização (TAR) por parte Viação Esmeralda, e alinhando-me ao entendimento da Procuradoria Federal junto à ANTT quanto à inexistência de prescrição da pretensão punitiva, entendo haver elementos caracterizadores de infração grave, a justificar a aplicação da norma do art. 78-G da Lei 10.233/2001, com a conseqüente suspensão da outorga, conforme sugerido pela Comissão Processante.
- 3.13. Outrossim, deve-se reconhecer que eventual suspensão da autorização judicial pretérita da empresa configurar-se-ia como penalidade ineficaz, não produzindo efeitos sobre os mercados integrantes do TAR da Viação Esmeralda.
- 3.14. Nesse caso, parece plenamente justificável recorrer à norma do art. 65 da Resolução ANTT 5.083/2016, aplicando a pena alternativa de multa a partir da fórmula prevista no art. 4º da Resolução ANTT 233/2003.
- 3.15. Sobre o método de cálculo da pena alternativa de multa nos serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros, a proposição regulamentar estima um valor de referência proporcional à receita estimada da empresa infratora.
- 3.16. Para tanto, requer-se a última produção anual de transportes da empresa em passageiro por quilômetro (pass.km), garantindo-se a proporcionalidade da sanção imputada.
- 3.17. Embora a Agência disponha das informações sobre a operação das empresas, nem sempre essas encaminham todos os dados relativos à demanda transportada, o que inviabilizaria mensurar a receita anual estimada.
- 3.18. Todavia, entendo que a ausência de dados de demanda por omissão da empresa infratora não impossibilita que a Agência estime o valor de referência da multa, mormente em situações como no caso concreto, em que a penalidade proposta de suspensão restaria ineficaz.
- 3.19. Essa interpretação é suportada pelo § 5º do art. 4º da Resolução ANTT 233/2003, para quem o valor de referência – decorrente da aplicação da fórmula – pode ser majorado ou minorado, mediante decisão fundamentada, resultando no valor final da multa.
- 3.20. Se a diretoria pode decidir por um valor de multa entre os patamares mínimo e máximo previstos – de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) –, desde que motivadamente, com mais razão a mesma diretoria pode estimar um parâmetro que permita calcular o valor de referência a balizar o valor final da multa.
- 3.21. Para tanto, entendo razoável que na ausência de informações sobre o total de passageiros transportados, assumo-se como valor base a demanda transportada de 46 assentos por viagem, total de assentos normalmente presentes no serviço convencional, no quais se oferta as gratuidades e benefícios tarifários.
- 3.22. Considerando-se que a Viação Esmeralda não forneceu informações sobre a demanda de passageiros em 2022, conforme os sistemas da Supas, e tendo-se por base a quilometragem estimada a partir do total de viagens semanais previstas no quadro de horários da empresa no último ano – 1.867.177,10 km –, chegou-se ao valor de referência de R\$ 23.092,05 (vinte e três mil noventa e dois reais e cinco centavos), que adoto como valor final da multa.
- 3.23. Registre-se que o pleito de pena alternativa de multa consta do memorial apresentado

pela Viação Esmeralda previamente à realização da 947ª Reunião de Diretoria. Acolho o pedido da empresa, mas não pelos fundamentos por ela suscitados, mas pelas razões expostas alhures.

3.24. Quanto ao conjunto de fatos integrantes dos processos posteriores à obtenção do TAR por parte da Viação Esmeralda, entendo razoável que esses possam ser apurados em outro processo administrativo ordinário, constituído especificamente para essa finalidade.

3.25. Por essa razão, deixo de analisar o plano de adequação constante do processo 50500.006073/2023-47, por entender que as medidas nele previstas não tem relação com os fatos referentes à apuração da conduta da Viação Esmeralda enquanto autorizatória judicial e que norteiam a proposição que trago à deliberação colegiada.

3.26. Recomendo, contudo, que a Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros (Supas), em conjunto com a Sufis, analise o referido plano de adequação à luz da Resolução ANTT 5.823/2018, preferencialmente antes da instauração do processo administrativo ordinário referido no item 3.24.

3.27. Não obstante entenda que as provas trazidas aos autos suportariam a conclusão da Comissão Processante, posteriormente referendada pela Sufis no RELATÓRIO À DIRETORIA 277 (SEI nº 11738177), a segregação dos fatos em razão da natureza jurídica do serviço prestado - entre autorização judicial e autorização administrativa - justificariam a conversão da penalidade de suspensão de uma autorização judicial não mais vigente em uma pena alternativa de multa.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante todo o exposto, VOTO no sentido de:

a) aplicar a pena alternativa de multa de que trata o art. 65 da Resolução ANTT 5.083/2016 em desfavor da empresa Viação Esmeralda Transportes Ltda., CNPJ nº 04.229.706/0001-800, no valor de R\$ 23.092,05 (vinte e três mil noventa e dois reais e cinco centavos).

b) recomendar que a Supas analise o plano de adequação apresentado pela Viação Esmeralda Transportes Ltda. no corpo do processo 50500.006073/2023-47, na forma da Resolução ANTT 5.823/2018; e

c) recomendar que os fatos imputados à Viação Esmeralda Transportes Ltda. ocorridos após a edição da Resolução ANTT 5.086/2016 sejam apurados em novo processo administrativo ordinário, preferencialmente após o exame da viabilidade de celebração de Termo de Ajuste de Conduta proposto pela empresa.

Brasília, 16 de fevereiro de 2023.

DAVI FERREIRA GOMES BARRETO
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **DAVI FERREIRA GOMES BARRETO**, Diretor, em 16/02/2023, às 17:04, 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 **14755451** e o código CRC **FEFC0B0A**.

Referência: Processo nº 50500.116062/2021-11

SEI nº 14755451

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