

RELATORIA: DEB

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 016/2017

OBJETO: PROCESSO INSTAURADO PARA AVERIGUAÇÕES PRELIMINARES DE INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE COMETIDAS PELA EMPRESA BUENO VIAGENS LTDA.

ORIGEM: SUPAS

PROCESSO (S): 50500.228412/2016-15

PROPOSIÇÃO PRG: PARECER N° 02477/2016/PF-ANTT/PGF/AGU

PROPOSIÇÃO DEB: APROVAR O ARQUIVAMENTO DO PRESENTE PROCESSO ADMINISTRATIVO, INSTAURADO EM DESFAVOR DA EMPRESA BUENO VIAGENS LTDA.

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

I - DAS PRELIMINARES

Trata-se de Processo Administrativo instaurado com o intuito de verificar se, de fato, há indícios de cometimento de infração grave pela autorizatária Empresa Bueno Viagens Ltda, em face de denúncia feita pela Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros – ABRATI.

II – DOS FATOS

Os autos em epígrafe originaram-se do Of. 24/2015, de 19 de maio de 2016, protocolado nesta Agência sob o n° 50500.186077/2016-71, por meio do qual a Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros – ABRATI relata, em suma, que a maioria das transportadoras detentoras de liminares vem operando mercados de forma diversa da que lhe foi deferida por decisão judicial e não atende inúmeras seções que constam de suas liminares, contrariando disposições da Resolução n° 4.770/2015.



Informa que há relatos de que algumas LOPs contam com sectionamentos infundáveis, em linhas que tem seus pontos terminais há mais de 2.000 km de distância entre si e os veículos que vem atendendo essas ligações não cumprem todo o trajeto, haja vista não lhes interessar o atendimento objeto de seus pedidos judiciais que agora restaram convertidos em LOPs, eis que fazem somente partes onde demandas mais atrativas lhes convém, geralmente em superposição e com interferências em mercados regulares de outras operadoras, provocando impacto capaz de desestruturar as operações regulares preexistentes, com concorrência ruinosa, aspectos que são vedados pela nova regra estabelecida pela Resolução 4.770.

Diante dos fatos relatados, a ABRATI solicita que todos os casos de Licenças Operacionais deferidas a empresas detentoras de Linhas, seja procedida rigorosa fiscalização para efeito de conferência da forma de operação dessas empresas e se restar comprovada as inconformidades ora relatadas, que as respectivas Licenças Operacionais sejam revogadas e com a aplicação das demais cominações previstas na legislação aplicável.

Em razão da denúncia apresentada, os autos foram enviados à SUPAS, em 20 de maio de para levantamento dos casos que se enquadraram no Ofício 24/2015, para que, em momento posterior seja dado encaminhamento a SUFIS no intuito de efetuar os procedimentos de fiscalização necessários.

III - DA ANÁLISE PROCESSUAL

Por meio do Despacho n.º 103/2016/SUFIS/GEFIS, à fls. 12 e 13, a SUFIS consignou “que existe indicio relevante de inexecução de linha ou seção autorizada judicialmente.”.

A Nota Técnica n.º 334/2016/GETA/E/SUPAS/ANTT, fls. 20 a 24, de 10 de junho de 2016, recomendou que:

“(…) considerando os indícios de que as empresas não operavam suas linhas na mesma forma concedida judicialmente, o que significa que estavam descumprindo a decisão judicial e não se enquadravam no período de transição, sugere-se que, até que se conclua os processos de apuração, com o contraditório e ampla defesa, as LOPs das empresas que foram constatadas indícios de operação irregular deverão ser concedidas na forma em que foram autorizadas judicialmente e não na forma solicitada pelas empresas, cujos mercados foram alterados com seus novos pedidos, conforme previsto no art. 25 da Resolução n.º 4770/2015”.

Diante disso, os autos foram remetidos à Procuradoria-Geral para manifestação, pelo que foi elaborada a NOTA N.º 4109/2016/PF-ANTT/PGF/AGU, às fls. 28 e 29, “entendendo que a Minuta de Deliberação está apta a ser publicada, refletindo exatamente o que foi exposto pela SUPAS, não merecendo qualquer observação quanto ao seu teor”.

RCM

A Diretoria Colegiada, por meio da Deliberação nº 170, fls. 45 e 46, de 22 de junho de 2016, determinou “à Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros – SUPAS que promova a instauração de processo administrativo para apuração dos fatos”.

O Superintendente de Serviços de Transporte de Passageiros, por meio da Portaria nº 93, de 29/06/2016, designou o Servidor Jefferson Artur Sardeiro Bezerra dos Santos para conduzir os Procedimentos de Averiguações Preliminares, instaurados em face das 30 empresas ali arroladas, dentre as quais a Bueno Viagens Ltda., com vistas à apuração dos fatos apontados no processo em epígrafe e seus desdobramentos.

Foi solicitado a SUFIS informações sobre as infrações imputadas à Bueno Viagens Ltda., investigada nestes autos, tais como número dos autos de infração, local, data e demais documentos e esclarecimentos que possam influir na apuração da prática das infrações objeto do processo.

Em 10 de novembro de 2016, o Relatório Circunstanciado fls. 66 a 69 concluiu que a empresa Bueno Viagens Ltda. “não praticou ato que legitime a Revogação de seu Termo de Autorização, ou da sua Licença Operacional, ou mesmo que a sujeite às penalidades previstas no art. 78-A, incisos IV e V, da Lei nº 10.233/2001”, razão pela qual recomendou o arquivamento do processo administrativo.

As hipóteses de Declaração de Inidoneidade são arroladas no art. 86 do Decreto nº 2521/1998:

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.

Como registrado no Relatório Circunstanciado, não se extrai da denúncia formulada pela ABRATI, ou do Memorando da GEFIS, qualquer infração que configure uma das causas de Declaração de Inidoneidade.

Vale ressaltar que a “prática de serviço não autorizado ou permitido”, constante do inciso VI supra, não se confunde com a prática de “executar serviços de transporte rodoviário interestadual ou internacional de passageiros sem prévia autorização ou permissão”, pois a hipótese que desafia a pena de Declaração de Inidoneidade está delineada no art. 36, § 5º, daquele decreto:

Art. 36. Os serviços especiais previstos nos incisos I e II do caput do art. 35 têm caráter ocasional, só podendo ser prestados em circuito fechado, sem implicar o estabelecimento de serviços regulares ou permanentes e dependem de autorização da Agência Nacional de Transportes Terrestres, independentemente de licitação, observadas, quando for o caso, as normas dos tratados, convenções e acordos internacionais, enquanto vincularem a República Federativa do Brasil.



RCM

(...)
§ 5º A empresa transportadora que se utilizar de autorização para tratamento contínuo, tratamento eventual ou turístico para a prática de qualquer outra modalidade de transporte diversa da que lhe foi autorizada, será declarada inidônea e terá seu registro cadastral cassado imediatamente, sem prejuízo da responsabilidade civil e das demais penalidades previstas neste Decreto.
(Gritamos)

Já a respeito da pena de Cassação, citamos os seguintes dispositivos da Lei nº 10.233/2001:

Art. 48. Em caso de perda das condições indispensáveis ao cumprimento do objeto da autorização, ou de sua transferência irregular, a Agência extingui-la-á mediante cassação.
.....
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.
(Gritamos)

Não há como concluir, da mesma forma, pela ocorrência de hipóteses de Cassação do serviço, sobretudo se considerarmos que “as condições indispensáveis ao cumprimento da autorização” foram devidamente constatadas pelo setor técnico, por meio do exame rigoroso de extenso rol de documentos, por ocasião da verificação dos requerimentos de TAR e LOP, como já pontuado nestes autos.
Resta agora considerar a Resolução nº 2868/2008, que regulamentou a Autorização Especial, cujo texto prevê o seguinte:

Art. 1º Autorizar as empresas prestadoras dos serviços públicos regulares de transporte coletivo rodoviário interestadual de passageiros, com extensão superior a 75 km, relacionados no Anexo I, a operar, em caráter precário, esses serviços no regime de Autorização Especial, com base no art. 49 da Lei nº 10.233, de 2001, até o dia 31 de dezembro de 2014 ou até que, por meio de processo licitatório, sejam celebrados os contratos de permissão e iniciada a efetiva operação dos serviços que irão suceder os ora autorizados, o que ocorrer primeiro.
(...)
§ 2º Na hipótese de extinção da Autorização Especial, por cassação, revogação ou paralisação do serviço pela autoridade, o serviço será prestado por outra autorizada do sistema regular, observados o prazo e condições dispostos no caput.
(Gritamos acrescidos)

Como se pode notar, a “paralisação do serviço pela autoridade” é considerada hipótese de extinção da Autorização Especial e, portanto, da Autorização Judicial. Aliás, é também uma circunstância que enseja a Caducidade da Permissão, definida no art. 25, do Decreto nº 2521/1998:

Art. 25. A inexecução total ou parcial do contrato acarretará, a critério da Agência Nacional de Transportes Terrestres, a declaração de caducidade da permissão, ou a aplicação das penalidades a que se referem os arts. 79 a 81 deste Decreto.
§ 1º Incorre na declaração de caducidade, da permissão a transportadora que:
(...)
b) **paralisar o serviço por mais de quinze dias consecutivos, ou concorrer para tanto, ressaldadas as hipóteses decorrentes de caso fortuito ou de força maior.**
(Gritamos acrescidos)

A Cassação/Caducidade só se opera mediante paralisação superior a 15 (quinze) dias, não havendo que se falar em mera supressão de viagem a que esteja obrigado (fls. 57, dentre outras), que atrairia exclusivamente a pena de multa pecuniária (art. 1º, III, h, da Resolução nº 233/2003 e art. 2º, III, h, da Resolução nº 3075/2009).

RCM

Com efeito, foi apurado se houve efetiva paralisação do serviço em período superior a 15 (quinze) dias, por parte da Bueno Viagens Ltda.

Partindo dessas premissas, foram avaliados os relatórios de fiscalização acostados aos autos, nos quais se noticiou que foram lavrados 33 (trinta e três) autos de infração no decorrer de 476 (quatrocentos e setenta e seis) fiscalizações realizadas.

Dentre as informações constantes do Memorando GEFIS, foi relatada a ocorrência de condutas relativas à condição de inexecução total e parcial de determinados serviços.

Como foi ressaltado no Relatório Circunstanciado, embora a expressão “inexecução total” sugira a paralisação da linha, o termo refere-se ao art. 1º, III, ‘h’, da Resolução nº 233/2003, que contém o tipo “suprimir viagem a que esteja obrigado, sem prévia comunicação à ANTT”. Ou seja, tal enquadramento é reservado à empresa que deixou de realizar determinada viagem, em horário no qual estava obrigada, sem um lapso temporal específico, não implicando necessariamente em paralisação efetiva do serviço, distinguindo-se, assim, da figura prevista no art. 25 do Decreto nº 2521/1998.

Portanto, dentre os autos lavrados em desfavor da transportadora pela ANTT, nenhum possui o condão de caracterizar a paralisação total do serviço, em período superior a 15 dias.

Assim sendo, não se extrai dos autos fato capaz e suficiente para a recomendação da Cassação das autorizações judiciais que foram concedidas à empresa, ou mesmo para a instauração de Processo Administrativo Ordinário.

Solicitada sua manifestação, a Procuradoria Federal junto à ANTT, por meio do Parecer nº 02477/2016/PF-ANTT/PGF/AGU, fls 72 a 74, consignou que:

“concorda com a conclusão do Relatório Circunstanciado de fls. 66 a 69 v., que propôs o arquivamento da presente averiguação preliminar, na medida em que a empresa não praticou ato que legitime a revogação de seu Termo de Autorização, ou qualquer outro ato que se sujeite a uma penalidade mais gravosa além daquelas que já foram aplicadas com a reprimenda de multa.”

Diante das diligências realizadas, consideradas as razões expendidas no Relatório Circunstanciado lavrado às fls. 66 a 69, bem como no Parecer da PF/ANTT de fls 72 a 74, conclui que a Empresa Bueno Viagens Ltda. não praticou ato que legitime a Revogação de seu Termo de Autorização, ou da sua Licença Operacional, ou mesmo que a sujeite às penalidades previstas no art. 78-A, incisos IV e V, da Lei nº 10.233/2001, e propõe o arquivamento do processo, na forma do art. 19, I, da Resolução ANTT nº 5083/2016 e art. 52 da Lei nº 9.784/1999.



IV - DA PROPOSIÇÃO FINAL

Isso posto, considerando as instruções técnicas e jurídicas constantes dos autos,

VOTO por:

a) Determinar o arquivamento do presente processo administrativo, instaurado em desfavor da empresa Bueno Viagens Ltda.;

b) Determinar a Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros – SUPAS que notifique a empresa Bueno Viagens Ltda. acerca dos termos da decisão aprovada pela Diretoria Colegiada, em atendimento à Lei nº 9.784/1999, art. 3º, inc. II.

Brasília, 30 de janeiro de 2017

ELISABETH BRAGA
Diretora

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

Em 30 de janeiro de 2017.

Ass:
Ronaldo Cabral Magalhães
Matricula: 1352442
Assessoria - DEB