



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLA

RELATORIA: DLA

TERMO: VOTO À DIRETORIA

NÚMERO: 24 /2023

OBJETO: PROCESSO ADMINISTRATIVO ORDINÁRIO

ORIGEM: SUFIS

PROCESSO (S): 50515.000396/2018-09

PROPOSIÇÃO PRG: Não se aplica

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

EMENTA:

RECURSO CONTRA DELIBERAÇÃO DO COLEGIADO. RECEBIMENTO COMO PEDIDO RECONSIDERAÇÃO NOS TERMOS REGIMENTAIS. CERCEAMENTO DE DEFESA INOCORRÊI PRESCRIÇÃO INOCORRÊNCIA. PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE DA DELIBER. RECONHECIDAS. RECONSIDERAÇÃO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. PENA DE CASSAÇÃO AUTORIZAÇÃO MANTIDA.

1. DO OBJETO

1.1. Trata-se de "Recurso Administrativo c/c Pedido de Efeito Suspensivo" (16446208) interposto pela empresa VIAÇÃO NOVA INTEGRAÇÃO LTDA., contra a Deliberação nº 88, de 30 de março de 2023 (16248195), que aplicou à empresa a pena de cassação da Autorização pela infração prevista pelo art. 86, VI, do Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998, com fulcro no art. 78-H da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.

2. DOS FATOS

2.1. O Processo Administrativo Ordinário foi instaurado por meio da Portaria nº 112, de 17 de outubro de 2019 (1758222), que constituiu Comissão de Processo Administrativo para apuração das seguintes irregularidades: “não disponibilizar a venda de bilhetes de passagens e não conceder benefícios tarifários previstos em lei; não observância das normas de utilização de veículos em serviços regulares; incorreções em bilhetes; não observação às normas de transporte de bagagens”, conforme NOTA TÉCNICA Nº 014/2018/COFIS/URSP, (0120947).

2.3. Os Despachos Nº 3116/2018/ GETAU/SUPAS (0120947) e Nº 528/2018/SUPAS/SUPAS (0120947)

evidenciam que a aplicação de “autos de infração” não foram suficientes para coibir a prática de irregularidades pela empresa VIAÇÃO NOVA INTEGRACAO LTDA.

2.4. Destacamos aqui trecho do **DESPACHO CGPAS15996521**, de 17 de março de 2023, em atendimento ao **DESPACHO DFQ 15957109**.

(...)

26. esse sentido destaca-se o número relevante de autuações em desfavor da empresa verificado nos sistemas de processamento de multas, totalizando 3678 (três mil e seiscentos e setenta e oito) autos lavrados em todo o histórico. A partir de 12/04/2018, nota-se no sistema SIFAMA o registro de 864 (oitocentos e sessenta e quatro) autos de infração. Se considerarmos a quantidade de linhas operadas pela empresa à época, 7 (sete), das quais duas serviços diferenciados derivados das respectivas linhas base, temos o indicativo de atuação do regulado não aderente às normas, pelo número elevado e diversidade de infrações, por diversos motivos.

(...)

38. Entretanto, deve-se considerar, em análise pela convalidação de sanção não pecuniária em multa, a relevante quantidade de autuações lavradas em desfavor da empresa, das quais resultaram 1839 (um mil e oitocentos e trinta e nove) penalidades de multas em processos com decisão definitiva já configurada, as quais ainda constam sem registro de pagamento pela empresa e em processo de cobrança, conforme informações extraídas dos sistemas da Agência (parágrafo 19).

2.5. A empresa foi devidamente cientificada e apresentou defesa e documentos.

2.6. O RELATÓRIO FINAL - CPA (2628452), em 06/02/2020, após a devida instrução dos autos, sugeriu à Diretoria Colegiada: “A aplicação da pena de cassação da Autorização e declaração de inidoneidade, em prazo a ser fixado pela Diretoria, em face da empresa Viação Nova Integração Ltda.”.

2.7. Em 30 de março do corrente, por meio da DELIBERAÇÃO N° 88, A Diretoria Colegiada decidiu pela aplicação da pena de cassação da Autorização à empresa Viação Nova Integração Ltda., e encaminhamento do processo à Procuradoria Federal junto à Agência Nacional de Transportes Terrestres para apresentação dos achados deste processo administrativo ao juízo competente.

2.8. Em 14 de abril p.p. foi apresentado o presente **RECURSO ADMINISTRATIVO 0500.097945/2023-78 - 16446208**).

2.9. É o relatório.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. Alega a recorrente, em apertada síntese: preliminarmente que houve cerceamento de defesa no decorrer do processo e a prescrição punitiva e intercorrente, no mérito questiona a aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade na aplicação da pena. Requer ainda a aplicação de efeito suspensivo ao recurso.

3.2. O recurso é cabível e foi interposto tempestivamente. Portanto o recebo como pedido de reconsideração, nos termos do RI e conheço.

DO EFEITO SUSPENSIVO

3.3. Quanto ao pedido de efeito suspensivo, a regra geral do art. 59 da Resolução ANTT n° 5.083/2016 estabelece que os recursos serão recebidos sem efeito suspensivo, podendo ser concedido o efeito, a critério da autoridade, caso haja receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução.

3.4. No caso em tela, tendo em vista a natureza e reiteração contumaz das irregularidades apuradas, bem como a velocidade com que essa reconsideração será levada ao Colegiado, rejeito o pedido.

DO ALEGADO CERCEAMENTO DE DEFESA

3.5. A recorrente foi devidamente intimada dos atos processuais, tendo inclusive se desincumbido

tempestivamente dos seus prazos apresentando defesa, documentos e alegações finais.

3.6. Constatam do processo recibos demonstrando a confirmação do recebimento e leitura da comunicação (2154811) para apresentação de defesa no prazo de 30 (trinta) dias (2242009) e da comunicação (2511712) para apresentação de alegações finais em 10 (dez) dias (2563284).

3.7. A Procuradoria inclusive, através do PARECER nº. 00074/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, de 04/03/2020 (3064784), entendeu devidamente cumprido todo o rito do processo.

3.8. Assim, afasto a preliminar de nulidade processual, por cerceamento de defesa.

DA ALEGADA PRESCRIÇÃO PUNITIVA E INTERCORRENTE

3.9. O Presente processo se inicia com a Nota Técnica nº 014/2018/COFIS/URSP de 17 de agosto de 2018 (0120947, fl. 73), referente a ordens de serviço executadas pela fiscalização entre 14 de janeiro e 23 de julho e no dia 09 de agosto de 2018, afastada aí a primeira alegação, de que as fiscalizações se deram entre os anos de 2016 e 2017.

3.10. O Relatório Final da Comissão (2628452) foi assinado na data de 06 de fevereiro de 2020, ou seja, ainda que aplicável o prazo prescricional alegado, o que não se reconhece, ainda assim não incidiria a prescrição.

3.11. A recorrente ignora também os demais atos interruptivos ocorridos durante a tramitação do processo, especialmente, mas não só, a Portaria nº 112, de 17 de outubro de 2019 (1758222), que constituiu Comissão de Processo Administrativo e a própria Deliberação nº 88, de 30 de março de 2023 (16248195), atos que indubitavelmente interromperiam o eventual o prazo prescricional quinquenal.

3.12. Cumpre ressaltar que a apuração da conduta infracional contumaz do regulado, sob amplo espectro de irregularidades verificadas aos diversos regulamentos desta Agência, independeria de autos de infração em específicos, mas sim de todo o conjunto de inadequações verificadas em sua atuação no transporte de passageiros.

3.13. Isto posto, afasto também a alegação de prescrição.

3.14. Afastadas as preliminares, passemos análise da alegação de mérito.

PROPORCIONALIDADE e RAZOABILIDADE; MULTA - SUBSTITUIÇÃO DE PENA

3.15. Quanto às alegações sobre a inadequação da sanção aplicada, não se verificam novos argumentos ou elementos que venham a alterar a convicção formada pela Diretoria Colegiada.

3.16. A penalidade leva em consideração, corretamente, o histórico de infrações da empresa, eventuais agravantes e atenuantes, conforme trechos extraídos dos autos:

RELATÓRIO FINAL - CPA (2628452)

(...)

15. Fiscalizações realizadas em terminais de diferentes estados registraram o descumprimento sistemático das normas que regem a prestação do serviço, por parte da Viação Nova Integração Ltda.

(...)

17. Neste cenário, chamou atenção da SUPAS, de um lado, a total falta de rigor no registro da sua frota e, do outro, a desobediência do esquema operacional cadastrado, seja pela execução irregular de algumas seções, seja pela supressão não autorizada de outras.

18. Sobre a frota, os relatórios indicam que é prática usual a introdução de veículos sem o devido registro, conforme destacado abaixo (SEI-0120947, fls. 51)(...)

19. Em outra oportunidade, concluiu-se que a utilização de veículos sem cadastro é a infração mais praticada pela empresa (SEI-0120947, fls. 15). Há registros também de ônibus fora de circulação trafegando normalmente (SEI-0120947, fls. 26). Em outras abordagens, a transportadora foi notificada pela operação simultânea (SEI-0120947, fls. 50).

20. Na verdade, mais do que manter uma frota desorganizada, as circunstâncias indicam que a

requerida ignorou o caráter personalíssimo da Licença Operacional (Resolução ANTT nº 4770/2015, art. 2º, VIII). Afinal, além de automóveis, há evidências suficientes de que as empresas parceiras estão compartilhando o próprio serviço delegado.

(...)

22. Essa coligação entre empresas, além de irregular, contribui para a precarização dos serviços, o que se observa do péssimo nível de conservação de alguns equipamentos, chegando ao extremo de se deparar com ônibus com uma porta semiaberta, “amarrada com corda” (SEI-0120947, fls. 26).

23. Além da questão da frota, ponto relevante é a inobservância do esquema operacional. Sobre isso, os autos reúnem vasto registro de seccionamentos não autorizados, confirmados por mapas de viagem (SEI-0120947, fls. 08), supressão de seções obrigatórias (SEI-0120947, fls. 42) e até abandono de mercados (SEI-0120947, fls. 32).

(...)

28. Ressalte-se que a prova da adequação do serviço poderia se dar com demonstração dos dados previstos no Resolução nº 4499/2014. Porém, como é sabido, a empresa tem produzido relatórios incompletos do MONITRIIP, o que reduziria o seu valor probatório, mesmo se tivessem sido juntados pela defesa.

(...)

30. Como se percebe, a Viação Nova Integração ofertou o serviço e emitiu bilhetes para mercados irregulares, suprimiu permanentemente seções que deveria executar, combinou ramais de maneira clandestina, e ignorou por completo as normas sobre registro da frota, tudo isso demonstrando o caráter sistemático e habitual da infração.

31. Essas circunstâncias denotam a ineficácia das autuações com base no art. 1º, IV, da Resolução nº 233/2003, que não foram capazes de prevenir novas transgressões.

RELATÓRIO À DIRETORIA 484 (13286512)

(...)

4.2.5. Em consulta ao Sistema de Multas - SISMULTAS foram extraídos os dados referentes a autuações e respectivos processos, registrados por infrações da empresa às normas para o transporte de passageiros regulado pela ANTT (13701560). Constam 2.814 (dois mil e oitocentos e quatorze) registros de autuações e processos correspondentes no SISMULTAS.

4.2.6. Em consulta ao Sistema de Fiscalização, Autuação, Multas e Arrecadação - SIFAMA foram extraídos os dados referentes a autuações e respectivos processos, registrados por infrações da empresa às normas para o transporte de passageiros regulado pela ANTT (13701560). Contam 864 (oitocentos e sessenta e quatro) registros de autuações e processos correspondentes no SIFAMA.

DESPACHO CGPAS 15996521

(...)

13. O processo teve origem em apuração motivada por reclamações formuladas pelos usuários junto à Ouvidoria da ANTT, a respeito dos serviços operados pela Viação Nova Integração Ltda.

(...)

18. Dos sistemas, consta a indicação de 446 (quatrocentos e quarenta e seis) multas pagas.

19. Em procedimentos para cobrança de multas, encontram-se processos nas situações - Dívida Ativa (execução fiscal), 1753 processos; Encaminhado à PRG, 64 processos; Inscrito no SERASA, 22 processos.

21. Dos sistemas, consta a indicação de 446 (quatrocentos e quarenta e seis) multas pagas.

I - A partir de 12/04/2018, até 17/10/2019 (data da instauração deste processo sancionador):

Código 102 (bilhetes de passagem fora das especificações) - 54 autos de infração, 44 deles relacionados às linhas 10-9006-00 e 10-9007-00;

Código 105 (não disponibilizar venda de bilhetes no prazo) - 101 autos de infração, 89 deles relacionados às linhas 10-9006-00 e 10-9007-00;

Código 303 (veículos fora das condições técnicas estabelecidas) - 41 autos de infração, 38 deles relacionados às linhas 10-9006-00 e 10-9007-00;

Códigos 313 e 314 (não disponibilização de gratuidades e descontos previstos em lei) - 89 autos de infração, 77 deles relacionados às linhas 10-9006-00 e 10-9007-00;

Código 319 (veículo sem habilitação na ANTT) - 65 autos de infração, 58 deles relacionados às linhas 10-9006-00 e 10-9007-00;

Código 401 (serviço não autorizado) - 22 autos de infração, 11 deles relacionados às linhas 10-9006-00 e 10-9007-00;

Código 413 (motorista não habilitado na ANTT) - 33 autos de infração, 29 deles relacionados às linhas 10-9006-00 e 10-9007-00.

II - Após 17/10/2019 (data da instauração deste processo sancionador):

Código 102 (bilhetes de passagem fora das especificações) - 13 autos de infração, 12 deles relacionados às linhas 10-9006-00 e 10-9007-00;

Código 105 (não disponibilizar venda de bilhetes no prazo) - 32 autos de infração, 28 deles relacionados às linhas 10-9006-00 e 10-9007-00;

Código 202 (atraso na prestação do serviço) - 19 autos de infração, 18 deles relacionados às linhas 10-9006-00 e 10-9007-00;

Código 303 (veículos fora das condições técnicas estabelecidas) - 32 autos de infração, 28 deles relacionados às linhas 10-9006-00 e 10-9007-00;

Código 313 (não disponibilização de gratuidades previstas em lei) - 23 autos de infração, 20 deles relacionados às linhas 10-9006-00 e 10-9007-00;

Código 319 (veículo sem habilitação na ANTT) - 20 autos de infração, 13 deles relacionados às linhas 10-9006-00 e 10-9007-00;

Código 401 (serviço não autorizado) - 10 autos de infração, 5 deles relacionados às linhas 10-9006-00 e 10-9007-00;

22. Em análise, pode-se extrair que as linhas de prefixo 10-9006-00 e 10-9007-00 concentram a maioria das infrações verificadas.

(...)

25. A apuração fiscalizatória referente à atuação da empresa ocorreu de forma difusa, de forma a verificar a postura do transportador quanto ao atendimento a todo regramento vigente para o transporte de passageiros regulado pela ANTT.

26. Nesse sentido destaca-se o número relevante de autuações em desfavor da empresa verificado nos sistemas de processamento de multas, totalizando 3678 (três mil e seiscentos e setenta e oito) autos lavrados em todo o histórico. A partir de 12/04/2018, nota-se no sistema SIFAMA o registro de 864 (oitocentos e sessenta e quatro) autos de infração. Se considerarmos a quantidade de linhas operadas pela empresa à época, 7 (sete), das quais duas serviços diferenciados derivados das respectivas linhas base, temos o indicativo de atuação do regulado não aderente às normas, pelo número elevado e diversidade de infrações, por diversos motivos.

27. Agrava-se a postura infracional da empresa pelo fato de seu Termo de Autorização e suas linhas decorrerem de decisões judiciais. Ou seja, infere-se que mesmo tendo sido autorizada por força de ação judicial, a empresa não se mostrou sensibilizada a operar os serviços de transporte dentro das regras pela oportunidade recebida, o que deveria ensejar inclusive a comunicação ao juízo em caso da aplicação de alguma sanção à empresa, no sentido da apuração realizada que demonstrou a atuação do transportador sem comprometimento com as normas vigentes para o transporte a ela autorizado.

28. Nota-se que as linhas em que foram observadas a maior quantidade de infrações são as mesmas linhas ainda ativas para a operação da empresa.

29. Pelo exposto, não se verificaria a possibilidade da delimitação da infração a determinados serviços ou mercados, pois a apuração demonstrou a diversidade de descumprimentos ocorridos pela empresa quanto à legislação da ANTT, em toda sua operação, assim, entende-se pela adequação ao caso da proposta de cassação da autorização da empresa, como um todo, e não de forma parcial, a qual, no contexto atual, abrangeria as linhas nas quais mais ocorrem irregularidades, pois são as únicas linhas ativas no momento.

(...)

38. Entretanto, deve-se considerar, em análise pela convalidação de sanção não pecuniária em multa, a relevante quantidade de autuações lavradas em desfavor da empresa, das quais resultaram 1839 (um mil e oitocentos e trinta e nove) penalidades de multas em processos com decisão definitiva já configurada, as quais ainda constam sem registro de pagamento pela empresa e em processo de cobrança, conforme informações extraídas dos sistemas da Agência (parágrafo 19).

VOTO DFQ 15 (16147232)

(...)

3.4. Conforme demonstrado no relato apresentado acima, a fiscalização da Agência atestou a procedência das reclamações de usuários perante a Ouvidoria da Agência, quanto ao procedimento operacional da empresa VIAÇÃO NOVA INTEGRAÇÃO LTDA, pois foram evidenciados, como principais inobservâncias, os seguintes pontos:

Ausência de rigor no registro da sua frota;

desobediência do esquema operacional cadastrado, seja pela execução irregular de algumas seções, seja pela supressão não autorizada de outras;

comercialização de bilhetes para mercados não autorizados;

supressão permanente de seções que deveria executar;

descumprimento das normas sobre registro da frota;

utilização de veículos com deficiência de manutenção, porta amarrada com arame.

3.5. Além disso, todas as circunstâncias constantes da documentação integrante do presente processo denotam a ineficácia das autuações com base na Resolução nº 233/2003, que não foram capazes de prevenir novas transgressões.

3.6. Importante registrar que a empresa opera todas as suas linhas com autorização judicial e a forma como está explorando os serviços não tem o condão apenas de desrespeitar as regras da Agência, mas também à decisão judicial que lhe concedeu o direito precário de operá-las. Assim, é de se questionar se a motivação para a concessão da tutela judicial subsiste.

3.7. Por tudo isso, considerando que a empresa tem como prática sistemática, organizada e reiterada a operação dos serviços irregulares, transmutando a conduta inicial de mera execução irregular (código 401) para prática de serviço não autorizado (art. 86, VI, do Decreto nº 2521/1998), deve a Agência aplicar a pena de cassação à autorização da empresa.

(...)

3.9. Porém, ao analisar todos os elementos contidos nos autos, entendo não ser cabível a conversão da pena de cassação em multa, especialmente por dois motivos:

Em primeiro lugar, a fórmula de cálculo da multa prevista no art. 4º da Resolução 233/2003 usa como parâmetro a última produção anual de transporte em passageiro por quilômetro (pass.km) informada pela empresa. Conforme consta do Despacho (SEI 15996521), a empresa não apresenta à ANTT seus dados operacionais completos desde 2019, infringindo a Resolução 4.770/2015 e a Resolução 4.499/2014. Dessa forma, a inobservância dessas regras elementares não pode ser usada para beneficiar a empresa, pois assim estaria sendo esvaziada a competência regulatória desta Agência.

Em segundo lugar, a empresa tem o costume de desrespeitar o caráter pedagógico dos autos de infração lavrados em seu desfavor e de não quitar as multas recebidas. Conforme consta dos autos, foram lavradas em desfavor da empresa 3678 autos de infração, sendo que 1839 (mil e oitocentos e trinta e nove) já estão com decisão definitiva e ainda não foram quitados pela empresa. Assim, a conversão da pena de cassação em multa, além de não restaurar a adequada prestação dos serviços, seria apenas um acréscimo no montante que a empresa deve à ANTT

3.17. Pelo exposto, e por não terem sido apresentados novos elementos que poderiam modificar o entendimento a que chegou a Comissão e a Diretoria Colegiada, afasto também a alegação de ausência de proporcionalidade e razoabilidade da penalidade aplicada.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

Ante todo o exposto, VOTO por conhecer do Pedido de Reconsideração interposto pela empresa Viação Nova Integração Ltda., CNPJ nº 80.544.885/0001-29, não lhe atribuindo o efeito suspensivo, para, no mérito, negar-lhe provimento, nos termos da MINUTA DE DELIBERAÇÃO SEI 16637246.

Brasília, 27 de abril de 2023.

LUCAS ASFOR ROCHA LIMA

DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **LUCAS ASFOR ROCHA LIMA, Diretor**, em 09/05/2023, às 10:13, 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 **16637108** e o código CRC **420CCFB8**.

Referência: Processo nº 50515.000396/2018-09

SEI nº 16637108

St. de Clubes Esportivos Sul Trecho 3 - Telefone Sede: 61 3410-1000 Ouvidoria ANTT: 166

CEP 70200-003 Brasília/DF - www.antt.gov.br