

RELATORIA: DMR

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 149/2017

OBJETO: VIAÇÃO GRACIA LTDA x BRASIL SUL LINHAS
RODOVIÁRIAS LTDA – RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO
DE PROCESSO ADMINISTRATIVO – PENA
ALTERNATIVA DE MULTA.

ORIGEM: SUPAS

PROCESSO (S): 50500.016388/2007-82

PROPOSIÇÃO PRG: NOTA Nº 01865/2017/PF-ANTT/PGF/AGU (fls.942/944)

PROPOSIÇÃO DMR: Pela Aplicação de Pena Alternativa de Multa

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

I - DAS PRELIMINARES

Trata-se de processo instaurado a partir de denúncias apresentadas pela empresa Brasil Sul Linhas Rodoviárias Ltda. em desfavor da Viação Garcia Ltda. por irregularidades na operação do serviço de transporte rodoviário interestadual de passageiros, na execução das seguintes linhas:

Apucarana (PR) – São Paulo (SP), prefixo nº 09-0427-00
Bandeirantes (PR) – São Paulo (SP), prefixo nº 09-0432-00
Campo Mourão (PR) – Rio de Janeiro (RJ), prefixo nº 09-1413-00
Cornélio Procópio (PR) – São Paulo (SP), prefixo nº 09-0431-00
Guairá (PR) – São Paulo (SP), prefixo nº 09-0468-03



Londrina (PR) – Santos (SP), prefixo nº 09-1418-00
Londrina (PR) – Campinas (SP), prefixo nº 09-0433-06
Londrina (PR) – São Paulo (SP), prefixo nº 09-0476-02
Londrina (PR) – São Paulo (SP), prefixo nº 09-0476-00
Maringá (PR) – São Paulo (SP), prefixo nº 09-0470-08
Maringá (PR) – São Paulo (SP), prefixo nº 09-0470-52
Maringá (PR) – Campinas (SP), prefixo nº 09-1782-00
Maringá (PR) – São José dos Campos (SP), prefixo nº 09-1414-00
Maringá (PR) – Rio de Janeiro (RJ), prefixo nº 09-0191-00
Paranavaí (PR) – São Paulo (SP), prefixo nº 09-1003-00
Rolândia (PR) – São Paulo (SP), prefixo nº 09-0428-00
Umuarama (PR) - São Paulo (SP) via Campinas (SP), prefixo nº 09-0468-04

II – DOS FATOS

Após a devida análise pelas áreas competentes, a empresa foi convocada por meio do **Ofício nº. 4660/2007/SUPAS/ANTT** para reunião, cuja ata de (fls. 278 e ss.) consigna, com base no **art. 30 da Resolução nº 442/2004**, então em vigor, as determinações impostas à empresa.

Na ocasião, foram firmados compromissos específicos com a empresa, relativos aos fatos narrados nas denúncias, sob a advertência da possibilidade de instauração de Processo Administrativo para apuração das irregularidades na hipótese de descumprimento do quanto estabelecido em ata.

A Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros - **SUPAS**, nos termos da **Nota Técnica nº 17/2012/SUPAS/ANTT**, de (fls. 715 e ss.,) em que narra o resultado de todas as fiscalizações realizadas por força das denúncias formuladas, encaminhou os autos à Procuradoria Federal junto a esta Agência que, na forma do parecer de (fls. 742 e ss.,) recomendou a instauração de Processo Administrativo Ordinário.

Assim, a Diretoria Colegiada, fundamentada no **Voto DCN 083/2012**, emitiu a **Deliberação nº. 298, de 19.12.2012**, determinando a instauração de processo administrativo ordinário.

Por seu turno, a SUPAS editou a **Portaria nº. 198/SUPAS/ANTT**, de 19.03.2013, constituindo a Comissão de Processo Administrativo.

A Portaria instauradora concedeu prazo de 120 (cento e vinte) dias para a conclusão dos trabalhos, que foram iniciados tempestivamente, conforme se constata na Ata de Instalação e Deliberação de fls. 786, que deliberou pelo procedimento a ser adotado no processo administrativo como o descrito na **Resolução ANTT nº. 442/2004**, e determinou a intimação da sociedade empresária Viação Garcia Ltda. para apresentação de defesa prévia.

Atendendo aos termos da intimação que lhe foi endereçada, Viação Garcia Ltda. apresentou defesa (fls. 806 e ss.) aduzindo o seguinte:

Que houve alteração no quadro societário e na administração da empresa, o que repercutiu com a diminuição no número de infrações;
Que todas as obrigações definidas na Ata de Reunião de fls. 278 e ss. foram cumpridas;
Existência de recurso administrativo sobre cada autuação, o que demonstraria a possibilidade de reversão da pena;
Que foi protocolado pedido de alteração do esquema operacional junto à ANTT;
Que os bilhetes de gratuidade do idoso não concedidos foram fruto de desistências;
Que a alteração do esquema operacional se deu em virtude de solicitação de passageiros;

Requeru que fosse suspenso o processo até o julgamento dos recursos administrativos, bem como fosse **“julgado improcedente o Processo Administrativo Ordinário”**. Por fim, invocando o Princípio da Eventualidade, pugnou pela conversão da pena em multa, nos termos do **art. 5º da Resolução ANTT nº 3075/2009**.

Com a apresentação de defesa, a Comissão de Processo Administrativo, por meio da Ata (fls. 844), deliberou por intimar a empresa para apresentação de **Alegações Finais**.

Devidamente intimada, a empresa apresentou Alegações Finais às (fls. 846 e ss.), reiterando de forma sucinta os termos da defesa.

Foram, então, os autos conclusos à elaboração de **Relatório Final pela Comissão de Processo Administrativo**, que concluiu pelo enquadramento da conduta da empresa Viação Garcia



Ltda. na hipótese da pena de declaração de inidoneidade, recomendando, no entanto, fosse aplicada pena alternativa de multa, devido às circunstâncias dos autos, (fls. 855 e ss.)

Os autos foram remetidos à Procuradoria Federal junto à ANTT, que se manifestou pelo **Parecer nº 01860/2016/PF-ANTT/PGF/AGU**, (fls. 863 e ss.) que concluiu:

“(…)

31. Ante o exposto, pela análise de todo conjunto probatório constante dos autos, temos que está correto o entendimento da Comissão Processo Administrativo que concluiu que as infrações cometidas pela Viação Garcia Ltda., pela prática reiterada de irregularidades quando da prestação dos serviços sob o regime de autorização especial, conforme restou consignado na 17/2012/SUPAS/ANTT (fls. 698/717), enseja, de forma contundente, a declaração de inidoneidade da empresa infratora, nos termos do art. 78-I da Lei nº 10.233/2001 e do inciso VI, do art. 86, do Decreto nº 2.521/98. Ressalte-se, por oportuno, que a aplicação de eventual pena alternativa de multa, na forma proposta pela Comissão, insere-se no âmbito do juízo de conveniência e oportunidade da autoridade julgadora, sendo certo que eventual decisão no sentido de converter a declaração de inidoneidade da empresa em pena alternativa de multa deverá ser suficientemente motivada, com a indicação dos fatos e fundamentos jurídicos que levaram a autoridade julgadora a optar por esta opção, explicitando, sobretudo, o interesse público visado por tal decisão.”

Os autos foram remetidos à SUPAS para elaboração de minuta de relatório à Diretoria. Por meio do **Despacho nº 268/2017/GETAE/SUPAS**, (fls. 872), foi solicitado a recuperação de capa e renumeração de folhas para saneamento.

A empresa **Brasil Sul Linhas Rodoviárias Ltda.**, em manifestação (fls. 877), informou que a prática de irregularidades pela empresa **Viação Garcia Ltda.** foi sanada, e que desde março de 2014 a denunciante adquiriu o controle societário da denunciada, de forma que uma penalização à Viação Garcia Ltda. implicaria punição à Brasil Sul Linhas Rodoviárias Ltda. Alegou, também, prescrição intercorrente, requerendo o arquivamento ou aplicação de pena de convalidação em pena de multa.

Os autos foram remetidos à Diretoria e à PF/ANTT, que se manifestou por meio da **Nota nº 01865/2017/PF-ANTT/PGF/AGU**, (fls. 942 e ss.), na qual reitera os termos do **Parecer nº 01860/2016/PF-ANTT/PGF/AGU** (fls. 863 e ss.).

III - DA ANÁLISE PROCESSUAL

Quanto à alegação de prescrição quinquenal ou trienal, não resta guarida o argumento, vez que o processo não quedou inerte, tendo havido diversas causas de interrupção prescritiva ao longo de todo o processo administrativo, conforme **art. 2º da Lei nº 9.873/1999**:

Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva: (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

I - pela citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;

I - pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

III - pela decisão condenatória recorrível.

IV - por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

Entende esta Diretoria que não merece guarida a argumentação da empresa **Brasil Sul Linhas Rodoviárias Ltda.** (fls. 877 e ss.) quanto à impossibilidade de esta ANTT punir a empresa Viação Garcia Ltda., diante do controle societário daquela sobre esta.

Uma vez dada ciência das irregularidades à Agência, surge o dever desta Autarquia Especial em averiguar os fatos e, se cabível, aplicar punição à infratora. Tanto o é que a **Resolução nº 5083/2016, em seu art. 88**, prevê a instauração de Processo Administrativo Ordinário de ofício. Ademais, lavra o **art. 3º** da mesma Resolução:

Art. 2º A autoridade que tiver ciência de infrações legais ou contratuais, ou de indícios de sua prática, é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante instauração de procedimento de averiguações preliminares ou de processo administrativo, assegurados, nesta hipótese, o contraditório e a ampla defesa.

Quanto à superveniência de alteração no quadro societário, bem como na administração da empresa, decorrentes da fusão/incorporação entre a denunciante e a denunciada, salienta-se que o Poder Público tem o dever-poder de averiguar qualquer denúncia, em razão do interesse público que orienta suas atividades.

É inconteste que vigora na Administração Pública o Princípio da Oficialidade, segundo o qual, uma vez instaurado o procedimento, o seu prosseguimento se dá sem a necessidade de qualquer provocação, ou vinculação com eventual interesse jurídico ou econômico dos responsáveis pela deflagração do processo (art. 2º, parágrafo único, inciso XII, e arts. 29, 48 e 51, §2º, da Lei nº 9.784/1999).

Destarte, o evidente desinteresse da empresa requerente na conclusão do feito não tem o condão de repercutir no desfecho do presente processo.

Da fundamentação legal

A Constituição Federal, em seu **artigo 21, inciso XII, alínea “e”**, determina que compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

Por seu turno, com a **Lei nº. 10.233, de 2001**, foram outorgadas competências a ANTT, dentre as quais se destacam no caso vertente, as seguintes:

“Art. 24. Cabe à ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais:

*.....
IV – elaborar e editar normas e regulamentos relativos à exploração de vias e terminais, garantindo isonomia no seu acesso e uso, bem como à prestação de serviços de transporte, mantendo os itinerários outorgados e fomentando a competição;*

V – editar atos de outorga e de extinção de direito de exploração de infra-estrutura e de prestação de serviços de transporte terrestre, celebrando e gerindo os respectivos contratos e demais instrumentos administrativos;

VI – reunir, sob sua administração, os instrumentos de outorga para exploração de infra-estrutura e prestação de serviços de transporte terrestre já celebrados antes da vigência desta Lei, resguardados os direitos das partes e o equilíbrio econômico-financeiro dos respectivos contratos (...).”

“Art. 26. Cabe à ANTT, como atribuições específicas pertinentes ao Transporte Rodoviário:

*.....
VII – fiscalizar diretamente, com o apoio de suas unidades regionais, ou por meio de convênios de cooperação, o cumprimento das condições de outorga de autorização e das cláusulas contratuais de permissão para prestação de serviços ou de concessão para exploração da infra-estrutura.”*

"Art. 50. As empresas que, na data da instalação da ANTT ou da ANTAQ forem detentoras de outorgas expedidas por entidades públicas federais do setor dos transportes, terão, por meio de novos instrumentos de outorga, seus direitos ratificados e adaptados ao que dispõem os arts. 13 e 14. Parágrafo único. Os novos instrumentos de outorga serão aplicados aos mesmos objetos das outorgas anteriores e serão regidos, no que couber, pelas normas gerais estabelecidas nas Subseções I, II, III e IV."

Verificado que cabe à ANTT a gestão dos contratos de permissão, assim como os demais atos de delegação de serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros, percebese da leitura do artigo 39 da Lei de Regência que os direitos, garantias e obrigações dos usuários, da Agência e do permissionário são cláusulas essenciais do contrato de permissão, e consequentemente da Autorização Especial, assim como a necessidade de observância das normas atinentes à matéria sob as penas previstas em Lei.

Assim, resta evidente que Viação Garcia Ltda., ao deixar de cumprir as normas legais, acabou por descumprir cláusula essencial do termo de delegação, frustrando sua execução na forma acordada.

O artigo 78-A da Lei nº. 10.233, de 2001 que:

"Art. 78-A. A infração a esta Lei e o descumprimento dos deveres estabelecidos no contrato de concessão, no termo de permissão e na autorização sujeitará o responsável às seguintes sanções, aplicáveis pela ANTT e pela ANTAQ, sem prejuízo das de natureza civil e penal:
I - advertência;
II - multa;
III - suspensão;
IV - cassação; e
V - declaração de inidoneidade"

As infrações cometidas pela empresa se encontram regulamentadas pela **Resolução nº. 3.075/2009**, que, quanto ao tipo definido nestes autos, são:

"Art. 2º Constituem infrações aos serviços regulares de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, operados sob o regime de autorização especial, sem prejuízo de sanções por infrações às normas legais, regulamentares e contratuais não previstas na presente Resolução, os seguintes procedimentos, classificados em Grupos conforme a natureza da infração,

passíveis de aplicação de multa, que será calculada tendo como referência o coeficiente tarifário CT vigente para o serviço convencional com sanitário, em piso pavimentado:

I - multa de 10.000 vezes o coeficiente tarifário:

II - multa de 20.000 vezes o coeficiente tarifário:

III - multa de 30.000 vezes o coeficiente tarifário:

d) alterar, sem prévia comunicação à ANTT, o esquema operacional da linha;"

No entanto, conforme já comprovado nestes autos e em seu apenso, a penalidade pecuniária prevista na **Resolução 3.075/2009** se mostrou insuficiente a compelir a empresa a cumprir a legislação, pelo que se faz mister verificar que "na aplicação de sanções serão consideradas a natureza e a gravidade da infração, os danos dela resultantes para o serviço e para os usuários, a vantagem auferida pelo infrator, as circunstâncias agravantes e atenuantes, os antecedentes do infrator e a reincidência genérica ou específica" (**artigo 78-D, Lei nº. 10.233, de 2001**).

Assim, verifica-se que a inobservância das cláusulas essenciais da Autorização Especial pode ser considerada ato ilícito visando frustrar a execução do contrato, pelo que passível de declaração de inidoneidade, na forma do art. 78-I da Lei de Regência, verbis:

"Art. 78-I. A declaração de inidoneidade será aplicada a quem tenha praticado atos ilícitos visando frustrar os objetivos de licitação ou a execução do contrato. Parágrafo único. O prazo de vigência da declaração de inidoneidade não será superior a cinco anos."

Corroborando a hipótese acima, temos a norma constante do **artigo 86 do Decreto nº. 2.521, de 1998**, que, especificando as hipóteses de declaração de inidoneidade, previu:

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

VI - prática de serviço não autorizado ou permitido."

O tipo agora verificado ultrapassa o ato de inobservância da **Resolução 3.075/2009**, passando a configurar a intenção de frustrar os objetivos do contrato (ato de delegação) (**art. 78-I, da Lei nº 10.2033/2001**).

Ressalte-se que a matéria fática está devidamente comprovada, e a documentação trazida pela empresa aos autos não demonstrou o cumprimento do compromisso firmado, ou qualquer mácula que comprometa a validade e exigibilidade dos autos de infração em que se funda este processo.

Portanto, em primeira análise, a conduta da empresa **Viação Garcia Ltda.** enquadra-se na hipótese da pena de declaração de inidoneidade, pelos atos por ela praticados e verificados neste processo.

No entanto, não obstante a necessidade de se punir com rigor o ato ilícito cometido pela **Viação Garcia Ltda.**, a esta área técnica parece que, verificando que a declaração de inidoneidade causará maiores prejuízos aos usuários de transporte rodoviário interestadual de passageiros, em vista da consequente interrupção de todos os seus serviços – cassação de sua TAR e LOP – a legislação faculta a esta Agência, em observância ao princípio da proporcionalidade e da eficiência, a aplicação de penalidade alternativa, desde que suficiente a garantir a futura observância das normas atinentes à matéria por **Viação Garcia Ltda.**

Isto porque, o **artigo 4º da Resolução nº. 233, de 2003**, desta Agência, assim como o **artigo 5º, da Resolução nº. 3.075, de 2009**, facultam a aplicação de pena alternativa, de natureza pecuniária, para os casos de pena de declaração de inidoneidade e cassação.

Nessa esteira, há que se reconhecer a plausibilidade da alegação formulada na defesa, especificamente no ponto em que afirma que o número de infrações foi sensivelmente reduzido nas últimas fiscalizações realizadas.

Assim, na forma regulamentar, a pena alternativa poderá ser aplicada desde que a declaração de inidoneidade acarrete maior prejuízo aos usuários do transporte rodoviário de



MH

passageiros, não sendo razoável nem eficiente aos objetivos da Administração Pública.(grifo nosso).

Pode-se depreender tal prejuízo do expressivo número de serviços atualmente a cargo da empresa, os quais não podem sofrer solução de continuidade.

É imperioso destacar que, entre a instauração do Processo Administrativo Ordinário e a presente data houve alteração do regime de concessão, com a **Lei nº 12.996/2014**, e a publicação da **Resolução nº 4.770/2015**, que dispõe sobre a regulamentação da prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros sob o regime de autorização. Assim, as empresas do transporte rodoviário de passageiros passaram por uma regularização.

Sabe-se que a **Resolução nº 4.770/2015** acima mencionada apresenta os requisitos técnicos, jurídicos e econômicos, bem como os procedimentos para a obtenção do Termo de Autorização de Serviços Regulares (Termo de Autorização – TAR) (análogo a uma habilitação) e da Licença Operacional - LOP (autorização para operar um mercado específico).

Nesse sentido, importante destacar que a empresa possui Termo de Autorização para Serviço Regular – TAR nº 011, outorgado pela **Resolução ANTT nº 4.987**, de 08 de janeiro de 2016, com **91 (noventa e uma) linhas de transporte interestadual**. Ademais, a empresa possui **Termo de Autorização para Fretamento – TAF de nº 41.0028**, emitido pela **Resolução ANTT nº 5.139**, de 14 de julho de 2016, com uma frota cadastrada de **192 veículos próprios, informado pela Nota Técnica nº 449/2017/GETAE/SUPAS, fls. 927 ss.**

Em consulta ao Sistema de Multas, a área técnica informou que a empresa possui 1.933 (mil, novecentas e trinta e três) multas perante a ANTT, totalizando R\$ 6.024.600,19 em débitos, das quais apenas quatro multas são de natureza impeditiva, indicativo da boa vontade da empresa em quitar os débitos com trânsito em julgado administrativo.

Inegável que, sob a nova direção, a empresa tem reduzido as autuações dessa natureza, e regularizado sua situação financeira junto à ANTT, com o pagamento de multas pendentes, demonstrando esforço no sentido de reverter o grave quadro de reincidência.

Nesse contexto, evidencia-se a pertinência da medida e acentua-se o caráter pedagógico da pena pecuniária ora recomendada.

Do valor da multa

233/2003: Quanto ao valor da multa alternativa, estabelece o art. 4º da Resolução ANTT nº

“(…)

§1º Nos casos em que a infratora é empresa permissionária, o valor da multa será de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), considerando-se como valor de referência o resultado da soma do valor mínimo da multa com o valor de R\$0,000036 (trinta e seis milionésimos de real) por unidade de passageiro-quilômetro transportado no(s) serviço(s) atingido(s) pela sanção convertida, no período de um ano, mediante a seguinte fórmula:

$$M(P) = 20.000,00 + 0,000036 \cdot P$$

onde: $M(P)$ = valor básico de referência da multa em R\$;

20.000,00 = valor mínimo da multa em R\$;

0,000036 = acréscimo por unidade de passageiros-quilômetro por ano em R\$/pass-km; e

P = quantidade de passageiros-quilômetro por ano em pass-km.

§2º Para fins de cálculo da multa de que trata o § 1º, será considerada a última produção anual de transporte em passageiro por quilômetro (pass.km) informada pela empresa por ocasião do levantamento de informações para elaboração do Anuário Estatístico.”

Conforme verificou-se no banco de dados desta Agência Reguladora, a empresa **Viação Garcia Ltda.** informou que o **Pass x KM da empresa no ano de 2016 foi de 672.255.589**. Assim, tendo como base tais dados e a legislação acima citada, pode-se inferir que o cálculo do valor pecuniário da multa resulta num montante de **R\$ 44.201,20 (quarenta e quatro mil, duzentos e um reais e vinte centavos)**, conforme informado na **Nota Técnica nº 449/2017/GETAE/SUPAS**, (fls. 927 ss).



Diante do exposto, verifica-se a autoria e materialidade de infrações ao **Decreto nº. 2.521, de 1998, à Lei nº. 10.233, de 2001, a Lei nº 10.741/2003** e demais regulamentos específicos, por parte da empresa Viação Garcia Ltda., ensejando a aplicação de pena alternativa de multa, nos termos da **Resolução ANTT nº 233/2003**

III – DA PROPOSIÇÃO FINAL

Diante do exposto, considerando as instruções técnicas e jurídicas dos autos, proponho a Diretoria Colegiada, que aprove:

- a. **A aplicação da pena alternativa de multa à empresa VIAÇÃO GARCIA LTDA., CNPJ 78.586.674/0001-07, no valor de R\$ 44.201,20** (quarenta e quatro mil, duzentos e um reais e vinte centavos); e
- b. **Determine à Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros – SUPAS que notifique a referida empresa acerca dos termos da decisão adotada.**

Brasília, 20 de outubro de 2017.


MÁRIO RODRIGUES JUNIOR
Diretor

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

Em, 20 de outubro de 2017

Ass: 