

RELATORIA: DMV

TERMO: VOTO A DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 109/2017

OBJETO: PROCESSO ADMINISTRATIVO ORDINÁRIO – EMPRESA
SANTO ANTÔNIO TRANSPORTES E TURISMO LTDA - ESA

ORIGEM: SUPAS

PROCESSO: 50500.042144/2006-74

PROPOSIÇÃO SUINF: NOTA TÉCNICA Nº 610/2017/GETAU/SUPAS

PROPOSIÇÃO PRG: PARECER Nº 13025/2017/PF-ANTT/PGF/AGU

PROPOSIÇÃO DMV: APLICAR INIDONEIDADE

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO DA DIRETORIA COLEGIADA

DAS PRELIMINARES

Trata-se de processo administrativo ordinário instaurado a partir da Nota Técnica nº 2570/2006/GERPA/SUPAS/ANTT, da extinta Gerência de Transporte Regular de Passageiros – GERPA (fls. 2-7), por meio da qual são relatadas as circunstâncias do acidente ocorrido em 27/5/2006, nas proximidades de Montes Claros/MG, que resultou na morte de 18 pessoas e deixou 24 feridos, quando a Empresa Santo Antônio Transportes e Turismo Ltda. – ESA executava a linha Brasília/DF – Itacarambi/MG, prefixo nº 12-0946-01.

DOS FATOS

A Comissão de Processo Administrativo foi instaurada pela Portaria nº 101/SUPAS/ANTT, de 29 de abril de 2009, fls. 211, e posteriormente, a empresa foi notificada para apresentar defesa prévia, o que o fez às fls. 228 e ss., alegando:

*“que prestou socorro a todos os passageiros sobreviventes, tendo custeado toda despesa médica e hospitalar. Em paralelo afirma que houve acompanhamento junto ao Instituto Médico Legal da cidade de Montes Claros/MG atuando junto a funerárias bem como traslados dos corpos para os destinos correspondentes.
que fez uso da comunicação da impraticabilidade temporária do itinerário da linha Brasília/DF – Itacarambi/MG, para operar por itinerário diverso de que lhe foi autorizado.
que o evento descrito nos autos não dependeu da vontade consciente do transportador, mas de um evento imprevisível que não se pode impor sanção administrativa, salvo a reparação*

ef

ra

PNO

*física das vítimas, já providenciada pela empresa o que, de certa forma, supriu a garantia prevista no inciso XV, do artigo 20 de Decreto nº 2521/1998.
que no caso deve ser aplicado o princípio da proporcionalidade na aplicação das penalidades, uma vez que a autoridade julgadora deverá considerar a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais para a escolha da sanção.
que a ANTT não definiu qual o itinerário alternativo mais direto para ser observado em caso de impraticabilidade.*

No que se refere à alegação de impraticabilidade temporária na via definitiva, esta Agência comunicou a ESA que a modificação definitiva de itinerário em razão da comunicação de impraticabilidade temporária, assim como a implantação de seções no novo percurso adotado não encontrava esteio na legislação vigente à época, de forma que a ilicitude praticada continuava não sendo reconhecida pela ANTT (Ofício nº 3117/2006, elaborado em resposta ao documento nº 50500.031543/2006-18).

Ressaltou-se, ainda, que nos termos do art. 42 do Decreto nº 2.521/1998, em caso de impraticabilidade temporária de itinerário, deve ser utilizada a via disponível mais direta. Da análise do percurso utilizado pela empresa para a linha Brasília (DF) – Itacarambi (MG), verificou-se que não se tratava da via mais direta para o trecho que a ESA declarou impraticável, reiteradamente, desde 2000.

Consta às fls. 241/590 farta documentação que comprova as despesas realizadas pela empresa com as vítimas do acidente, a despeito de não ter sido contratado seguro de responsabilidade civil. Às fls. 595 a Comissão deliberou por intimar a empresa para esclarecimentos adicionais, e na sequência, o representante legal da empresa, Sr. Wilson Tavares da Silva, prestou depoimento, conforme se observa às fls. 597/598.


A fiscalização da ANTT, lotada no Terminal Rodoviário Hildeberto Alves de Freitas, por meio do Relatório de Fiscalização às fls. 612/623, reportou à Coordenação de Fiscalização da URMG, irregularidades cometidas pela 'ESA' na prestação do serviço em que ocorreu o acidente aqui tratado.

Relata que, de acordo com o esquema operacional da linha, para a realização das viagens os veículos deveriam percorrer as rodovias BR 479 e BR 030, mas a empresa alterava radicalmente o itinerário, percorrendo as rodovias BR 040, BR 365 e BR 135, dentre outras. A extensão do trajeto original é de 514,75 km, ao passo que com a alteração implementada arbitrariamente pela empresa, a extensão passava a ser de aproximadamente 870 km.

Discorre sobre outras irregularidades e atesta que a venda de passagens para seções não autorizadas se revelava altamente prejudicial às empresas permissionárias detentoras de linhas regulares.

A Comissão de Processo Administrativo elaborou o relatório final (fls. 632/637) e concluiu pela aplicação da pena de cassação da autorização da empresa, com fundamento no



 PNO

parágrafo 1º do artigo 26, do Decreto nº 2.521, de 1998, bem como no artigo 38, §1º da Lei 8.987/1995, e Resolução nº 2868/2008, artigo 1º e parágrafo 1º, então em vigência.

Ato contínuo, foram os autos remetidos à Procuradoria-Geral que por meio do PARECER Nº 13025/2015/PF-ANTT/PGF/AGU (fls. 641-642v), corroborou o entendimento da Comissão na forma proposta no relatório final.

O processo retornou A SUPAS, que elaborou a Nota Técnica nº 610/2017 (fls. 644/46, na qual consta a informação de que, atualmente, a ESA não possui nem solicitou Termo de Autorização nos termos da Resolução ANTT nº 4.770/2015, portanto, não possui autorização para operar nenhum mercado. Todos os mercados que a empresa operava foram transferidos.

Ressalta, no entanto, que a cassação da empresa terá como efeito a sua impossibilidade de participar de delegação com o Poder Público pelo prazo de 05 (cinco) anos, conforme disposto no art. 78-J da Lei nº 10.233/2001.

É o breve resumo.


DA ANÁLISE PROCESSUAL


No que se refere a questão da impraticabilidade temporária, a ANTT informou a empresa, por meio do Ofício nº 816/2004/SUPAS, enviado em 17 de março de 2004, que “... se tais condições persistirem (impraticabilidade temporária – observação nossa) a ponto de não preencherem os requisitos do que se chama ‘algo transitório’, deverá a interessada pleitear a definição de um novo itinerário, que pelo ordenamento jurídico vigente se dá por meio de processo licitatório.’

Na Nota Técnica nº 2570/2006, mais especificamente à fl. 4, consta a informação de que o DER/MG encaminhou Ofício a esta Agência esclarecendo que o trecho que a ESA alega impraticabilidade não é pavimentado, sendo constituído de revestimento primário (cascalho), que não é adequado ao tráfego de veículos semipesados, mas apesar de apresentar algumas incidências que necessitam ser melhoradas, não havia registros recentes de impraticabilidade temporária ou definitiva nesses locais por veículos de transporte de passageiros.

No que se refere aos argumentos da ESA sobre ter comunicado impraticabilidade temporária a esta Agência, por meio da Nota nº 2036/2006 (fls. 27/38) a área técnica analisou o histórico da linha Brasília (DF) – Itacarambi (MG), com especial atenção às comunicações de impraticabilidade temporária de itinerário e solicitação de implantação de seções no itinerário alternativo proposto pela empresa.

Transcrevo um dos trechos da análise:



 PNO

“Contudo, a situação é ainda mais grave, já que a ESA admitiu, em 18 de setembro de 2003, estar “... desde aquela época – da comunicação de impraticabilidade [24 de agosto de 2000]; ... operando seus serviços pelas vias alternativas indicadas naquele processo administrativo, atendendo às comunidades que não possuem nenhum tipo de transporte..” (observação entre colchetes nossa). Portanto, a referida empresa não apenas suprimiu a maior parte das seções existentes na linha, como também criou novas seções, gerando uma linha inteiramente nova, à revelia da lei. (grifei)

Outro ponto a ser considerado é a duração da impraticabilidade do itinerário da linha Brasília (DF) – Itacarambi (MG), já que transcorreram mais de 3 anos entre a comunicação inicial de impraticabilidade temporária de itinerário e o 2º pleito, quando a ESA confirmou estar “... operando seus serviços pelas vias alternativas.”

Não é justificável que a impraticabilidade temporária do itinerário ocorra por período superior ao que possa ser considerado provisório, mesmo que o art. 42 do Decreto nº 2.521/98 não fixe prazo. “

Como se pode observar, a ESA permaneceu operando o serviço em questão pela via alternativa até o ano de 2006, data em que ocorreu o acidente em trecho não permitido na execução do serviço. A meu ver, a alteração do itinerário por impraticabilidade, de forma permanente, demonstra que a empresa tinha o intuito de criar nova linha, situação que, à época, só seria admitida após realização de processo licitatório.

O caráter permanente da alteração, o que modifica as condições da outorga, e a supressão de seções cadastradas no itinerário do serviço, com a operação de novos trechos no trecho alterado, caracteriza a prática de serviço não autorizado ou permitido, e não mera alteração de itinerário, pois o itinerário e as seções são elementos obrigatórios e indissociáveis de uma linha de transporte interestadual regular de passageiros, sendo fundamentais para sua caracterização. Alterações não transitórias descaracterizam o serviço concedido, e, portanto, levam a criação de nova linha, que só podia ser admitida quando da outorga da permissão, precedida obrigatoriamente de licitação.

A prática irregular de itinerário não autorizado e a ausência do seguro de responsabilidade civil são condutas tipificadas pela Resolução ANTT nº 233/2003, pelo Decreto nº 2.521/98 e pela Lei nº 10.233/2001. Vejamos:

Resolução ANTT 233/2003

Art. 1º *Constituem infrações aos serviços de transporte rodoviário de passageiros sob a modalidade interestadual e internacional, 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.*

(...)

IV - multa de 40.000 vezes o coeficiente tarifário:

(...)

b) não contratar seguro de responsabilidade civil, de acordo com as normas regulamentares, ou empreender viagem com a respectiva apólice em situação irregular;





Decreto nº 2.521/1998

Art. 20. São cláusulas essenciais dos contratos de adesão, as relativas:
(...)

XV - à obrigação de a permissionária garantir a seus usuários contrato de seguro de responsabilidade civil, sem prejuízo da cobertura do seguro obrigatório de danos pessoais (DPVAT), a que se refere a Lei nº 6.194, de 19 de dezembro de 1974, que serão disciplinados em norma complementar;

Art. 42. Quando ocorrer impraticabilidade temporária do itinerário, o serviço será executado pela via disponível mais direta, com imediata comunicação à Agência Nacional de Transportes Terrestres, alterando-se a tarifa respectiva, pelo valor correspondente à variação da quilometragem verificada e do tipo de piso utilizado.

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

(...)

VI - prática de serviço não autorizado ou permitido.

Lei 10.233/2001

Art. 78-I. A declaração de inidoneidade será aplicada a quem tenha praticado atos ilícitos visando frustrar os objetivos de licitação ou a execução de contrato.

A despeito da proposição, tanto da Comissão Processante, como da área técnica na Nota Técnica nº 610/2017/GETAE/SUPAS, ser no sentido de cassar a autorização da ESA, essa Diretoria diverge o entendimento, pelo que passo a expor.

Com efeito, os conselhos ou comissões processantes possuem a incumbência de elucidar todas as questões objetos de prova, que ao seu término, fornece-se um relatório conclusivo quanto à procedência ou não da acusação, constituindo em opinativa a natureza jurídica desse feito.

Atualmente a ESA encontra-se como inativa em nossos Sistemas, e desde a transferência de seus serviços (vide Resoluções ANTT nº 4866, de 17 de setembro de 2015; 4.899 e 4900, de 15 de outubro de 2015; e, 4974, de 18 de dezembro de 2015), não opera nenhum serviço regular de transporte rodoviário interestadual e/ou semiurbano de passageiros, de modo que restou extinta a autorização especial que a empresa possuía, sendo incabível a cassação de algo que não mais existe.

Em sendo a proposição da área no sentido de cassar em razão da aplicação dos efeitos secundários da pena, a despeito de a pena de cassação ser mais severa que a de inidoneidade, os efeitos de ambas são os mesmos, conforme inteligência do art. 78-J da Lei nº 10.233/2001, *verbis*:

Art. 78-J. Não poderá participar de licitação ou receber outorga de concessão ou permissão, e bem assim ter deferida autorização, a empresa proibida de licitar ou contratar com o Poder Público, que tenha sido declarada inidônea ou tenha sido punida nos cinco anos anteriores

[assinatura]

[assinatura]

PNO

com a pena de cassação ou, ainda, que tenha sido titular de concessão ou permissão objeto de caducidade no mesmo período.

Ademais, há expressa previsão na norma para aplicação da pena de inidoneidade, conforme dispositivos transcritos acima, em que a prática de serviço não autorizado pela ESA, ao argumento de impraticabilidade temporária, para o fim de não se submeter a procedimento licitatório, se caracteriza como irregularidade a ser penalizada, nos termos do art. 86 do Decreto nº 2.521/98 e art. 78-I da Lei nº 10.233/2001.

DA PROPOSIÇÃO FINAL

Pelos argumentos expostos acima, proponho ao Colegiado que aplique a pena de inidoneidade à Empresa Santo Antônio Transportes e Turismo Ltda., inscrita no CNPJ sob o nº 01.496.611/0001-35, pelo prazo de 03 (três) anos, com fundamento nos arts. 20, 42 e inciso VI do art. 86 do Decreto nº 2.521, de 1998, bem como o art. 78-I da Lei nº 10.233, de 2001.

Brasília-DF, 23 de outubro de 2017.


MARCELO VINAUD PRADO
Diretor

À Secretaria Geral – SEGER, com vistas ao prosseguimento do feito.
Em 23 de outubro de 2017.

Ass.: *Priscilla N. de Oliveira*

Priscilla Nunes de Oliveira

Matricula SIAPE nº 2.127.612

Assessora - DMV