

**RELATORIA:** DSL

**TERMO:** VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

**NÚMERO:** 013/2017

**OBJETO:** COMISSÃO PROCESSANTE INSTAURADA PARA APURAR SUPOSTAS IRREGULARIDADES PRATICADAS PELA R. A. DE SOUZA PASSAGENS TURISMO LTDA.

**ORIGEM:** SUPAS

**PROCESSO(s):** 50500.228512/2016-41

**PROPOSIÇÃO PRG:** PARECER Nº 02479/2016/PF-ANTT/PGF/AGU

**PROPOSIÇÃO DSL:** PELO ARQUIVAMENTO.

**ENCAMINHAMENTO:** À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

## I - DAS PRELIMINARES

Trata-se de processo administrativo instaurado com fulcro no art. 2º, da Resolução ANTT nº 5.083, de 2016, com o intuito de verificar se, de fato, há indícios de cometimento de infração grave pela autorizatária R. A. DE SOUZA PASSAGENS, em face de denúncia feita pela Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros – ABRATI.

## II – DOS FATOS E DA ANÁLISE PROCESSUAL

O presente processo administrativo originou-se de denúncia realizada pela Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros – ABRATI, por meio do Of. 24/2015, de 19/05/2016, acostado à fl. 04, protocolado nesta Agência em 19/05/2016, que relata, em suma, que a maioria das transportadoras detentoras de liminares judiciais vem operando mercados de forma diversa da que lhe foi deferida, não atendendo inúmeras seções que constam em suas liminares, contrariando disposições da Resolução nº 4.770, de 2015.

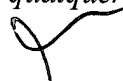
Nesse sentido, a ABRATI requereu a adoção de procedimentos rigorosos de fiscalização sobre essas empresas e, na hipótese de constatadas as irregularidades denunciadas, *“que as respectivas Licenças Operacionais sejam revogadas e com a aplicação das demais cominações previstas na legislação aplicável.”*

A Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros – SUPAS, por meio do Despacho nº 321, de 25/05/2016, às fls. 11, remeteu os autos para conhecimento e providências cabíveis da Superintendência de Fiscalização – SUFIS.

Em resposta, a SUFIS, nos termos do Despacho nº 0103/2016/SUFIS/GEFIS, de 27/05/2016, às fls. 12-13, aduziu que *“(…) percebe-se que todas as transportadoras listadas estão descumprindo a decisão judicial no que se refere à supressão dos pontos iniciais e finais da linha (…).”*

Assim, mediante a Nota Técnica nº 334/2016/GETAE/SUPAS/ANTT, de 10/06/2016, às fls. 20-24, a SUPAS 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 da apuração, com o contraditório e ampla defesa, as LOP’s das empresas que foram constatados 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 nº 4770/2015, já explicado nos itens 8/10.”*

Além disso, submeteu minuta de Deliberação (fls. 25-26) para apreciação da Diretoria Colegiada desta ANTT, que foi devidamente analisada pela Procuradoria Federal Junto à ANTT – PF/ANTT, nos termos da Nota nº 4109/2016/PF-ANTT/PGF/AGU, de 15/06/2016, às fls. 28-29, na qual concluiu 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.”*



A Diretoria Colegiada da ANTT, consubstanciada no Voto DMV 135/2016, de 22/06/2016, às fls. 38-42, determinou, dentre outras providências, “(...), à *Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros – SUPAS que promova a instauração de processo administrativo para apuração dos fatos*”, conforme art. 4º, da Deliberação nº 170, de 22/06/2016, às fls. 45-46, devidamente publicada no Diário Oficial da União – DOU de 23/06/2016 (fl. 47).

Dessa forma, a SUPAS designou o Servidor Jefferson Artur Sardeiro Bezerra dos Santos para conduzir os Procedimentos de Averiguações Preliminares, instaurados em face das 30 empresas arroladas, com vistas à apuração dos fatos apontados no processo em epígrafe e seus desdobramentos, conforme Portaria nº 93, de 29 de junho de 2016, às fls. 49-49v.

A SUPAS, mediante o Memorando nº 298/2016/SUPAS, de 01/07/2016, à fl. 51, solicitou à SUFIS informações sobre as infrações imputadas à R.A. de Sousa Passagens, 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 resposta, a SUFIS juntou aos autos a documentação às fls. 74-82, nos termos do Memorando nº 0409/2016/GEFIS/SUFIS, de 10 de outubro de 2016 (fls. 54-73), com informações pertinentes ao caso.

Após prestadas todas as informações necessárias, o servidor designado para a condução do Procedimento de Averiguações objeto do presente processo, nos termos da citada Portaria nº 93, de 29 de junho de 2016, da SUPAS, apresentou o seu Relatório Circunstanciado, às fls. 87-90v., que concluiu pelo arquivamento do feito, fundamentando-se nos seguintes termos, in verbis:

“(...)

*16. Antes do exame mais detalhado das infrações e do posicionamento sobre a responsabilidade da denunciada, algumas premissas teóricas precisam ser traçadas.*

*17. A primeira delas diz respeito à viabilidade da revogação da Licença Operacional da empresa, com base nos fatos narrados na denúncia de fls. 04, hipótese aventada na própria Deliberação da Diretoria Colegiada (fls. 42).*

*18. A respeito da Revogação do Termo de Autorização, dispõe a Resolução nº 4770/2015:*

*Art. 8º Para a comprovação da regularidade jurídica, a transportadora deverá apresentar:*



*I - prova de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ, devendo ter como atividade econômica principal o transporte coletivo de passageiros;*

(...)

***Parágrafo único. Caso fique comprovada, a qualquer momento, a condenação dos diretores ou sócios-gerentes pela prática dos crimes previstos no inciso III, mesmo que em unidades federativas distintas de onde se localiza a sede da transportadora, a ANTT revogará o Termo de Autorização.***

.....  
*Art. 48. A ANTT avaliará os serviços prestados pela autorizatária, inclusive por meio de Sistema de Avaliação de Desempenho previsto em Resolução da ANTT.*

(...)

19. *Cumprir, ainda, a norma constante do art. 34:*

*Art. 34. O descumprimento da frequência mínima estabelecida, por um período de mais de 15 (quinze) dias consecutivos e com decisão administrativa transitada em julgado, caracteriza abandono do mercado.*

***Parágrafo Único. Caracterizado o abandono de mercado a autorizatária ficará impedida de atender o mercado abandonado e de solicitar novos mercados, no período de 3 (três) anos, sem prejuízo da aplicação da penalidade cabível, ressalvadas as hipóteses decorrentes de caso fortuito ou de força maior. (Grifos acrescidos)***

20. *Como se pode notar, com exceção da condenação dos diretores ou sócios-gerentes pela prática de crimes (art. 8º, parágrafo único), a Revogação da Autorização somente se opera em razão de fatos posteriores ao deferimento do Termo de Autorização. O mesmo se aplica à pena de impedimento de solicitação de novos mercados (art. 34, parágrafo único), que decorre do descumprimento da sua frequência mínima.*

(...)

22. *Com efeito, não há previsão legal ou normativa de revogação da Autorização, ou mesma da Licença Operacional, em decorrência de fatos anteriores ao seu deferimento, tais como as infrações descritas na denúncia em questão. Até porque, pela data de sua lavratura, denota-se que os relatórios já eram acessíveis à ANTT no momento da análise do requerimento de habilitação da empresa e, mesmo assim, não foi motivo de objeção naquela oportunidade, seja por parte do setor*

*técnico responsável, das empresas tidas por prejudicadas, ou da Associação autora da denúncia.*

*23. Aliás, a desistência das ações judiciais com as quais lograram essas autorizações foi condição para análise do pedido da empresa, como ressaltado pela PF/ANTT, nestes autos.*

*(...)*

*26. Partindo do obstáculo jurídico quanto à revogação do ato de deferimento da LOP, resta perquirir quais providências podem ser adotadas pela ANTT diante da imputação de que as autorizatárias judiciais estariam operando o serviço em desconformidade com os termos da liminar/sentença, descumprindo, portanto, um dos requisitos para sua habilitação no período de transição, implícito no art. 69 da Resolução nº 4770/2015.*

*27. Em verdade, a contenda se resvala em apurar até que medida uma empresa detentora de Autorização Especial conferida administrativamente pela ANTT, em situações equivalentes, teria sua LOP igualmente invalidada.*

*28. É essencial realizar esse paralelo, com vistas a afastar qualquer possibilidade de tratamento discriminatório em face de empresas com Autorização Judicial (Princípio da Impessoalidade - art. 37, caput, da CF/88).*

*29. Nesse ponto, emerge o entendimento consagrado pelo STF, por meio da Suspensão de Tutela Antecipada nº 357, na qual restou firmado expressamente que as empresas que operam serviço por meio de decisão judicial se submetem à fiscalização da ANTT, **nas mesmas condições das demais.***

*30. A solução da questão está nas hipóteses de extinção da delegação, seja sob a forma de Cassação, ou de Declaração de Inidoneidade.*

*31. Isso se dá porque, somente em face de infrações vinculadas a tais penalidades, a empresa detentora de Autorização Especial estaria sujeita à condição jurídica que se pretende impor às autorizatárias judiciais, qual seja, a impossibilidade de ingressar no novo regime (art. 78-J da Lei nº 10233/2001), o que acarretaria a extinção da TAR e da LOP que porventura a ela tivessem sido concedidas.*

*(...)*

*33. De antemão, não se extrai da denúncia formulada pela ABRATI, ou do Memorando nº 520/2016/GEFIS, qualquer infração que configure uma das causas de Declaração de Inidoneidade.*

*34. Quanto à possibilidade de Cassação, vale citar os seguintes dispositivos da Lei nº 10.233/2001:*





*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. (Grifos acrescentados)*

35. Registre-se ainda o teor da 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 autorizada, o serviço será prestado por outra autorizada do sistema regular, observados o prazo e condições dispostos no caput. (Grifos acrescentados)*

36. Como se pode notar, a “paralisação do serviço pela autorizada” 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**, ressalvadas as hipóteses decorrentes de caso fortuito ou de força maior; (Grifos acrescentados)*

37. Como restou claro, 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. 56), 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).*

*38. Portanto, deve-se verificar se houve efetiva paralisação do serviço em período superior a 15 (quinze) dias, por parte da R.A. de Sousa Passagens.*

*39. Partindo dessas premissas, resta avaliar os relatórios de fiscalização acostados aos autos.*

*40. Observa-se que foram lavrados **341 (trezentos e quarenta e um) autos de infração** no decorrer de **2.247 (dois mil, duzentos e quarenta e sete) fiscalizações realizadas**, o que corresponde a aproximadamente **15% de ocorrências**, de acordo com a metodologia adotada pela SUFIS. Por "fiscalização" entende-se cada veículo ou guichê a que individualmente se dirigiu a atividade dos fiscais.*

*41. O número não reflete o total de autos lavrados em face da empresa, mas somente aqueles que retratam a inexecução total ou parcial das linhas, bem como condutas relativas à execução do serviço ou linha não autorizada durante ou a pretexto de operação de linhas autorizadas, como bem asseverou o Memorando da SUFIS.*

*42. 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.*

*43. 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.*

*44. Se isoladamente os autos não revelam qualquer hipótese de cassação ou declaração de inidoneidade da empresa, quando analisados em conjunto também não demonstram conduta a ser tratada de maneira mais severa, sobretudo porue **foram detectadas irregularidades em 15,17% das fiscalizações levadas a efeito**, número em si insuficiente para indicar a inadequação da pena pecuniária, ou ensejar providências mais energéticas por parte da ANTT.*

*45. Com efeito, não se extrai dos autos, quer dos termos da denúncia, quer das informações fornecidas pela SUFIS, 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.*





46. Diante de tudo que foi dito, após as diligências necessárias, consideradas suficientes para a formação do convencimento veiculado no presente relatório, concluo que a R. A. de Sousa Passagens 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 proponho o arquivamento do processo, na forma do art. 19, I, da Resolução ANTT nº 5083/2016.

### III – CONCLUSÃO

48. Assim, em cumprimento ao ato de delegação consubstanciado na Portaria nº 93/SUPAS/2016, em estreita observância à Resolução nº 5083/2016, tendo formado minha livre convicção a respeito dos fatos relatados nestes autos, de acordo com as razões acima esposadas, sugiro a essa Diretoria Colegiada:

a) O arquivamento do processo administrativo referente à Empresa R. A. de Sousa Passagens.” (sic – grifos do original)

Posteriormente, os autos foram remetidos à Procuradoria Federal junto à ANTT – PF/ANTT, para análise e manifestação acerca dos aspectos jurídicos atinentes ao caso ora sob análise, sendo exarado o Parecer nº 02479/2016/PF-ANTT/PGF/AGU, de 29/11/2016, às fls. 93-95v., que **concordou com a conclusão do supracitado Relatório Circunstanciado**, “*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.*”.

A instrução da presente Averiguação Preliminar está fundamentada no art. 2º, da Resolução ANTT nº 5.083, de 27 de abril de 2016, que “*Aprova o Regulamento disciplinando, no âmbito da ANTT, o processo administrativo para apuração de infrações e aplicação de penalidades decorrentes de condutas que infrinjam a legislação de transportes terrestres e os deveres estabelecidos nos editais de licitações, nos contratos de concessão, de permissão e de arrendamento e nos termos de outorga de autorização*”, que dispõe, *ipsis litteris*:

“*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.*”

Verifica-se que todo o trâmite do presente processo de Averiguações Preliminares transcorreu em obediência ao que dita o Capítulo II, Seção I, da citada Resolução nº 5.083, de 2016, *in verbis*:



*“Art. 17. A autoridade competente poderá, de ofício ou à vista de representação, efetuar averiguações preliminares, quando os indícios da prática de infração não forem suficientes para a instauração de processo administrativo.*

*§1º O procedimento de averiguações preliminares será concluído em até trinta dias úteis, prorrogáveis, em caso de justificada necessidade.*

*§2º O disposto neste artigo não se aplica quando as diligências devam ser realizadas por outros órgãos ou entidades, em virtude de convênio.*

*§3º As averiguações preliminares poderão ser realizadas sob sigilo, no interesse das investigações, nos termos da Política de Segurança da Informação e Comunicações vigente na ANTT.*

*Art. 18. No curso do procedimento de averiguações preliminares e nos procedimentos de fiscalização, a autoridade competente poderá:*

*I - requisitar dos agentes envolvidos, no caso de pessoas jurídicas, de seus administradores e acionistas, do autor da representação ou de terceiros, informações, esclarecimentos e documentos;*

*II - requerer a outros órgãos e entidades públicas informações, esclarecimentos e documentos;*

*III - realizar inspeções e diligências;*

*IV - adotar medidas administrativas, inclusive a interdição de estabelecimentos e equipamentos para a cessação imediata de irregularidades;*

*V - reter veículos e os documentos visando à correção imediata de irregularidades;*  
*e*

*VI - adotar quaisquer outras providências que considerar necessárias.*

*Art. 19. No curso do procedimento, a autoridade competente determinará:*

*I - o seu arquivamento, se inexistente infração, comunicando o fato à autoridade superior;*

*II - a instauração de processo administrativo sancionador; ou*

*III - a realização de novas diligências.*

*Art. 20. Atuando em caráter preventivo e orientador, a autoridade competente poderá, antes da instauração de procedimento de averiguações preliminares ou de processo administrativo para apuração de infração:*

*I - nos casos previstos em regulamento específico ou contrato, alertar o ente regulado quanto às inconformidades verificadas, indicando o prazo previsto para que sejam sanadas mediante lavratura do Termo de Registro de Ocorrência – TRO;*

*II - determinar a imediata cessação e correção da inconformidade, inclusive, aplicando as demais medidas administrativas previstas em regulamento específico ou contrato;*

*Art. 21. A autoridade competente editará ato interno para determinar formas procedimentais para averiguações preliminares e procedimentos gerais de fiscalização. ”*

Assim, pelo o que consta nos autos, fundamentado nas manifestações técnicas e jurídica, esta DSL entende pelo arquivamento do presente processo administrativo, instaurado em desfavor da R. A. DE SOUSA PASSAGENS.

### III – DA PROPOSIÇÃO FINAL

Desta forma, acolhendo integralmente os encaminhamentos propostos pelas áreas técnica e jurídica, proponho ao colegiado que delibere pelo arquivamento do presente processo administrativo, instaurado em desfavor da R. A. DE SOUSA PASSAGENS, por entender 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 que aquelas já aplicadas com a reprimenda de multa, bem como determinar à SUPAS que notifique a referida empresa acerca dos termos da decisão.

Brasília, 27 de janeiro de 2017.



**SÉRGIO DE ASSIS LOBO**  
Diretor

À Secretaria Geral, para prosseguimento.

Em, 27 de janeiro de 2017.

Ass: 

**Wilma Virginia A. Ribeiro Assunção**  
Matrícula 1006863  
Assessora  
Diretoria Sergio Lobo - DSL