

RELATORIA: DSL

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 063/2017

OBJETO: COMISSÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO
INSTAURADA PARA APURAR SUPOSTAS
IRREGULARIDADES PRATICADAS PELA
TRANSPORTE COLETIVO BRASIL LTDA. – TCB.

ORIGEM: SUPAS

PROCESSO(s): 50520.068306/2010-42

PROPOSIÇÃO PF/ANTT: PARECER Nº 9.775/2015/PF-ANTT/PGF/AGU.

PROPOSIÇÃO DSL: PELA APLICAÇÃO DA PENA DE CASSAÇÃO DA
AUTORIZAÇÃO.

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

I - DAS PRELIMINARES

Trata-se de processo administrativo instaurado em virtude de denúncia apresentada pela empresa Guerino Seiscento Transportes Ltda. em desfavor da empresa Transporte Coletivo Brasil Ltda. – TCB, na qual acusa a denunciada da prática de concorrência predatória na operação do seccionamento Assis/SP – Londrina/PR, sem autorização desta Agência Reguladora.



II – DOS FATOS

À época da formalização da denúncia, a Transporte Coletivo Brasil Ltda. – TCB operava a linha Santa Maria/RS – Belém/PA, em razão de decisão judicial. Segundo a denunciante, a TCB utilizava-se de tal permissão judicial para realizar o trecho não autorizado Assis/SP – Londrina/PR, objeto da denúncia ora em tela.

A Diretoria Colegiada desta ANTT, consubstanciada no Voto DAL nº 052/2012, de 21 de setembro de 2012 (fls. 384/386), proferiu a Deliberação nº 212, de 26 de setembro de 2012 (fls. 388), devidamente publicada no D.O.U. de 28 de setembro de 2012 (fls. 389), determinando a instauração de processo administrativo por meio de Comissão Processante a ser designada pela Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros.

Nesse sentido, foi editada a Portaria nº 303/SUPAS/ANTT, de 9 de outubro de 2012 (fls. 391), constituindo a respectiva Comissão Processante, cujo prazo para a conclusão dos trabalhos foi renovado pela Portaria nº 518/SUPAS/ANTT, de 29 de setembro de 2014 (fls. 398), prorrogado pela Portaria nº 54/SUPAS/ANTT, de 21 de janeiro de 2015 (fls. 405).

Em 21 de janeiro de 2015, por meio da Portaria nº 40 (fl. 100), constituiu-se Comissão de Processo Administrativo para apurar os fatos apontados nos autos. Foi expedida Intimação Via Postal intimando a empresa para apresentar sua defesa prévia, no prazo de 30 (trinta) dias, conforme fls. 103/104, sendo devidamente recebida pela requerida aos 5 de fevereiro de 2015, conforme A.R. de fls. 105.

Pelo o que consta nos autos, em que pese a denunciada ter sido notificada para apresentar defesa prévia (fls. 392/396), transcorreu *in albis* o prazo para a apresentação da aludida peça.

Ato contínuo, a TCB foi intimada para apresentar alegações finais, no prazo de 10 (dez) dias, conforme consta às fls. 400/404. As alegações finais foram protocoladas nesta ANTT aos 30 de janeiro de 2015, acostada às fls. 406/407.

Ultrapassada a fase processual, a Comissão Processante elaborou relatório final (fls. 409/417), no qual, após minuciosa análise dos autos, concluiu por sugerir à Diretoria Colegiada a aplicação da pena de cassação da autorização judicial deferida à Transporte Coletivo Brasil Ltda. – TCB, relativa à linha de prefixo nº 10-9091-00, nos seguintes termos:

“(...)

21. É de se observar o expressivo número de autos de infração lavrados contra a Transporte Coletivo Brasil Ltda., no exíguo período de fiscalização, por infração a diversos dispositivos do regulamento.

22. No Relatório da Ordem de Serviço nº 197/2010/GEFIS/ANTT (fls. 310 e ss.), no qual foram consignadas as ocorrências verificadas no período de 31/01 a 06/02/2011, foram registrados 33 autos de infração lavrados em nome da empresa.



23. Ali foi ressalvado que 'a denúncia de execução de serviços de transporte sem prévia autorização ou permissão não procede. Conforme Instrução de Serviço nº 056/2010, de 27/12/2010, a empresa retomou judicialmente o direito de operar a linha objeto desta denúncia.'

24. O que se notou é que, em virtude de decisão judicial superveniente, mas anterior às atividades da Fiscalização, a própria verificação da execução ilegal do serviço restou prejudicada, cabendo aos agentes verificar, então, a conformidade do serviço às demais regras estabelecidas no Regulamento em vigor.

25. Desse modo, afigura-se incabível aqui qualquer sanção com base na alegada exploração da linha sem autorização, como suscitado na denúncia inaugural, ante as considerações do Relatório de Fiscalização.

26. Por outro lado, não há como ignorar os 33 autos de infração lavrados, somente com relação ao prefixo 10-9091-00, no curto período em que se deram as atividades fiscalizatórias. Foram irregularidades de naturezas diversas que revelam com clareza a precariedade com que vinha sendo conduzida a autorização judicial recém obtida.

27. Os fiscais observaram, dentre outras, a prática de:

- "Cobrar, a qualquer título, importância não prevista ou não permitida nas normas legais ou regulamentos aplicáveis".
- "Utilizar-se, na direção do veículo, durante a prestação do serviço, de motorista sem vínculo empregatício".
- "Emitir bilhete de passagem sem observância das especificações".
- "Trafegar com veículo em serviço, sem documento de porte obrigatório, não previsto em infração específica, no original ou cópia autenticada".
- "Trafegar com veículo em serviço, sem equipamento obrigatório".
- "Não observar os critérios para informação aos usuários dos procedimentos de segurança".
- "Executar serviço com veículo de características e especificações técnicas diferentes das estabelecidas, quando da delegação".
- "Transportar pessoa fora do local apropriado para este fim".

28. Não pode esta Comissão Processante deixar de verificar que a Transporte Coletivo Brasil Ltda. tem infringido de forma sistemática o regulamento vigente, comprometendo a regularidade e segurança do serviço que lhe foi deferido judicialmente.

29. O Relatório de Fiscalização constante dos autos demonstra que não se trata de falta isolada, mas de absoluto descompromisso com os parâmetros mínimos para a viabilização da operação do serviço em questão. As irregularidades extrapolam a mera inobservância de formalidades, e atingem diretamente normas relativas ao conforto e segurança dos usuários da empresa.

30. A empresa, por seu turno, não logrou desconstituir os fatos firmados pela fiscalização. Pelo contrário, adotou evasivas, sem qualquer respaldo em elementos probatórios, ou sequer verossimilhança. A alegação desinfluente de que o serviço era



prestado por empresa diversa não é hábil a desconstituir os diversos autos legitimamente lavrados de forma detalhada, nem coaduna com os demais elementos dos autos.

31. Com efeito, não prospera a tese de que a execução do serviço, e por consequência as infrações, devem ser atribuídos a empresa diversa, que teria se utilizado da identidade da transportadora por todo o período, nos exatos termos do serviço requerido e deferido judicialmente à TCB, quando todos os fatos apontam a autoria desta empresa, ou, em última hipótese, alienação da execução do serviço sem comunicação ou autorização da ANTT, o que igualmente implicaria em ilicitude.

32. Verifica-se que a TCB não possui autorização administrativa para executar o transporte interestadual de passageiros, operando atualmente exclusivamente por força de determinação judicial.

(...)

36. Quanto à denúncia de prática de concorrência predatória, restou comprovado nos autos que a empresa incorreu em diversas infrações previstas na Resolução nº 233/2003, bem como à norma prevista no art. 27, § 3º, do Decreto nº 2.521/1998, transcrita abaixo:

(...)

37. Já o art. 78-H da Lei nº 10.233/2001 dispõe que “na ocorrência de infração grave, apurada em processo regular instaurado na forma do regulamento, a ANTT e a ANTAQ poderão cassar a autorização.”

38. Analisando as diversas infrações praticadas pela empresa, que não foram objeto de prova em contrário nos presentes autos, há que se reconhecer a completa inadequação do serviço e a gravidade da conduta adotada pela transportadora, da qual surge a necessidade de aplicação de pena compatível com a lesão, efetiva e em potencial, suportada, em última instância, pelos usuários que dependem diariamente daqueles serviços.

39. À luz dos elementos constantes deste processo administrativo, esta Comissão está convencida pela adequação da pena de cassação da autorização ao presente caso.

(...)

41. Registre-se que a pena de cassação da autorização é dedicada à prática de infração de natureza grave.

42. A empresa comprovadamente desobedeceu aos termos da autorização que lhe foi deferida, de forma que a aplicação das multas não atendeu ao seu objetivo pedagógico, o que justifica a aplicação de penalidade mais severa. Ao consultar relatório de multas de empresa, resta claro, também, que a pena pecuniária não vem cumprindo sua finalidade preventiva e vem sendo ineficiente para que a empresa ajuste sua conduta às normas regulamentares e à própria Lei.



43. Segundo entendimento já assentado pela PRG, esses pontos devem ser levados em consideração para a dosimetria da pena a ser aplicada.

44. Dessarte, a pena de cassação se adequa ao teor pedagógico que demandam as infrações praticadas no caso, em natureza e número. Nessa esteira, admitir-se a continuidade da exploração do serviço, diante de todas as irregularidades verificadas, em serviço que a empresa sequer admite já ter operado, o que revela absoluta ausência de comprometimento, representaria ofensa ao espírito das normas e princípios que orientam o transporte interestadual de passageiros.

45. Portanto, esta Comissão considera que a empresa Transporte Coletivo Brasil Ltda. é responsável pelas infrações constantes do Relatório de Fiscalização de fls. 308 e ss. e não possui as condições indispensáveis ao cumprimento do objeto da autorização (art. 48 da Lei nº 10.233/2001), razão pela qual recomenda a aplicação da cassação da autorização, com base nas razões expostas.

46. Entretanto, foi verificado que, “conforme informado pela Procuradoria-Geral, por meio do e-mail datado de 30/09/2013 (...), a antecipação de tutela concedida nos autos do Agravo de Instrumento nº 2008.04.00.046236-5, que deferiu a operação de diversas linhas à empresa TCB – Transporte Coletivo Brasil Ltda. foi revogada pela sentença proferida nos autos da Ação Ordinária nº 2008.70.12.001242-0. Assim, de acordo com o Parecer de Força Executória, a empresa TCB – Transporte Coletivo Brasil Ltda. não está mais autorizada a operar as linhas abaixo: (...) Prefixo 10-9091-00 Santa Maria/RS – Belém/PA via Curitiba (...)", conforme consta da tela extraída do Sistema SGP.

47. Em razão disso, resta parcialmente prejudicada a eficácia da pena de cassação da autorização ora recomendada pela Comissão Processante.

48. Vale ressaltar, no entanto, que a aplicação da penalidade não se mostra inócuia, à vista do que dispõe o art. 78-J, da Lei nº 10.233/2001:

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

49. Assim, em estreita observância ao prazo estabelecido para a entrega do relatório, na forma da Portaria nº. 303/2012, tendo a presente Comissão de Processo Administrativo formado sua livre convicção e segurança a respeito dos fatos relatados nestes autos, de acordo com as razões acima esposadas, sugere a essa Diretoria Colegiada:

a) A aplicação da pena de cassação da autorização judicial deferida à Transporte Coletivo Brasil Ltda., relativa à linha prefixo nº 10-9091-00;

(...).”





Instada a se manifestar, a Procuradoria-Geral, por intermédio do PARECER Nº 9.775/2015/PF-ANTT/PGF/AGU (fls. 421/422), analisou os aspectos relativos à legalidade dos atos praticados pela Comissão Processante, bem como a observância às garantias constitucionais relativas a todo e qualquer processo administrativo, *in verbis*:

“(…)

Da Análise Jurídica

(…)

7. Acertada a conclusão da CPA, frente as provas produzidas nos autos, por quanto o amparo em decisão judicial pretérita e que garantia a execução do Serviço Santa Maria/RS – Belém/PA, como bem deixou assente o Supremo Tribunal Federal – STF na Suspensão de Tutela Antecipada nº. 357, fato ressaltado pela PF-ANTT em momento anterior, não se constitui em uma autorização para descumprimento das demais obrigações previstas na legislação em vigor.

8. No entanto, há apenas uma pequena correção a ser feita na proposta de penalização levantada pela Comissão de Processo Administrativo – CPA, justamente pelo fato de que a Transporte Coletivo Brasil – TCB operou o serviço sob a égide de uma decisão judicial.

9. De fato, nada impede que a sugestão feita pela CPA seja a de penalizar a TCB com a cassação do serviço relativo à Linha prefixo nº. 10-9091-00. Porém, pelo fato de que o processo judicial não haver encontrado termo final, o eventual acolhimento da proposta pela Diretoria Colegiada não teria o condão, ao menos até uma posição definitiva do Poder Judiciário, de impedir que a operação possa prosseguir caso nova decisão judicial seja exarada em prol da TCB, raciocínio que preserva a independência das instâncias, bem como das funções que formam o poder estatal.

10. Outrossim, justamente pelo que ficou alegado acima, faz-se necessário que qualquer decisão proferida pela Diretoria Colegiada da ANTT seja imediatamente comunicada ao juízo em que tramita a ação judicial correspondente.

11. Finalmente, observa-se que o procedimento se desenvolveu de modo regular, assegurando as garantias da ampla defesa e do contraditório, encontrando-se o Relatório Final apto a aprovação, uma vez que está de acordo com a prova produzida.

Da Conclusão

12. Ante o exposto, opinamos pela regularidade do processo administrativo em questão, bem como pela submissão do Relatório Final ao conhecimento da Diretoria Colegiada desse Ente, sem que seja olvidado o que restou dito nos Itens 8-10 deste Parecer.

“(…).” (sic – grifei)





Aos 19 de maio de 2017, foi proferido o DESPACHO Nº 251, oriundo da Gerência Técnica de Assessoramento – GETAE, da Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros – SUPAS, com o objetivo de subsidiar a decisão da Diretoria Colegiada desta Agência Reguladora, com as seguintes informações, *in verbis*:

“(...)

2. *Com o fim de subsidiar a Diretoria informamos que, por força da decisão judicial proferida nos autos do processo nº 0035527-71.2016.4.01.3400, foi publicado o Termo de Autorização da empresa Transporte Coletivo Brasil Ltda. nos termos da Resolução nº 5271/2017. Diante disso, atualmente a referida empresa opera 9 (nove) serviços de transporte interestadual de passageiros, conforme tabela abaixo:*

(...)

3. *Ressaltamos ainda que, consta no histórico da linha de prefixo nº 10-9077-00 que ‘conforme informado pela Procuradoria-Geral, por meio do e-mail datado de 30/09/2013 (...) a antecipação de tutela concedida nos autos do Agravo de Instrumento nº 2008.04.00.046236-5, que deferiu a operação de diversas linhas à empresa TCB – Transporte Coletivo Brasil Ltda. foi revogada pela sentença proferida nos autos da Ação Ordinária nº 2008.70.12.001242-0. Transporte Coletivo Brasil Ltda. não está mais autorizada a operar as linhas abaixo: (...) Prefixo 10-9091-00 Santa Maria/RS – Belém/PA via Curitiba (...)’, conforme consta da tela extraída do Sistema SGP, documento anexo.*

(...)" (sic)

Posteriormente, o presente processo administrativo foi distribuído à esta Diretoria DSL, conforme Despacho de fls. 437, de 31 de maio de 2017, oriundo da Secretaria-Geral – SEGER.

III – DA ANÁLISE PROCESSUAL

Inicialmente, destaca-se a competência desta Agência Reguladora para apreciar a matéria, conforme consignado no art. 22, inciso I e II; no art. 24, inciso V; e no art. 25, inciso II, da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que, dentre outras providências, criou a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, *ipsis litteris*:

Art. 22. Constituem a esfera de atuação da ANTT:

(...)

III – o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;

(...)

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

(...)

VIII – fiscalizar a prestação dos serviços e a manutenção dos bens arrendados, cumprindo e fazendo cumprir as cláusulas e condições avençadas nas outorgas e aplicando penalidades pelo seu descumprimento;



(...)

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.

VIII - autorizar a prestação de serviços regulares de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

(...)

No que tange ao mérito, compulsando os autos e debruçando-me sobre o conjunto probatório, concluo ser evidente a prática de inúmeras irregularidades por parte da Transportes Coletivos Brasil Ltda. – TCB, como bem asseverou a Comissão Processante em seu Relatório Final de fls. 409/417, referendado pela PF/ANTT, no parecer jurídico de fls. 421/422.

Nesse contexto, destaca-se o disposto no art. 78-A, da Lei nº 10.233, de 2001, com redação dada pela Medida Provisória nº. 2.217-3, de 4 de setembro de 2001, a saber:

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:

(...)

IV – cassação.

Além disso, cumpre destacar o previsto nos arts. 78-H, da supracitada Lei nº 10.233, de 2001, a saber:

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.

Por fim, a alínea “d”, do inciso I, do art. 79, do Decreto 2.521, de 20 de março de 1998, que “Dispõe sobre a exploração, mediante permissão e autorização, de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e dá outras providências”, assim dispõe:

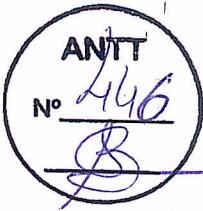
Art. 79. As infrações às disposições deste Decreto, bem como às normas legais ou regulamentares e às cláusulas dos respectivos contratos, sujeitará o responsável às seguintes consequências definidas pela Agência Nacional de Transportes Terrestres:

I - penalidades de:

(...)

d) cassação;

(...)



Assim, pelo o que consta nos autos, acompanhando as manifestações técnicas e jurídicas, entendo pela aplicação da pena de cassação da autorização deferida à Transporte Coletivo Brasil Ltda., CNPJ nº 05.376.934/0001-46, em conformidade com o art. 78-A, inciso IV, da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e art. 79, inciso I, alínea “d”, do Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998.

IV – DA PROPOSIÇÃO FINAL

Com estas considerações, acolhendo integralmente os encaminhamentos propostos pelas áreas técnica e jurídica, VOTO por aplicar a pena de cassação da autorização deferida à Transporte Coletivo Brasil Ltda., CNPJ nº 05.376.934/0001-46, em conformidade com o art. 78-A, inciso IV, da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e art. 79, inciso I, alínea “d”, do Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998.

Brasília, 08 de junho de 2017.


SÉRGIO DE ASSIS LOBO
Diretor

À Secretaria Geral, para prosseguimento.

Em, 08 de junho de 2017.

Ass:


ANA DA CUNHA ANDRADE
Matrícula 1641376
CGE IV
Diretoria Sérgio Lobo - DSL