

RELATORIA:	DEB
TERMO:	VOTO À DIRETORIA COLEGIADA
NÚMERO:	061/2018
OBJETO:	PROCESSO INSTAURADO PARA AVERIGUAÇÃO DE DENÚNCIA APRESENTADA PELA EMPRESA EUCATUR CONTRA A EMPRESA EXPRESSO MAIA LTDA POR PRÁTICA DE VENDA DE PASSAGENS INTERMUNICIPAIS
ORIGEM:	SUPAS
PROCESSO (S):	50500.186107/2004-73
PROPOSIÇÃO PRG:	PARECER Nº 02862/2017/PF-ANTT/PGF/AGU E DESPACHO Nº 15814/2017/PF-ANTT/PGF/AGU
PROPOSIÇÃO DEB:	APROVAR A APLICAÇÃO DE PENA DE CASSAÇÃO DO SERVIÇO SÃO LUIS DE MONTE BELOS/MG – PORTO VELHO/RO À EXPRESSO MAIA LTDA
ENCAMINHAMENTO:	À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

I - DAS PRELIMINARES

Trata-se de processo administrativo oriundo de denúncia apresentada pela empresa EUCATUR – Empresa União Cascavel de Transportes e Turismo Ltda., fls. 02 a 13, na qual alega que a Expresso Maia Ltda., CNPJ nº 01.526.219/0001-91 estaria praticando a venda de passagens intermunicipais quando da execução do serviço São Luís de Montes Belos/MG – Porto Velho/RO, prefixo nº 12-1178-00.



II – DOS FATOS E ANÁLISE PROCESSUAL

Por meio do Ofício nº 523/2012/SUPAS/ANTT, fls. 70 e 71, foi solicitado à empresa Expresso Maia Ltda. manifestação em relação à denúncia de irregularidades cometidas.

Em sua defesa, protocolada sob o nº 50500.042340/2012-97, fls. 72 a 76, a empresa afirma que a operação estava sendo executada nos limites da outorga.

Por meio do Memorando nº 094/2012/GERPA/ANTT encaminhado a SUFIS, a GERPA solicitou novas diligências fiscalizatórias no serviço para confirmar se a empresa estava operando conforme autorizado pela ANTT, conforme apontado pela Nota Técnica nº 388/SUPAS/2012.

A SUFIS informou, por meio do Memorando nº 0087/2012, fl. 95, que a Expresso Maia Ltda. continua praticando as irregularidades relatadas.

Diante disso, a Diretoria da ANTT determinou à SUPAS a instauração de processo para apuração das irregularidades pela Deliberação nº 211/2012, fl. 115.

Foi constituída Comissão Processante, por meio da Portaria nº. 299/SUPAS/ANTT, de 9 de outubro de 2012 para verificar os fatos e propor a medida cabível necessária, fl. 118.

Os trabalhos da Comissão Processante foram iniciados no dia 11/10/2012, conforme consta ata de fl. 119 dos autos, deliberando-se pela intimação da Expresso Maia Ltda. para apresentar sua defesa prévia.

A empresa foi devidamente notificada conforme documento de folhas 121 e 122.

A empresa apresentou defesa prévia, pugnando pela improcedência do processo administrativo.

Em nova reunião a Comissão Processante, decidiu por encerrar a fase instrutória e decidiu-se por intimar a empresa para apresentação de alegações finais, no prazo regulamentar de 10 (dez) dias.

A empresa foi novamente intimada conforme documentos de folhas 186 e 187.

Em suas Alegações Finais a empresa alegou, em síntese: que o conjunto probatório se encontra desarmônico e frágil; que não há provas da irregularidade apontada.

Os autos foram remetidos a Comissão de Processo Administrativo que elaborou o Relatório Final de fls. 241 a 243.

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:

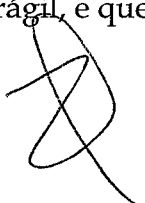
.....
VII – fiscalizar diretamente, com o apoio de suas unidades regionais, ou por meio de convênios de cooperação, o cumprimento das condições de outorga de autorização e das cláusulas contratuais de permissão para prestação de serviços ou de concessão para exploração da infraestrutura.

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, percebe-se 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 conseqüentemente da Autorização Especial, assim como a necessidade de observância das normas atinentes à matéria sob as penas previstas em lei.

A alegação da empresa de que o conjunto probatório se encontra desarmônico e frágil, e que não há provas da irregularidade apontada não prospera.



Conforme pode ser observado na Ordem de Serviço nº 88/2012/COFIS/AC/CN/ANTT:

(...) as denúncias descritas na ordem de serviço são reais e acontecem frequentemente. A empresa utiliza os bilhetes de passagem com valores diferentes ao autorizado pela ANTT, para assim fazer seções em cidades dentro do em cidades dentro do estado, caracterizando um trecho intermunicipal dentro de uma linha interestadual, fazendo assim um seccionamento irregular.

Sobre a alegação da empresa da demanda reprimida no estado de Rondônia, afirmando haver uma demanda reprimida, também não subsiste.

Conforme apontado pela Comissão, no Relatório Final (fl. 242):

Ocorre que a insuficiência de serviço existente não confere automaticamente à empresa o direito de ampliar seu serviço, já que a delegação no âmbito do transporte interestadual de passageiros é exclusividade desta agência reguladora, nos termos do art. 26, VIII, da Lei 10.233/2001.

Com efeito, cabia à empresa pleitear o novo mercado junto à ANTT, ou ao competente órgão do ente federativo, apresentando os dados demográficos que entendesse pertinentes, para só após o seu deferimento iniciar as atividades na respectiva região.

Assim, a Expresso Maia Ltda. agiu de forma contumaz em operar serviço não autorizado e alterar esquema operacional, o que é ato inequívoco de descumprimento dos termos de delegação, de forma grave e intencional.

Comprovada a operação serviço não autorizado e alteração de esquema operacional, restou caracterizado o inadimplemento contratual definido no artigo 25, do Decreto no. 2.521, de 1998, *in verbis*:

Decreto nº. 2.521, de 1998:

Art. 25. A inexecução total ou parcial do contrato acarretará, a critério do Ministério dos Transportes, a declaração de caducidade da permissão, ou a aplicação das penalidades a que se referem os artigos 79 a 85 deste Decreto.

§ 1º Incorre na declaração de caducidade da permissão a transportadora que:

- a) *descumprir cláusulas contratuais ou disposições legais ou regulamentares concernentes à prestação do serviço;*
- 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;*
- c) *executar menos da metade do número de frequências mínimas, durante o período de noventa dias consecutivos ou alternados, salvo por motivo de força maior, devidamente comprovado;*
- d) *perder as condições econômicas, técnicas ou operacionais, necessárias para manter a adequada prestação do serviço;*
- e) *não cumprir, nos devidos prazos, as penalidades impostas por infrações cometidas;*



- f) não atender intimação para regularizar a prestação do serviço;
- g) apresentar elevado índice de acidentes, aos quais a transportadora ou seus prepostos hajam dado causa.

§ 2º A declaração de caducidade deverá ser precedida da verificação da inadimplência da transportadora em processo administrativo, assegurado o contraditório e a ampla defesa.

§ 3º Não será instaurado processo administrativo de inadimplência antes de comunicados à transportadora os descumprimentos contratuais referidos no § 1º deste artigo, dando-se-lhe prazo de quinze dias para corrigir as falhas e transgressões apontadas.

§ 4º Instaurado o processo administrativo e comprovada a inadimplência, a caducidade será declarada mediante ato do Ministro de Estado dos Transportes.

§ 5º Declarada a caducidade não resultará para o delegante qualquer espécie de responsabilidade em relação aos encargos, ônus, obrigações ou compromissos com terceiros ou com empregados da transportadora.

§ 6º A declaração de caducidade impedirá a transportadora de, durante o prazo de 24 meses, habilitar-se a nova delegação.

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).

Ocorre que os serviços em questão constam da relação daqueles convertidos em autorização especial pela Resolução nº. 2.868, de 2008, então em vigência, com o advento do termo do contrato de permissão.

Assim, malgrado a origem da delegação, esta restou transformada em Autorização Especial, a título precário, podendo ser cassada a qualquer momento, verificado o descumprimento das normas que regulam o serviço em sua natureza: serviço regular. Aqui não cabe mais declarar a caducidade.

Da análise da regulamentação específica ao caso vertente, constata-se da leitura do artigo 78-A e ss. 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:

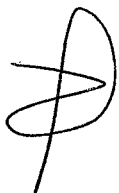
.....
IV - cassação;

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.

Conforme já mencionado, foi constatado que a empresa, autorizatária em regime especial de serviços de transporte rodoviário interestadual, vinha infringindo estabelecido na Resolução nº 2868/2008 artigo 1º e parágrafo 1º:

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. (Alterado pela Resolução nº 3.975, de 19.12.12).

§1º Na operação dos serviços de que trata o caput deste artigo as empresas deverão observar o regime tarifário, quadro de tarifa, percurso, esquema operacional e quadro de horários aplicáveis aos serviços na data de publicação desta Resolução, admitida alterações conforme resoluções da ANTT.



Atualmente, a Expresso Maia Ltda., CNPJ nº 01.526.219/0001-91, obteve TAR e LOP para operação de diversos serviços sob o novo regime de autorização (Portaria SUPAS nº 76/2016 – DOU edição 29/04/2016), de modo que a declaração de inidoneidade, uma vez levada a efeito, impactaria diretamente em uma série de mercados que sequer foram mencionados nos relatórios que instruem este processo.

Nota-se, assim, que a declaração de inidoneidade afrontaria o princípio da proporcionalidade, já que todas as irregularidades verificadas, embora preocupantes, ocorreram exclusivamente no âmbito do serviço “São Luis de Belos/MG – Porto Velho/RO, prefixo 12-1178-00 (atualmente sob o prefixo nº 12-0161-00).

Toda sanção administrativa é pautada pelo princípio da proibição do excesso e seus corolários: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Assim, para que seja válida e eficaz, a pena deve ser adequada, necessária e proporcional. Em outros termos, a sanção administrativa deve corresponder à gravidade da conduta praticada.

Embora seja indiscutivelmente grave o ato perpetrado, as circunstâncias do caso indicam que ao invés da penalidade subjetiva (declaração de inidoneidade), a medida mais adequada, eficaz e razoável é aquela prevista no art. 78-H da Lei nº 10.233/2001, com a consequente cassação do serviço em questão.

A cassação parcial do serviço delegado encontra-se em consonância com o entendimento da Comissão de Processo Administrativo, presente no Relatório Final, fls. 241 a 243, assim como no Parecer nº 3509/2014/PF-ANTT/PGF/AGU nos autos do Processo nº 50500.026236/2011-74 em caso análogo.

Por todo o exposto, ao longo do presente Processo Administrativo Ordinário ficou provado a ocorrência de infrações cometidas pela empresa Expresso Maia Ltda. Portanto, a SUPAS considera caracterizadas as infrações na alínea “a”, parágrafo 1º do artigo 25, do Decreto nº 2.521, de 1998; do inciso II, § 1º, do artigo 38, da Lei 8.987/1995; e §1º, do artigo 1º, Resolução nº 2868/2008, bem como dos artigos 78-A e 78-G da Lei nº 10.233/2001.

Finalmente, os autos foram encaminhados a Procuradoria-Federal que se manifestou por meio do PARECER Nº. 02862/2017/PF-ANTT/PGF/AGU, fls. 247 a 251, pela regularidade do processo administrativo.

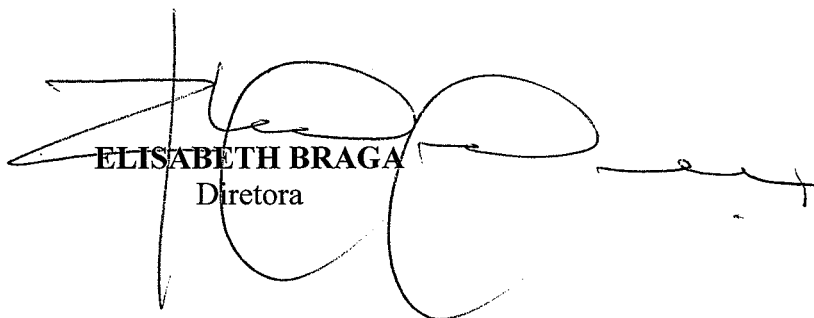


II – DA PROPOSIÇÃO FINAL

Isso posto, considerando as instruções técnicas e jurídicas constantes dos autos,
VOTO por:

- a) Aprovar a aplicação da pena de cassação do serviço São Luís de Montes Belos/MG – Porto Velho/RO, prefixo 12-0161-00, à empresa Expresso Maia Ltda., CNPJ nº 01.526.219/0001-91; e
- b) Determinar à Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros – SUPAS que notifique a empresa Expresso Maia Ltda. acerca dos termos da decisão aprovada pela Diretoria Colegiada, em atendimento à Lei nº 9.784/1999, art. 3º, inc. II.

Brasília, 22 de fevereiro de 2018



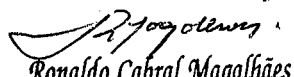
ELISABETH BRAGA
Diretora

ENCAMINHAMENTO:

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

Em 22 de fevereiro de 2018.

Ass:



Ronaldo Cabral Magalhães
Matricula: 1352442
Assessoria – DEB