DMV
Fl. Nº 321

RELATORIA:	**DMV**
TERMO:	**VOTO À DIRETORIA COLEGIADA**
NÚMERO:	**051/2018**
OBJETO:	**Comissão de Processo Administrativo – CPA em face da empresa CIDÃO TRANSPORTE E TURISMO LTDA.**
ORIGEM:	**SUPAS**
PROCESSO:	**50500.228416/2016-01**
MANIFESTAÇÃO PRG:	**Parecer nº 02245/2017/PF-ANTT/PGF/AGU, de 16/10/2017 (fls. 307 e 308) e Nota nº 02142/2017/PF-ANTT/PGF/AGU, de 13/11/2017 (fls. 312 e 313)**
PROPOSIÇÃO DMV:	**PELO ARQUIVAMENTO DO PROCESSO**
ENCAMINHAMENTO:	**À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA**

I. DAS PRELIMINARES

1. Os autos em epígrafe originaram-se do Of. 24/2015, protocolado nesta Agência sob o nº 50500.186077/2016-71, em 19/05/2016 (fl. 04), por meio do qual a Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros – ABRATI relata, em suma, que a maioria das transportadoras detentoras de liminares vem operando mercados de forma diversa da que lhe foi deferida por decisão judicial e não atende inúmeras seções que constam de suas liminares, contrariando disposições da Resolução nº 4.770/2015.

2. Diante dos fatos, aquela Associação 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."*

3. Em razão da denúncia apresentada, os autos foram enviados à Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros – SUPAS, que após o levantamento de todas as empresas com autorização judicial para operação, remeteu os autos à Superintendência de Fiscalização – SUFIS para conhecimento e adoção das providências cabíveis.

4. Por meio do Despacho nº. 103/2016/SUFIS/GEFIS, de 27/05/2016 (fls. 12 a 19), a SUFIS consignou 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 (...)"*.

5. A Nota Técnica nº 334/2016/GETAE/SUPAS/ANTT, de 10/06/2016 (fls. 20/24) recomendou que:

> *"21. Assim, considerando os indícios de que as empresas não operavam suas linhas na 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.*
>
> *22. Por último, em razão da apuração dessas possíveis irregularidades, a publicação dos mercados remanescentes deverá se abster de incluir os mercados autorizados judicialmente até a conclusão desses processos, para que, conforme o caso, sejam oportunamente acrescidos aos mercados disponíveis.*
>
> *23. Ante o exposto, sendo estas as informações que dispomos, submeto a presente nota à consideração superior com a minuta de Deliberação, sugerindo o encaminhamento dos presentes autos ao APGAB, para que a matéria seja submetida à deliberação da Diretoria Colegiada desta Agência."*

6. Diante disso, os autos do processo nº 50500.186077/2016-71 foram remetidos à Procuradoria-Geral para manifestação, pelo que foi elaborada a NOTA nº 4109/2016/PF-ANTT/PGF/AGU, às fls. 28/29, *"entendendo 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"*.

7. Com base nas manifestações exaradas pelas áreas técnica e jurídica desta Agência, a Diretoria Colegiada, por meio da Deliberação nº 170 (fls. 45/46), de 22/06/2016, mais especificamente de seu Art. 4º, determinou *"à Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros – SUPAS que promova a instauração de processo administrativo para apuração dos fatos"*.

8. O Superintendente de Serviços de Transporte de Passageiros, por meio da Portaria nº 93, de 29/06/2016 (fls. 49), designou o Servidor Jefferson Artur Sardeiro Bezerra dos Santos para conduzir os Procedimentos de Averiguações Preliminares, instaurados em face das 30 empresas ali arroladas, dentre as quais a empresa **CIDÃO TRANSPORTE E TURISMO LTDA**, com vistas à apuração dos fatos apontados.

DMV
Fl. Nº 323
e.

9. Trata o presente processo da realização de Procedimento de Averiguações Preliminares relativas à empresa **CIDÃO TRANSPORTE E TURISMO LTDA**, e posteriormente, do Processo Administrativo Ordinário correlato.

II. DOS FATOS E DA ANÁLISE PROCESSUAL

10. Iniciando o Procedimento de Averiguações Preliminares, em 01/07/2016 foi proferido Despacho pelo servidor designado (fls. 50), requerendo-se junto à Superintendência de Fiscalização – SUFIS, informações sobre as infrações imputadas à empresa CIDÃO TRANSPORTE E TURISMO LTDA, 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.

11. Por intermédio do Memorando nº 0420/2016/GEFIS/SUFIS, de 10/10/2016 (fls. 54 a 61), a SUFIS disponibilizou as informações requeridas com relação à empresa CIDÃO TRANSPORTE E TURISMO LTDA.

12. Com base nas informações disponibilizadas, o servidor designado pela SUPAS apresentou o Relatório Circunstanciado, de 09/11/2016 (fls. 66 a 68), tendo se manifestado da seguinte forma:

> *"(...)*
>
> *11. O presente Procedimento de Averiguações Preliminares visa analisar, de forma sumária, os fatos imputados à empresa Cidão Transporte e Turismo Ltda. e, em sequência, concluir pelo arquivamento do processo ou cabimento de eventual Processo Administrativo Ordinário, com garantia do contraditório e da ampla defesa necessários a uma possível extinção da Licença Operacional – LOP, anteriormente deferida à transportadora.*
>
> *(...)*
>
> *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.*
>
> *(...)*
>
> *32. A respeito da pena de Cassação, vale citar o seguinte dispositivo 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 acrescidos)*

33. Quanto a essa hipótese, observa-se que foram lavrados 86 (oitenta e seis) autos de infração no decorrer de 133 (cento e trinta e três) fiscalizações realizadas, o que correspondente ***a mais de 60% (sessenta porcento)*** *de ocorrências, na metodologia adotada pela SUFIS. Por "fiscalização" entende-se cada veículo ou guichê a que individualmente se dirigiu a atividade dos fiscais.*

34. 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 observou o Memorando da SUFIS.

35. Ainda que de forma isolada, as infrações não configurem hipótese expressa de Cassação do serviço, é inegável que o elevado percentual indica, a princípio, que as irregularidades da empresa extrapolam o mero casuísmo e têm potencial para sua tipificação como infração grave descrita no art. 78-H.

36. Mesmo não sendo hipótese de revogação do TAR, ou da LOP, como já sustentado acima, a recente consolidação dessas infrações sugere que, no caso dessa empresa, a denúncia formulada pela ABRATI reflete a precariedade com que esses serviços vêm sendo prestados.

37. Ou seja, quando analisados de maneira global, os relatórios acostados indicam um panorama que demanda maior atenção desta Agência, o que, por ora, consiste na instauração do Processo Administrativo Ordinário a que se refere o art. 88 da Resolução nº 5083/2016.

(...)

40. Assim, em cumprimento ao ato de delegação consubstanciado na Portaria nº 93/SUPAS/2016, com estreita observância à Resolução nº 5083/2016, tendo formado minha livre convicção a respeitos dos fatos relatados nestes autos, de acordo com as razões acima esposadas, sugiro ao Superintendente de Serviços de Transporte de Passageiros:

a) A instauração do Processo Administrativo Ordinário em face da empresa Cidão Transporte e Turismo Ltda."

13. Tendo em vista a conclusão do Procedimento de Averiguações Preliminares, e considerando as conclusões advindas daquela etapa, a SUPAS, mediante Portaria nº 119, de 21/11/2016 (fl. 69), constituiu Comissão de Processo Administrativo – CPA para apurar os fatos apontados no presente processo. Segundo constou da referida Portaria, concedeu-se o prazo de 120 (cento e vinte) dias para conclusão dos trabalhos e apresentação do Relatório Final pela CPA.

14. Conforme se verificar da Ata de Reunião e Deliberação de 30/11/2016 (fl. 70), a Comissão de Processo Administrativo deliberou expedir Notificação para a empresa CIDÃO TRANSPORTES E TURISMO LTDA para apresentação de defesa no prazo de 30 dias, contados do recebimento da notificação. A referida Notificação, datada de 02/12/2016, consta às fls. 71 a 85 dos autos, e conforme consta do Aviso de Recebimento – AR dos CORREIOS (fls.86) teria sido postada em 08/12/2016.

15. Não obstante, o documento foi devolvido pelos CORREIOS à ANTT em 19/12/2016, com apontamento de que o destinatário teria se mudado.

16. Assim, a referida Notificação foi encaminhada por meio de Mensagem Eletrônica, de 01/02/2017 (fl. 87) para o endereço eletrônico do representante da empresa CIDÃO TRANSPORTES E TURISMO LTDA, tendo sido aberto na mesma data, conforme consta do Recibo Registrado (fl. 88).

17. A empresa CIDÃO TRANSPORTE E TURISMO LTDA apresentou sua DEFESA em 24/02/2017, protocolada sob nº 50500.145384/2017-82 (fls. 89 a 162), tendo alegado, dentre outros argumentos e em apertada síntese, o cerceamento do direito à ampla defesa tendo em vista que não foram juntados os autos de infração mencionados e informações sobre o andamento dos respectivos autos, na fase de Procedimento de Averiguações Preliminares. Alegou que sem o conhecimento das tipificações constantes dos autos de infração a sua defesa restaria prejudicada.

18. Em face da DEFESA apresentada pela empresa, a Comissão de Processo Administrativo, em reunião realizada em 16/03/2017, cuja respectiva Ata de Reunião e Deliberação encontra-se apensada à fl. 163, deliberou por deferir o requerimento para realização de oitiva de testemunhas/depoimento de prepostos. Nesse sentido, estabeleceu-se a data de 29/03/2017 para tal etapa, o que foi comunicado à empresa CIDÃO TRANSPORTE E TURISMO LTDA mediante Mensagem Eletrônica de 17/03/2017 (fl. 164).

19. Em 28/03/2017, adveio Decisão Judicial (fl. 166) da 17ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal determinando a suspensão do Processo Administrativo 50500.228416/2016-01, inclusive da audiência agendada para 29/03/2017.

20. A empresa CIDÃO TRANSPORTE E TURISMO LTDA apresentou a complementação de sua DEFESA em 29/08/2017 (fls. 171 a 299), propugnando pelo prosseguimento do feito, com dispensa tácita e renúncia ao prazo para alegações finais (fl. 299-verso).

21. Por meio da Portaria nº 52, de 15/09/2017 (fl. 300), a SUPAS constituiu nova Comissão de Processo Administrativo para apuração dos fatos constantes dos autos.

22. A nova CPA apresentou o Relatório Final (fls. 301 a 304), por meio do qual acatou parcialmente os argumentos apresentados pela empresa CIDÃO TRANSPORTE E TURISMO LTDA, especificamente no que concerne à ausência de ingresso nos terminais, tendo manifestado que:

> *"39. Aqui a empresa reitera fatos já relatado em outros processos semelhantes conduzidos por esta Comissão: a dificuldade de obtenção de guichês e plataforma em terminais rodoviários país afora, por diversas razões. Especula-se limitação do espaço físico, ação de clandestinos, resistência de concorrentes em compartilhar guichês, além de movimentos anticoncorrenciais envolvendo transportadoras, associações e gestoras de terminais.*
>
> *(...)*
>
> *41. Nestes autos, a defesa colaciona declarações de particulares (com firma reconhecida) e órgãos públicos confirmando que a empresa operava regularmente os serviços, seja mediante a venda em guichês, ou comercialização de bilhetes de forma embarcada pelos motoristas da empresa (v.g. fls. 184/186).*

42. De todo modo, é de se notar que a operacionalização dos serviços das autorizatárias (sobretudo as judiciais) está condicionada à celebração de contratos privados (regidos pela liberdade de contratação) com gestores rodoviários e empresas que já possuem balcão nos terminais.

43. Em que pese essas intempéries, a empresa tem logrado meios alternativos para a operacionalização dos serviços. É o que demonstram os contratos de locação de unidades comerciais no interior de vários terminais (fls. 187/251).

44. O que se nota é que a empresa comprovadamente se mobilizou para obter seus guichês, dentro das possibilidades, ainda que mediante a colaboração de terceiros.

(...)

46. Portanto, como foram comprovados os fatos alegados (limitação física do espaço nas rodoviárias, burocracia e resistência das gestaras dos terminais e recusa na contratação de guichês compartilhados), reputamos caracterizada a legítima impossibilidade de cumprimento do Regulamento, afastando a punibilidade da conduta descrita no presente tópico.

(...)"

23. Não obstante, ainda segundo o Relatório Final apresentado pela Comissão de Processo Administrativo:

"51. Em que pese o acolhimento da justificativa para alteração dos locais de parada, tal fato não exime a empresa do dever de informar de imediato à ANTT o exato itinerário que vinha sendo praticado.

(...)

54. É importante ressaltar que essas informações são essenciais para garantir a ampla regulação do mercado, sobretudo sob as regras inauguradas com a publicação da Resolução nº 4499/2014, que trata do novo Sistema de Monitoramento do Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros.

55. Ressalte-se que o documento de fls. 276 não se presta a essa finalidade, seja por que refere-se a empresa diversa (Paratins Transporte e Turismo Ltda.), seja porque diz respeito a terminais rodoviários não relacionados neste processo (Tietê/SP e Campinas/SP).

56. Sendo assim, não tendo a empresa comprovado a adoção dessas providências – ônus que lhe cabia (CPC / 2015, arts. 15 e 373, II), reputamos configurado o descumprimento (ainda que de gravidade menor) da obrigação, o que demanda uma advertência formal nestes autos.

(...)

III – CONCLUSÃO

60. Assim, em estrita observância ao prazo estabelecido para a entrega do relatório, tendo a presente Comissão formado sua livre convicção a respeito dos fatos relatados nestes autos, de acordo com as razões acima esposadas, sugere a essa Diretoria Colegiada:

a) A decretação da pena de Advertência, na forma do art. 78-A, I, da Lei nº 10.233/2001, à empresa Cidão Transporte e Turismo Ltda."

24. Os autos foram submetidos à análise da Procuradoria Federal junto à Agência Nacional de Transportes Terrestres – PF/ANTT, que se manifestou mediante PARECER nº 02245/2017/PF-ANTT/PGF/AGU, de 16/10/2017 (fls. 307 e 308), no seguinte sentido:

> *"7. Com efeito, como descrito no Relatório Circunstanciado, a motivação ou causa determinante para a instauração deste processo administrativo consistiu na existência de 86 (oitenta e seis) autos de infração lavrados em face da Autorizatária, que foram considerados com "potencial para sua tipificação como infração grave descrita no art. 78-H." da Lei nº 10.233/2001.*
>
> *(...)*
>
> *10. Também considero que a possibilidade da imposição de multa em conjunto com outra sanção, consoante autorizado pelo art. 78-F da Lei n. 10.233/2001, só é possível quando prevista no tipo infracional incorrido e por ocasião do julgamento em que se impôs a sanção pecuniária, o que não é o caso deste processo.*
>
> *11. Portanto, parece-me que instauração do processo administrativo determinado pela Deliberação ANTT n. 170, de 22 de junho de 2016 (fls. 45/46), destina-se a apuração de irregularidades que não tenham sido, até então, objeto dos autos de infração noticiados, visto que, para essas situações, a Autorizatária já foi devidamente penalizada com a aplicação das multas impostas.*
>
> *12. Dentre os autos de infração noticiados neste processo, encontra-se o de nº 3014726, mencionado no Memorando nº 0420/2016/GEFIZ/SUFIS (fls. 57), cuja lavratura ocorreu em decorrencia da alteração do esquema operacional da linha, sem prévia comunicação à ANTT (art. 1º, III, "d", da Resolução ANTT n. 233/2003 ou art. 2º, III, "d" da Resolução ANTT n. 3075/2009).*
>
> *13. Assim, considerando que a própria ANTT conceitua o esquema operacional como "conjunto de fatores característicos da operação da linha (itinerário, tempo de viagem, pontos de parada, etc.) http://agendaregulatoria.antt.gov.br/index.php/content/view/2755/Esquema_Operacional_do_Transporte_Semiurbano.html - bem assim que não ficou demonstrado fato típico diverso daquele que foi objeto do auto de infração referido, parece-me restar induvidoso que a proposta de penalização contida no Relatório Final configura um verdadeiro e vedado bis in idem, posto que pelo mesmo fato a Autorizatária já foi penalizada com multa.*
>
> *14. Desse modo, concluo divergindo da proposta apresentada pela Comissão, entendendo que o processo deveria ser arquivado, visto que o fato infracional apontado pela Comissão já foi penalizado anteriormente com a incidência de multa."*

25. A SUPAS retornou o processo à PF/ANTT, mediante Despacho nº 640, de 20/10/2017 (fls. 311), questionando sobre suposta divergência de entendimento daquela Unidade Jurídica em caso similar.

26. Com relação ao questionamento formulado pela SUPAS, a PF/ANTT exarou a Nota nº 02142/2017/PF-ANTT/PGF/AGU, de 08/11/2017 (fls. 312 e 313), tendo esclarecido a contextualização dos casos, o que os tornava diferentes, e ratificou o entendimento de que para o presente processo administrativo a empresa CIDÃO TRANSPORTE E TURISMO LTDA já havia sido penalizada.

> *"5. Já nos presentes autos, a Comissão de Processo Sancionador relatou a existência de um fato isolado (não comunicado à ANTT acerca da mudança de itinerário) que configura infração administrativa, mas, conforme constado no Parecer Jurídico e não refutado pela SUPAS, já havia sido apenado. Como não estava em discussão uma pluralidade de infrações que pudessem ensejar a aplicação da penalidade mais gravosa, não se vislumbrou a necessidade de fazer o mesmo alerta."*

27. Restituídos os autos à SUPAS, aquela Superintendência expediu o Relatório à Diretoria S/N, de 29/11/2017 (fls. 315 a 317), no qual se posiciona da seguinte forma:

> *"19. É notório que certas alterações no esquema operacional vêm a viabilizar justamente a continuidade do serviço e podem beneficiar diretamente o usuário, principalmente se analisado sob o prisma da flexibilização do mercado promovida pela Lei nº 12.996/2014. Dessa forma a Comissão entendeu que, uma vez comprovado o real impedimento para acesso ao terminal, não há como exigir da empresa esforço sobrecomum para comercializar bilhetes naquele local, sobretudo porque a ANTT não detém autorização legal para defender o itinerário das linhas nessa situação, já que vigora o entendimento de que a regulação dos terminais escapa à competência da Entidade.*
>
> *20. Assim, merece acolhimento as alegações trazidas à baila pela empresa, vez que ela comprovou a ocorrência de fato impeditivo da pretensão punitiva da Administração.*
>
> *(...)*
>
> *25. Diante do exposto, acolhendo o entendimento da PF-ANTT, entende-se que não há fato que justifique a aplicação de sanção mais severa, razão pela qual entende pelo arquivamento do presente processo administrativo, na forma do art. 52 da Lei nº 9.784/1999 e art. 53 da Resolução ANTT nº 5.83/2016, conforme recomendado pela Comissão de Processo Administrativo e pela Procuradoria-Federal junto à ANTT.*
>
> *III – CONCLUSÃO*
>
> *26. Assim, em cumprimento ao disposto na Portaria do Diretor-Geral nº 342, de 05 de julho de 2017, encaminho em anexo a minuta de Resolução e concluo por sugerir a essa Diretoria Colegiada:*
>
> *a. O arquivamento do processo 50500.228416/2016-01; e*
>
> *b. Determine à Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros – SUPAS que notifique a referida empresa acerca dos termos da decisão adotada."*

III. DA PROPOSIÇÃO FINAL

28. Diante do disposto, considerando as manifestações da SUPAS e da PF/ANTT constantes dos autos, VOTO no sentido de que a Diretoria Colegiada desta ANTT delibere pelo arquivamento presente processo administrativo referente à empresa CIDÃO TRANSPORTE E TURISMO LTDA., inscrita no CNPJ sob nº 10.512.434/0001-24.

Brasília, 19 de fevereiro de 2018.

MARCELO VINAUD PRADO
Diretor

À Secretaria Geral – SEGER, com vistas ao prosseguimento do feito.
Em 19 de fevereiro de 2018.
Ass.:

Anderson Lessa Lucas
Matrícula SIAPE nº 01510837
Assessor
DMV