



**RELATORIA:** DSL

**TERMO:** VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

**NÚMERO:** 140/2018

**OBJETO:** PROCESSO ADMINISTRATIVO ORDINÁRIO.  
TRANSBRASILIANA TRANSPORTES E TURISMO  
LTDA.

**ORIGEM:** SUPAS

**PROCESSO(s):** 50500.005324/2007-56

**PROPOSIÇÃO  
PF/ANTT:** PARECER Nº 02719/2017/PF-ANTT/PGF/AGU

**PROPOSIÇÃO DSL:** PELO ARQUIVAMENTO.

**ENCAMINHAMENTO:** À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

## I - DAS PRELIMINARES

Trata-se de processo administrativo ordinário instaurado com o intuito de verificar se, de fato, há cometimento de infração grave cometida pela Transbrasiliana Transporte e Turismo Ltda., referente à paralisação de serviço sem autorização prévia desta Agência Reguladora.

## II – DOS FATOS E DA ANÁLISE PROCESSUAL

Visando a apuração da paralisação da prestação do serviço público de transporte rodoviário de passageiros, por parte da Transbrasiliana Transporte e Turismo Ltda., a Diretoria Colegiada da ANTT, consubstanciada no Voto DIB 009/2011, de 4 de fevereiro de 2011 (fls. 237/241), determinou, dentro outras providências, “(...) à *Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros – SUPAS a apuração dos fatos indicados no Processo 50500.005324/2007-56*”, conforme art.1º, da Deliberação nº 018, de 9 de fevereiro de 2011 (fls. 242), devidamente publicada no D.O.U. de 17 de fevereiro de 2011 (fls. 243).

Em 6 de julho de 2011, por meio da Portaria nº 279/SUPAS/ANTT (fl. 245), constituiu-se Comissão de Processo Administrativo para apurar os fatos apontados nos autos. Pelo o que consta nos autos, por meio da Portaria nº 268/SUPAS/ANTT, de 10 de agosto de 2012 (fls. 684), foram dados por encerrados os trabalhos da antiga Comissão, por decurso do prazo estabelecido, aproveitando-se os atos validamente praticados, bem como constituindo-se nova Comissão Processante. Posteriormente, a Comissão foi prorrogada pelas Portarias nº 509/SUPAS/ANTT, de 7 de dezembro de 2012 e nº 236/SUPAS/ANTT, de 5 de abril de 2013.

Iniciando-se os trabalhos, foi expedida Intimação Via Postal intimando a empresa para apresentar sua defesa prévia, no prazo de 30 (trinta) dias, conforme fls. 246/248, sendo devidamente recebida pela empresa interessada aos 25 de agosto de 2011, conforme A.R. de fls. 269.

Às fls. 270/272 consta Defesa Prévia apresentada pela interessada, acompanhada de documentos (fls. 273/683), alegando, em suma, que as linhas estão sendo regularmente operadas e, aquelas que sofreram redução ou paralisação foram devidamente autorizadas pela ANTT, razão pela qual não vislumbra nenhuma irregularidade.

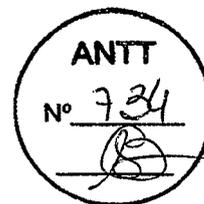
Após a realização de diversas diligências nos autos, a Comissão Processante deliberou por encerrar a fase instrutória e intimar a empresa interessada para apresentação de alegações finais, no prazo de 10 (dez) dias, conforme fls. 685/686. O decurso de prazo para apresentação de alegações finais foi certificado às fls. 689v.

Ultrapassada a fase processual, a Comissão Processante elaborou relatório final (fls. 691/696), datado de 18 de junho de 2013, no qual sugere à Diretoria Colegiada o arquivamento do presente processo administrativo, nos seguintes termos:

“(...)

*12. Consta dos autos comprovação de que Transbrasiliana deixou de operar alguns dos serviços indicados, inclusive afirmando que a inexistência de demanda em vista de diversos transportes concorrentes.*

*13. Afirma que manteve a operação dos serviços não paralisados, com prejuízo de demanda somente em um deles.*



14. *Comprovada a autorização desta agência para paralisação dos serviços indicados pela fiscalização, e que a denúncia não procede neste ponto, vale ressaltar que nos serviços indicados no presente processo, foram lavrados de 2010 até o presente momento, os seguintes autos de infração por supressão de viagem, e somente nos seguintes serviços:*

- *Serviço 02-1549-00 – 16 autos de infração, sem comprovação de interrupção por 15 dias seguidos;*
- *Serviço 12-1056-02 – 1 auto de infração;*

15. *Verifica-se, também, dos autos, que somente uma ação da fiscalização se deu por mais de 15 (quinze) dias seguidos (fls. 16 e ss.), e o relatório de fiscalização, dos serviços cuja paralisação não foi autorizada por esta agência, informou que os serviços de prefixo n°s 02-1549-00 e 12-1056-02 não estavam sendo operados (ambos os serviços com horários diários e todos os meses do ano).*

(...)

17. *Diante dos elementos dos autos, e considerando a legislação vigente, não tem esta Comissão Processante como comprovar a interrupção dos serviços, até mesmo em vista do restabelecimento do serviço, ao menos, de forma a não caracterizar a sua caducidade.*

18. *Da mesma forma, não há autuação expressiva da empresa no mesmo tipo, a caracterizar hipótese de pena de declaração de inidoneidade, mormente quando Transbrasiliana é delegatária de 58 (cinquenta e oito) serviços, com inúmeros horários de partida e chegada em diversos Terminais do país.*

19. *Vale ressaltar neste ponto, que a Comissão Processante encerrou a fase instrutória em vista do Relatório de multas acostado ao presente, que não demanda nova fiscalização para averiguar se a empresa faltou com a verdade em sua defesa. Diversa a questão se as autuações fossem expressivas, até mesmo de forma a caracterizar, de plano, a interrupção de serviços. Não é o caso.*

(...)

25. *Diante disso, com a retomada dos serviços pela empresa, entende esta Comissão Processante pelo arquivamento deste processo, em respeito ao princípio do interesse público (manutenção do serviço), da proporcionalidade e razoabilidade, até mesmo porque sua retomada é circunstância atenuante da infração (artigo 78-D, da Lei n° 10.233, de 2001).*

(...);” (sic)

Instada a se manifestar, a Procuradoria-Geral, por intermédio do PARECER N° 1340-3.5.8.1/2013/PF-ANTT/PGF/AGU, de 9 de agosto de 2013, 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, e, ao final, sugeriu

o retornou dos autos à SUPAS para constituir nova Comissão Processante para apurar divergências referentes à linha Marabá/PA – São Luis/MA, prefixo 02-1549-00, a saber:

“(…)

*9. No Relatório Final, fls. 691 a 969, a Comissão acolheu a defesa da Empresa, isentando-a de responsabilidade perante a denúncia da SUPAS, cuja conclusão deu-se nos seguintes termos:*

(…)

*10. No entanto, a afirmação feita pela Comissão de Processo Administrativo Ordinário ora em comento que respaldou a isenção de responsabilidade da Empresa, “... em vista da retomada dos serviços por Transbrasiliana Transportes e Turismo Ltda...”, não pode ser considerada exaustiva no sentido de abranger todas as Linhas objetos dos autos, uma vez que, conforme arguido pela própria Empresa em sua Defesa, fl. 274, a Linha Marabá/PA a São Luís (MA), Prefixo nº 02-1549-00, encontra-se paralisada, ‘esta linha foi alvejada por problemas de falta de demanda, ocasionada principalmente pela interposição de serviços clandestinos (Transbrasil, Viação Nossa Senhora de Medianeira, Helios, etc.)’, aguardando resposta desta ANTT ao requerimento apresentado pela Empresa. Registre-se que não consta dos autos provas efetivas referentes ao pedido de autorização para a pretendida paralisação.*

*11. Na última referência, antes da Defesa, feita em 1º de julho de 2009, fls. 191 e 192, à Linha Marabá (PA) – São Luís (MA), a Empresa disse que apesar das dificuldades ocasionadas pelas ‘precárias condições das rodovias que liga SÃO LUÍS (MA) MARABÁ (PA), em razão das constantes chuvas que assola aquela região’, a Linha estava operando.*

*12. Assim, diante das divergências de informações sobre a Linha Marabá/PA – São Luís/MA, prefixo nº 02-1549-00, será pertinente a nomeação de Comissão processante para realizar o cotejo entre as divergências apresentadas pela Empresa Transbrasiliana – Transporte e Turismo Ltda. sem prejuízo de, principalmente, perquirir sobre a emissão de autorização para a paralisação requerida pela Empresa conforme consta em sua peça de Defesa.*

(...).” (sic)

Nesse sentido, restituídos os autos à SUPAS, foi exarada a Portaria nº 693, de 23 de dezembro de 2014 (fls. 699), constituindo nova Comissão Processante, conforme orientado pela PF/NTT. Destaca-se que, posteriormente, em razão da decorrência de prazo, aquela Comissão foi dada por encerrada e foi constituída nova Comissão, nos termos das Portarias nº 030, de 4 de fevereiro de 2016 e nº 56, de 20 de setembro de 2017 (fls. 700 e 701).

Após a juntada da documentação de fls. 702/711, a nova Comissão Processante proferiu o Relatório Final Complementar, de 25 de outubro de 2017 (fls. 712/714), mantendo-se entendimento pelo arquivamento do presente processo administrativo, nos seguintes termos:



“(…)

6. De início, cumpre registrar que, com exceção do serviço Marabá/PA – São Luís/MA (prefixo 02-1549-00), as imputações foram devidamente afastadas no relatório final e acolhidas no parecer da Procuradoria.

7. Portanto, a esta Comissão cumpre a verificação da situação particular da linha Marabá/PA – São Luís/MA (prefixo 02-1549-00), mediante o cotejo entre os relatórios juntados e a defesa da empresa.

8. De antemão, identificamos controvérsia quanto a paralisação do serviço. Sobre o assunto, destacamos relatório de fiscalização de 22/07/2008 (fls. 117):

*‘Quanto à linha São Luís (MA) – Marabá (PA), prefixo 02-1549-00, está demonstrado que a permissionária Transbrasiliana Transportes e Turismo Ltda. não obedece fielmente ao estabelecido no Quadro de Horários aprovado para o serviço. A operação desse serviço se dá de forma irregular, alternando os dias de partida de São Luís/MA, conforme o constatado nesta operação especial’. Grifamos.*

9. A constatação de que o serviço se dava “de forma irregular” implica, por consequência lógica, a conclusão de que havia efetiva operação do serviço, razão pela qual se mostrou suficiente a aplicação de multas pela deficiência do serviço (fls. 117/118).

10. Passado um ano dessa operação (29/07/2009), a SUFIS procedeu a nova fiscalização, fazendo constar, quanto a essa linha (fls. 174):

*‘Que a linha 02-1549, São Luís/Marabá/PA NÃO É OPERADA pela permissionária Transbrasiliana Transportes e Turismo Ltda., persistindo, portanto, a informação constante dos Relatórios das Ordens de Serviço 59/2007 e 136/2008’.*

11. Quanto ao ponto, deixamos de conferir valor probante à conclusão do relatório. Primeiro, pela sua aparente contradição, já que a mencionada OS 136 em momento algum atestou a paralisação da linha (vide fls. 117 em trecho já transcrito acima). Segundo, porque os autos de infração que embasaram o relatório em questão registraram o código 3080 (suprimir viagem a que esteja obrigado, sem prévia comunicação à ANTT – multa de 30.000 vezes coeficiente tarifário) e nenhum deles o código 4090 (interromper a prestação do serviço, sem autorização da ANTT, salvo caso fortuito ou de força maior – 40.000 vezes o coeficiente tarifário), que, além de mais grave, indicaria a inoperância do serviço em si, não o cancelamento de um horário específico (fls. 175/178). Terceiro, porque a fiscalização foi realizada entre 03 a 09/09/2009 (fls. 173), período muito inferior aos dezesseis dias necessários para justificar a caducidade (art. 25, § 1º, ‘b’, do Decreto nº 2521/1998).

12. Passado esse período, em 26/09/2011, a empresa informou que já protocolara requerimento de paralisação desse serviço junto à SUPAS.



13. *O requerimento em questão é a petição de nº 50500.075187/2011-01 (fls. 702/711), que veiculou pedido de paralisação do prefixo 02-1549-00, alegando queda da demanda, ação dos clandestinos, precariedade da estrutura rodoviária, dentre outros. Ressaltamos que a juntada posterior do documento se mostrou importante para a análise da Comissão e dela não decorrerá qualquer prejuízo à defesa.*

14. *Como se pode notar, ao examinar esse requerimento, a SUPAS indeferiu o requerimento em virtude da ausência de oferta de serviços alternativos naquelas seções (fls. 711-verso).*

15. *Sem ainda adentrar ao mérito dessa negativa, o que se depreende dos autos é que em momento algum restou constatada de forma categórica a paralisação daquele serviço. Seja da análise do primeiro relatório (que não arrola sequer uma infração vinculada ao prefixo 02-1549/00 – fls. 16/18), do segundo relatório (como já esclarecido acima), ou mesmo da petição apresentada pela empresa, na qual afirmou que, mesmo enfrentando diversas intempéries, “opera o referido serviço interestadual de transporte rodoviário de passageiros com absoluta regularidade, sob as condições de serviço adequado (...)” (fls. 702).*

16. *A afirmação se mostra, inclusive, coerente com a manifestação de 11/12/2007 (fls. 447/448) e com a defesa protocolada em 26/09/2011 (fls. 271).*

17. *Sendo assim, não há provas a embasar a pretensão punitiva sobre a suposta interrupção do ramal.*

18. *Além disso, pontuamos que a continuidade do serviço público não é uma regra absoluta, interagindo com outros princípios de igual importância, como o da Razoabilidade (art. 1º, §2º, da Resolução nº 442/04) e da ressalva da ocorrência de eventos imprevisíveis (art. 25, § 1º, alínea b, e art. 44, parágrafo único, do Decreto nº 2.521/1998).*

19. *Nesse sentido, é inconcebível que se exija da transportadora a manutenção do serviço em regime que lhe cause excessivo ônus, frustrando o retorno da atividade econômica desenvolvida (art. 27 do Decreto 2.521/98), o que atentaria contra a própria noção de eficiência do serviço público (art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988).*

20. *Essas circunstâncias, embora irrelevantes para análise do requerimento de paralisação do ponto de vista do regulamento, precisam ser consideradas para fins de processo sancionatório.*

21. *Ao aplicar penalidades, a ANTT deve verificar 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 (art. 78-D da Lei nº 10.233/2001).*

22. *Analizadas as circunstâncias do caso, não havia como tipificar a conduta da transportadora, a partir do momento em que foi submetida formalmente à ANTT a*

*interferência de eventos incontroláveis sobre a execução do serviço, sem a efetiva verificação da sua ocorrência.*

*23. Aqui não se trata de risco inerente ao negócio, ao qual deve se sujeitar o todo transportador (art. 3º, XVIII, do Decreto nº 2.521/1998). O alegado é que houve corrosão considerável da clientela em razão de fatores que fogem ao controle da própria ANTT, sobretudo a atuação sistemática do transporte clandestino na região.*

*33. Se tais fatos não foram devidamente comprovados, cabia ao menos a concessão de prazo para apresentação de elementos que revestissem de maior credibilidade a tese da empresa (art. 39 da Lei nº 9784/1999). De outra banda, seria conveniente a atuação da fiscalização sobre o suposto transporte clandestino, o que esbarra na limitação dos recursos humanos da Agência.*

*34. É por essas ressalvas que sustentamos que a figura prevista no art. 20 da Resolução nº 3076/2009 não se confunde com tipo inserido no art. 25, § 1º, alínea 'b', do Decreto nº 2521/1988, já que este contempla expressamente o permissivo decorrente de caso fortuito e força maior.*

*35. Em outras palavras, nem toda paralisação de serviço indeferida pela SUPAS implicará na hipótese de caducidade do serviço.*

*36. Como base nisso, já afirmamos em outra oportunidade (processo nº 50500.028030/2010-06) que insistir na realização de viagens quando não há demanda suficiente representa postura irracional e dispendiosa, pois onera a empresa de forma desarrazoada e compromete a logística e eficiência do sistema, em violação direta ao Princípio da Eficiência, que norteia a prestação do serviço público (art. 20, II, "a", da Lei nº 10.233/2001).*

*37. Ademais, já foi observado que o excessivo rigor na análise dos pedidos de reajuste da frequência mínima, resultado da leitura fria do texto da antiga Resolução, não se adequa à dinâmica do mercado regulado. Tal entendimento foi, inclusive, incorporado pela Diretoria Colegiada da ANTT com a alteração do regulamento, como se depreende do art. 33 da Resolução ANTT nº 4.770/2015, que trouxe um novo (e bem mais modesto) parâmetro de frequência mínima no transporte regular.*

*38. Com efeito, à luz dos elementos constantes deste processo administrativo, esta Comissão está convencida pela inadequação da pena mais grave ao presente caso.*

*39. Portanto, esta Comissão conclui que a empresa Transbrasiliana Transportes e Turismo Ltda. não praticou ato descrito no art. 25, § 1º, 'b', do Decreto nº 2521/1998, razão pela qual recomenda o arquivamento do presente processo administrativo, na forma do art. 52 da Lei nº 9.784/1999 e art. 53 da Resolução ANTT nº 5083/2016, ficando ratificadas todas as considerações tecidas no relatório final de fls. 691/695 acerca das outras linhas tratadas no processo.*

(...)." (sic)



Ato contínuo, os autos retornaram à PF/ANTT para nova análise jurídica e, nos termos do PARECER N. 02719/2017/PF-ANTT/PGF/AGU, de 1º de dezembro de 2017 (fls. 719/781), concluiu em concordância com a Comissão Processante, registrando que “(...) *esta PF/entendimento da Comissão Processante, devendo, pois, ser arquivado o presente processo administrativo.*”.

Em 9 de maio de 2018, os presentes autos foram distribuídos à esta Diretoria DSL, conforme consta no DESPACHO Nº 1161/2018, oriundo da Secretaria-Geral.

Assim, pelo o que consta nos autos, fundamentado nas manifestações técnicas e jurídicas, esta DSL entende pelo arquivamento do presente processo administrativo, instaurado em desfavor da Transbrasiliana Transporte e Turismo Ltda.

### 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 Transbrasiliana Transporte e Turismo Ltda.

Brasília, 16 de maio de 2018.

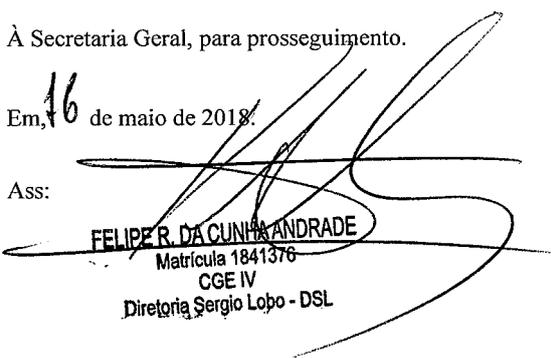


SÉRGIO DE ASSIS LOBO  
Diretor

À Secretaria Geral, para prosseguimento.

Em, 16 de maio de 2018.

Ass:



FELIPE R. DA CUNHA ANDRADE  
Matrícula 1841376  
CGE IV  
Diretoria Sérgio Lobo - DSL