

RELATORIA: DSL

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 273/2018

OBJETO: PROCESSO ADMINISTRATIVO ORDINÁRIO. COMISSÃO PROCESSANTE INSTAURADA PARA APURAR IRREGULARIDADES PRATICADAS PELA TRANSPORTE COLETIVO BRASIL LTDA.

ORIGEM: SUPAS

PROCESSO(s): 50500.183215/2017-41 (APENSOS Nº 50500.421569/2016-18, Nº 50530.007570/2016-86, Nº 50525.005443/2016-11, Nº 50500.431802/2016-71, Nº 50500.384043/2016-40, Nº 50500.137325/2016-50, Nº 50500.078728/2016-50, Nº 50515.111572/2016-67, 50500.228552/2016-93, E Nº 50505.127258/2016-15)

PROPOSIÇÃO PF/ANTT: PARECER Nº 01335/2018/PF-ANTT/PGF/AGU

PROPOSIÇÃO DSL: PELA APLICAÇÃO DA PENA DE INIDONEIDADE.

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

I - DAS PRELIMINARES

Trata-se de processo administrativo ordinário instaurado em face da sociedade empresária Transporte Coletivo Brasil Ltda. inscrita no CNPJ sob nº 05.376.934/0001-46, para apurar irregularidades cometidas na prestação do serviço de transporte rodoviário interestadual de passageiros, conforme apontado pela fiscalização desta Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT.

II – DOS FATOS

A Superintendência de Fiscalização – SUFIS, nos autos e apensos do processo de nº 50500.078728/2016-50, encaminhou, em 20 de março de 2017, relatórios de fiscalização apontando inúmeras irregularidades no âmbito dos serviços operados pela empresa Transporte Coletivo Brasil Ltda. Além disso, requereu, com base no art. 1º, parágrafo único, da Resolução nº 4.287, de 2014, e art. 11 da Resolução nº 4.770, de 2015, a paralisação dos serviços da empresa no Sistema de Gerenciamento de Permissões (SGP) e a restrição da emissão do Termo de Autorização de Serviços Regulares (TAR) e Licenças Operacionais (LOP) enquanto perdurar as irregularidades destacadas.

Em paralelo, foi encaminhada à Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros – SUPAS reportagem publicado pelo jornal “Metrópoles”, em 26 de março de 2017 (fls. 3/50), que noticiam a prática de ilícitos por parte da Transporte Coletivo Brasil Ltda.

Desta forma, visando a segurança dos usuários, a Gerência Técnica de Assessoramento – GETAE, da SUPAS, sugeriu, por meio da Nota Técnica nº 158/2017/GETAE/SUPAS, de 3 de maio de 2017 (fl. 51/58), a suspensão cautelar e paralisação dos serviços operados pela Transporte Coletivo Brasil Ltda. Medida consumada por meio da Portaria nº 011, de 3 de maio de 2017, publicada no Diário Oficial da União – D.O.U. de 4 de maio de 2017 (fls. 79/81).

Ato contínuo, a Diretoria Colegiada da ANTT decidiu, por meio do Voto DMR nº 082/2017, de 14 de julho de 2017 (fls. 105/113), determinar à SUPAS a instauração de Procedimento Ordinário para apuração dos fatos indicados nos presentes autos e em seus apensos, sendo editada a Deliberação nº 185, de 19 de julho de 2017 (fls. 115), publicada no D.O.U. de 20 de julho de 2017 (fls. 116).

Em 26 de julho de 2017, por meio da Portaria nº 44 (fl. 120), constituiu-se Comissão de Processo Administrativo para apurar os fatos apontados nos autos. Iniciando-se os trabalhos em 20 de setembro de 2017 (fls. 122), foi expedida intimação para a empresa interessada apresentar sua defesa prévia, no prazo de 30 (trinta) dias, conforme fls. 123, sendo devidamente recebida pela empresa interessada aos 9 de outubro de 2014, conforme comprovante de recebimento de mensagem eletrônica (fls. 124/125).

Aos 8 de novembro de 2017, a empresa interessada protocolou defesa prévia (fls. 137/153), alegando, em suma, que o processo decorre de perseguição contra a empresa; que a matéria veiculada no jornal Metrópoles não é suficiente para a aplicação da penalidade em desfavor da empresa; nega a venda de liminares para que outras empresas prestem o serviço autorizado à TCB; que as multas aplicadas pela ANTT está sendo discutido judicialmente, e rebate pontualmente as multas aplicadas pela fiscalização; requer a fixação da mesma penalidade estabelecida em outros processos semelhantes e a oitiva de testemunhas a serem arroladas.

Ato contínuo, 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. 342/343, sendo devidamente recebida pela empresa interessada aos 18 de dezembro de 2018, conforme comprovante de recebimento de mensagem eletrônica (fls. 344/345).

As alegações finais da empresa interessada encontram-se acostadas às fls. 346/360 e, em apertada síntese, reitera os termos da sua defesa prévia.

Ultrapassada a fase processual, a Comissão Processante elaborou relatório final (fls. 369/379v.), no qual sugere à Diretoria Colegiada a aplicação da pena de declaração de inidoneidade à Transporte Coletivo Brasil Ltda., por prazo a ser fixado em decisão, bem como a cassação da autorização concedida àquela empresa.

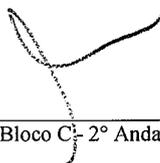
Instada a se manifestar, a Procuradoria-Geral, por intermédio do PARECER N° 01335/2018/PF-ANTT/PGF/AGU, de 9 de julho de 2018 (fls. 383/386), analisou os aspectos relativos à legalidade dos atos praticados pela Comissão Processante, bem como a observância às garantias constitucionais relativas a todo e qualquer processo administrativo, concluindo em harmonia com a Comissão Processante, *in verbis*:

“(…)

6. Pois bem. Como bem sintetizado na Nota Técnica n.º 158/2017/GETAE/SUPAS, há tempos vêm sendo registradas inúmeras - e graves - infrações cometidas pela Transporte Coletivo Brasil Ltda - TCB em diversas localidades do país. Numa das operações, conhecida como “Operação Coiote”, foram constatadas mais de 25 irregularidades distintas. Nos relatórios de fiscalização, as infrações são de toda ordem: utilização de veículos não cadastrados, descumprimento do esquema operacional, a subautorização dos serviços, utilização de veículo sem as condições básicas de operação, descumprimento reiterado de normas de jornada de trabalho com repercussão direta na segurança dos usuários, transporte irregular de produtos perigosos; ausência de tacógrafo; extintor de incêndio vencido; veículo s sem o CRLV; veículo com ausência do dispositivo para abertura da saída de emergência; interior de veículo em condições inadequadas de higiene; veículo sem portar apólice de seguro de responsabilidade; sanitário sem condições de utilização; ausência do quadro de tarifas; execução de seccionamento não autorizado, e ainda omissão na assistência aos passageiros em caso de acidente. Tamanho era o descumprimento de normas de segurança pela empresa que em 2017, a Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros -SUPAS expediu a Portaria n.º 11 que suspendeu cautelarmente a operação dos serviços da TCB.

7. Assim é que, por força da DELIBERAÇÃO N° 185, de 19 de julho de 2017, a Diretoria Colegiada da Agência determinou à SUPAS a apuração dos fatos imputados à empresa TRANSPORTE COLETIVO BRASIL LTDA, além de determinar a apuração disciplinar e eventual aplicação de multa a seus administradores, no caso de se comprovar terem agido com dolo ou culpa no cometimento das irregularidades de que é acusada.

8. Constituída a Comissão, foi devidamente notificada a empresa que tempestivamente apresentou sua defesa prévia, negando todas as irregularidades constatadas pela fiscalização, requerendo, em síntese, a suspensão do processo, produção de prova oral e aplicação de pena análoga a de outras empresas que se encontram na mesma situação. Por sua vez, no prazo para as alegações finais, a empresa argumenta que a ANTT age por perseguição, rancor e ódio; afirma que todas acusações seriam inverídicas e sem fundamentos; e requereu que a “denúncia fosse julgada totalmente improcedente” sem apresentar novos documentos.



9. *Concluída a instrução, a Comissão elaborou o Relatório Final (fls. 369-379): tomou o cuidado de formalmente justificar o indeferimento do pedido de prova oral que, de fato, não nos parece cabível na espécie. Pela natureza das irregularidades atestadas pelos agentes públicos que lavraram os inúmeros autos de infração e com base nos relatórios de fiscalização que atestaram a má prestação do serviço público pela TCB, a sua presunção de veracidade não seria, de toda forma, infirmada por prova testemunhal. Sendo assim, não houve, por isso, qualquer comprometimento à lisura do processo ou ao exercício da ampla defesa pela processada.*

10. *O Relatório Final, de forma detalhada e cuidadosa, enfrentou cada uma das alegações da empresa, demonstrou de forma motivada e fundamentada todas as imputações, elencou a legislação aplicável para concluir que, com exceção de algumas observações sobre enquadramentos de infrações, restaram comprovados todos os fatos relatados pela fiscalização, sendo confirmadas as irregularidades e a precariedade dos serviços prestados pela empresa que, por sua vez, não apresentou elementos suficientes a desmerecer ou infirmar as imputações objeto dos relatórios e autos de infração anexados ao processo. Nesse sentido, propôs a aplicação da pena de declaração de inidoneidade por prazo a ser fixado pela Diretoria Colegiada, bem como a cassação da autorização da Transporte Coletivo Brasil Ltda.*

11. *Ora, a Lei nº 8.987/1995 (aplicável subsidiariamente, por força do art. 13, IV, 'a', da Lei no 10.233/2001), que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, impõe que permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido naquela Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato. Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.*

12. *Como demonstração de completo descompromisso com as regras a que todas as demais autorizatárias devem se sujeitar (em nome da prestação de um serviço adequado), a TCB, apenas nos dois últimos anos, acumulou 6.066 (seis mil e sessenta e seis) autuações, o que significa o montante total de R\$ 18.545.377,06 (dezoito milhões, quinhentos e quarenta e cinco mil, trezentos e setenta e sete reais e seis centavos) em multas. Como atestado também na NOTA TÉCNICA Nº 158/2017/GETAE/SUPAS, no Sistema de Multas da ANTT - SISMULTAS, tomando por base todo o período em que operou os serviços, foram lavradas em desfavor da empresa Transporte Coletivo Brasil Ltda. 14.874 (quatorze mil, oitocentos e setenta e quatro) multas, totalizando R\$ 43.054.801,09 (quarenta e três milhões, cinquenta e quatro mil, oitocentos e um reais e nove centavos), sendo 6.181 (seis mil, cento e oitenta e uma) de natureza impeditiva - em relação as quais não cabe mais recurso administrativo, que representam R\$ 17.669.034,34 em débito.*

13. *Nesse contexto, em que penalidades se somam e em nada repercutem na mudança de postura da prestação do serviço público, ou seja, quando a mera aplicação de multas não se revela suficiente para coibir a conduta infracional, parece de fato não restar à ANTT outra alternativa além de, reconhecendo que tal empresa não mais possui as condições que a legitime ao exercício dessa atividade, declará-la inidônea e cassar sua autorização.*

(...)



15. *É dever da ANTT, no exercício de sua atividade, impedir que as infrações se perpetuem e, em respeito às normas de segurança, garantir a adequada prestação do serviço ao usuário do transporte interestadual rodoviário de passageiros.*

16. *E mais, como bem fundamentado no Relatório Final, restou sim comprovada a violação às Resoluções ANTT nº 233/2003 e nº 3075/2009, além do Decreto nº 2.521/1998, Leis nº 10.233/2001 e nº 8.987/1995, hipóteses ensejadoras de penalidade de declaração de inidoneidade, com a cassação da autorização, conforme art. 78-A, IV e V, e 78-H, da Lei nº 10.233/2001 e art. 79, I, 'd' e 'e', do Decreto nº 2.521/1998.*

17. *Diante do acima exposto, bem como da descrição e documentação aqui juntada, possibilitado o exercício do contraditório e da ampla defesa pela processada, cumprido o rito procedimental, concluímos pelo acolhimento das proposições do Relatório Final, no sentido de ser aplicada as penalidades de cassação de autorização dada à Transporte Coletivo Brasil Ltda., bem como de declaração de sua inidoneidade, nos termos do art. 79 do Decreto n.º 2.521/88 e do art. 78-A da Lei nº 10.233, de 2001.*

(...)." (sic - grifei)

Posteriormente, a SUPAS proferiu a NOTA TÉCNICA Nº 522/2018/GERAP/SUPAS, de 23 de agosto de 2018 (fls. 388/390) que, após referendar entendimento exarado no Relatório Final da Comissão Processante, deu andamento ao feito juntando-se aos autos o respectivo Relatório à Diretoria e minuta de Deliberação (fls. 390/395).

Em 4 de setembro de 2018, os presentes autos foram distribuídos à esta Diretoria DSL, conforme consta no DESPACHO Nº 2.297/2018, oriundo da Secretaria-Geral.

III – DA ANÁLISE PROCESSUAL

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.

No que tange à esfera de atuação desta Agência Reguladora, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que, dentre outras providências, criou esta ANTT, determina, *in verbis*:

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 infraestrutura 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 infra-estrutura.

(...)

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.

No caso em tela, a fiscalização da ANTT comprovou a prática de diversas irregularidades por parte da Transporte Coletivo Brasil Ltda., que incluem faltas graves com comprometimento da segurança dos usuários. As fiscalizações foram realizadas em diversas partes do país, fruto da integração de fiscalizações de rotina e da denominada “Operação Coiote”, conforme apontado na Nota Técnica nº 158/2017/GETAE/SUPAS.

Em sede de defesa prévia e alegações finais, a empresa interessada impugnou pontualmente a maior parte das infrações imputadas pela fiscalização, bem como noticiadas na matéria jornalística de fls. 3/50.

Cumprido frisar que as multas lavradas pela ANTT são submetidas a um Processo Administrativo Simplificado - PAS, onde são assegurados a todos os litigantes o devido processo legal, o contraditório, a ampla defesa e o duplo grau de jurisdição administrativo. Assim, a empresa teve oportunidade de se manifestar sobre as autuações, sendo despidendo, em sede de Processo Administrativo Ordinário, a sua análise pormenorizada.

Entendo oportuno destacar, todavia, entendimento exarado pela Comissão Processante no Relatório Final de fls. 369/379, a saber:

Afora essa constatação, mais uma vez frisamos que os autos foram exaustivamente anexados ao processo, indicando com detalhes as circunstâncias que caracterizaram cada infração, tais como data, horário, município, veículo, condutor, etc. sendo perfeitamente exigível da defesa que adotasse o mesmo rigor na elaboração da defesa, o que não aconteceu.

Ao contrário, a defesa se valeu (de) afirmações genéricas, sem nenhum rigor técnico ou conexão direta com os fatos descritos pela fiscalização, sem indicar quais as provas que poderiam convencer esta Comissão de que realmente a empresa foi vítima de criminosos.

Além disso, ressalta-se que os fatos constatados pela fiscalização são revestidos de fé pública, além de serem acompanhados de fotografias de guichês, terminais, veículos e bilhetes de passagem comprovando a irregularidade.

Somando-se a isso, reitero que os fundamentos e encaminhamentos da Comissão Processante foram integralmente acompanhados pela Procuradoria Federal junto à ANTT – PF/ANTT, órgão de assessoramento jurídico desta Agência Reguladora, que frisou, nos autos do PARECER N° 01335/2018/PF-ANTT/PGF/AGU, de 9 de julho de 2018 (fls. 383/386), que “*O Relatório Final, de forma detalhada e cuidadosa, enfrentou cada uma das alegações da empresa, demonstrou de forma motivada e fundamentada todas as imputações, elencou a legislação aplicável para concluir que, com exceção de algumas observações sobre enquadramentos de infrações, restaram comprovados todos os fatos relatados pela fiscalização, sendo confirmadas as irregularidades e a precariedade dos serviços prestados pela empresa que, por sua vez, não apresentou elementos suficientes a desmerecer ou infirmar as imputações objeto dos relatórios e autos de infração anexados ao processo*”.

No que tange à aplicação de penalidade, o art. 78-A, da Lei n° 10.233, de 2011, dispõe:

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:

- I – advertência;*
- II – multa;*
- III – suspensão;*
- IV – cassação;*
- V – declaração de inidoneidade;*
- VI – perdimento do veículo.*

As circunstâncias do caso devem ser consideradas para se proceder a dosimetria da pena administrativa, segundo o art. 78-D, da mesma Lei, e conforme regulamentado pela Resolução n° 5.083, de 2016, sendo imperativo enfrentar tais elementos, de forma a embasar a aplicação da penalidade pela Diretoria observando os critérios quando da escolha da penalidade sugerida, a saber:

Lei n. 10.233, de 2001.

Art. 78-D. 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.

Parágrafo único. Entende-se por reincidência específica a repetição de falta de igual natureza.

Resolução ANTT nº 5.083, de 2016.

Art. 67. Para efeitos de aplicação de penalidades serão sempre consideradas as circunstâncias agravantes ou atenuantes, inclusive os antecedentes e a reincidência, atentando-se, especialmente, para a natureza e a gravidade da infração, para os danos resultantes para os serviços e para os usuários e para a vantagem auferida pelo infrator.

Nesse momento, entendo importante ressaltar que o caso em tela trata-se de reincidência da Transporte Coletivo Brasil Ltda., dado que, por intermédio das Resoluções ANTT nº 5.516, de 1º de novembro de 2017, publicada no D.O.U. de 6 de novembro de 2017; e nº 5.686, de 25 de janeiro de 2018, publicada no D.O.U. de 31 de janeiro de 2018, esta Agência Reguladora aplicou penas de declaração de inidoneidade àquela empresa, em razão das mesmas infrações ora apuradas, fato que justifica a majoração da pena a ser aplicada neste caso. Além disso, foi aplicada pena de cassação da autorização deferida àquela empresa, conforme Resolução nº 5.364, de 23 de junho 2017.

Ademais, pelo o que consta nos autos, posso concluir que a penalidade de multa prevista na Resolução 233, de 2003 se mostrou insuficiente a compelir a empresa a cumprir a legislação, conforme restou destacado pela PF/ANTT em sua manifestação jurídica de fls. 383/385, *ipsis litteris*:

Nesse contexto, em que penalidades se somam e em nada repercutem na mudança de postura da prestação do serviço público, ou seja, quando a mera aplicação de multas não se revela suficiente para coibir a conduta infracional, parece de fato não restar à ANTT outra alternativa além de, reconhecendo que tal empresa não mais possui as condições que a legitime ao exercício dessa atividade, declará-la inidônea e cassar sua autorização.

Ante o exposto, considero regular o procedimento adotado nos presentes autos, estando caracterizadas violações reiteradas às normas constantes da Resolução ANTT nº 233, de 2003, e nº 3.075, de 2009, além do Decreto nº 2.521, de 1998, e Leis nº 10.233, de 2001, e nº 8.987, de 1995, considerando-se caracterizada a falta punível com a declaração de inidoneidade, conforme art. 78-A, inciso V, da Lei nº 10.233, de 2001, e art. 79, inciso I, alínea 'e', do Decreto nº 2521, de 1998.

Por fim, considerando que há de se determinar prazos para os trâmites internos dentro desta Agência, evitando prejuízos aos interessados e para a própria ANTT, em conformidade com a Constituição Federal em seu art. 5º, inciso LV; a Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal), e a 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), determino o prazo de 10 (dez) dias para que a SUPAS dê conhecimento às empresas das decisões proferidas pela Diretoria Colegiada.



IV – DA PROPOSIÇÃO FINAL

Com estas considerações, acolhendo integralmente os encaminhamentos propostos pelas áreas técnica e jurídica, VOTO por aplicar a pena de declaração de inidoneidade à empresa Transporte Coletivo Brasil Ltda., pelo prazo de 5 (cinco) anos, em conformidade com o inciso V, do art. 78-A, da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001; e alínea “e”, inciso I, do art. 79, do Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998.

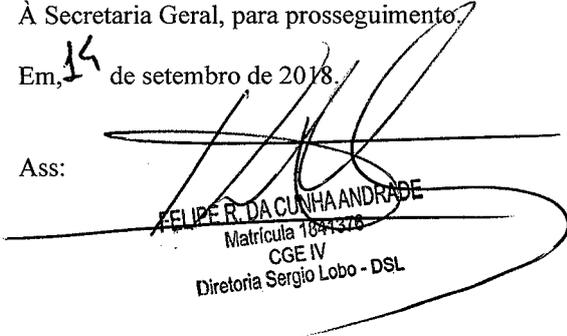
Brasília, 14 de setembro de 2018.


SÉRGIO DE ASSIS LOBO
Diretor

À Secretaria Geral, para prosseguimento.

Em, 14 de setembro de 2018.

Ass:


FELIPE R. DA CUNHA ANDRADE
Matricula 1844378
CGE IV
Diretoria Sergio Lobo - DSL