



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DDB

RELATORIA: DDB

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 2/2023

OBJETO: PROCESSO ADMINISTRATIVO ORDINÁRIO

ORIGEM: SUFIS

PROCESSO (S): 50500.238307/2017-75

PROPOSIÇÃO PRGPARECER n. 00256/2022/PF-ANTT/PGF/AGU, DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00228/2022/PF-ANTT/PGF/AGU, PARECER n. 00364/2022/PF-ANTT/PGF/AGU.

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

1. DO OBJETO

1.1. Trata-se de Processo Administrativo Ordinário instaurado para apurar indícios de irregularidades cometidas pela empresa GUERINO SEISCENTO TRANSPORTES S/A por suspeita de prática de serviço não autorizado na linha Curitiba/PR - Penápolis/SP e de prática de tarifa promocional sem comunicação à ANTT.

2. DOS FATOS

2.1. Em 18/5/2017, a Empresa Princesa do Norte S/A protocolou denúncia nesta Agência (VOL 1 - SEI0082072) contra a Guerino Seiscentos Transportes S/A - Guerino - relatando que a denunciada estaria operando o mercado Marília/SP - Curitiba/PR sem autorização desta Agência. Tal conduta estaria lhe causando prejuízos, uma vez que a denunciante seria a legítima detentora dos direitos para operar o mercado em questão.

2.2. A operação irregular do mercado Marília/SP - Curitiba/PR, segundo a Princesa do Norte, ocorreria por meio das linhas Curitiba/PR - Penápolis/SP via Marília/SP (prefixo 09.0301-00) e Curitiba/PR - Penápolis/PR via Tupã/SP (prefixo 09.0302-00).

2.3. O fato relatado foi confirmado pela fiscalização desta Agência, conforme Ordens de Serviço 1412, 1635 e 1663/2017/COFIS/URSP/ANTT (VOL 1 - SEI0082072). Por meio dessas, foram identificadas as seguintes condutas:

- seccionamento não autorizado de Marília/SP para Curitiba/PR. Na ocasião, foi lavrado o Auto de Infração 3015073;
- seccionamento não autorizado de Curitiba/PR para Assis/SP, Londrina, Tupã e Presidente Prudente. Na ocasião, foram lavrados os Autos de Infração 2799922, 2799920, 2797549, 2797648, 2791216, 2797649 e 2797650; e
- seccionamento não autorizado de Assis/SP para Curitiba/PR. Lavrados 5 Autos de Infração (não identificados).

2.4. Em 30/1/2018, a então Superintendência de Fiscalização exarou a Nota Técnica 1/2018/COFIS/URSP (VOL 1 - SEI0082072) relatando as Ordens de Serviços já apresentadas, bem como a realização de 349 fiscalizações nos serviços da Guerino entre os dias 16/9/2017 e 25/11/2017. Enfatizou também a emissão de dois autos de infração por tentativa de burlar a fiscalização por meio de produção de documento falso.

2.5. Em 2/8/2018, a SUPAS, por meio da Portaria 81, designou um servidor para conduzir o procedimento de averiguações preliminares com vistas a apurar os fatos relatados referentes à Guerino Seiscentos (VOL 1 - SEI0082072). Este encaminhou à Guerino, no dia 7/8/2018, o Ofício 1/2018/GERAP/SUPAS dando ciência do procedimento à empresa e concedendo prazo para manifestação acerca dos fatos denunciados.

2.6. Em 10/9/2018, a Guerino protocolou sua manifestação arguindo, em apertada suma, que não houve fracionamento de tarifa e que os usuários dos serviços, por sua livre iniciativa, escolheram realizar deslocamentos por meio de conexão de serviços, adquirindo mais de um bilhete de passagem, ou pagar as tarifas cheias de seções autorizadas para a Guerino para realizar deslocamentos parciais, sempre embarcando e desembarcando em terminais, pontos de seção ou pontos de parada da empresa.

2.7. Em 14/9/2018, foi exarado, no contexto das Averiguações Preliminares, o Relatório Circunstanciado (VOL 3 - SEI 0082109), o qual conclui que:

13. Ultrapassada as preliminares arguidas, no mérito, o caso dos autos revela a existência de elementos que apontam diversas coincidências entre as denúncias apresentadas e o constatado pela Fiscalização.

14. Destaque-se ainda que, a empresa Guerino tem buscado o judiciário para obter autorização para operar seções intermunicipais, histórico anexo, o que reforça o interesse em operar tais serviços ao arripio da legislação que rege o transporte de passageiros.

15. Tais elementos analisados conjuntamente apresentam a possibilidade de existência de infração reiterada, em especial, quanto a operação irregular de mercados intermunicipais.

16. Ainda que, de forma isolada, as infrações não configurem hipótese e abertura de processo administrativo ordinário, 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 a infração grave descrita no art. 78-H da Lei nº 10.233/2001:

[...]

17. Nesse sentido, destaco que, após a notificação da interessada, foram encaminhados pela SUFIS novas denúncias que serão apensadas aos presentes autos. Assim, diante da robustez e complexidade do caso, o presente procedimento carece da segurança exigida para embasar o arquivamento, sendo, portanto, indispensável a instauração de procedimento administrativo investigatório para coleta de provas, com a garantia da ampla defesa e contraditório.

[...]

19. Assim, os elementos fáticos 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.

2.8. O Superintendente de Serviços de Transporte de Passageiros sugeriu então à Diretoria, em 4/1/2019, a instauração de Processo Administrativo Ordinário em face da empresa Guerino Seiscento Transportes S.A. para apurar os fatos relatados. Por meio, assim, da Deliberação 142/2019, a Diretoria Colegiada, acolhendo a proposta da Superintendência, determinou a apuração dos fatos denunciados.

2.9. Em 6/2/2019, a Guerino protocolou Pedido de Reconsideração em face da Deliberação 142/2019 alegando, em suma, que seus argumentos apresentados em sede de manifestação inicial não foram apreciados e enfrentados pela área técnica ou pela Diretoria Colegiada quando da decisão que culminou na publicação da Deliberação 142/2019. O pedido não foi analisado pela área técnica ou submetido à apreciação da Diretoria.

2.10. Em 26/2/2019, por meio da Portaria 10 da SUPAS, foi constituída Comissão de Processo Administrativo composta por três servidores para apurar os fatos narrados no processo em análise, concedendo o prazo de 120 dias para apresentação de Relatório Final. Uma nova Comissão, no entanto, foi constituída no dia 25/4/2019, por meio da Portaria 38, tendo em vista a necessidade de substituição de um de seus integrantes, sendo concedido novo prazo de 120 dias para conclusão dos trabalhos (SEI [0207272](#)).

2.11. A Comissão então, iniciando seus trabalhos, realizou sua primeira reunião em 26/4/2019, onde foi deliberado que o processo teria como objetivo apurar "infrações imputadas à empresa, arroladas no Voto 023/2019/DSL, notadamente a suposta comercialização e operação de mercados para os quais não tem autorização, ou seja, em desacordo com a Licença Operacional expedida, inclusive com fracionamento da tarifa, conforme art. 86, V e VI, do Decreto nº 2521/1998, sujeitando a empresa à possível aplicação da pena de cassação (art. 78-H da Lei nº 10.233/2001) ou mesmo declaração de inidoneidade (Art. 78-A, V, da Lei nº 10.233/2001; Art. 86 do Decreto nº 2521/1998)". De tal monta, foi encaminhada, em 7/5/2019, Notificação para a empresa, dando-lhe conhecimento do processo e concedendo prazo de 30 dias para apresentação de defesa.

2.12. Em 24/5/2019, a Guerino interpôs a petição 50500.015440/2019-17 (anexo ao 50500.329719/2019-85) nos autos alegando que seu Pedido de Reconsideração, o qual questionava a constituição da Comissão, não havia sido apreciado pela Agência. Requerreu, então, novamente, o conhecimento do Pedido de Reconsideração interposto e a suspensão dos efeitos da Notificação.

2.13. A Comissão se reuniu novamente em 6/6/2019, conforme Ata juntada aos autos (SEI [0478462](#)), momento em que deliberou receber a petição 50500.015440/2019-17 como Defesa Prévia da empresa, indeferir o pedido de suspensão do feito e declarar encerrada a fase instrutória do processo. Ato contínuo, a Guerino foi intimada a apresentar suas alegações finais no prazo de 10 dias.

2.14. Em 17/6/2019 a Guerino protocolou sua Defesa Prévia argumentando, em suma, que:

1. A empresa não operou irregularmente nenhuma seção, nem tampouco teria fracionado tarifa, não havendo nos autos provas nesse sentido;
2. A pena de cassação ou de declaração de inidoneidade seria incabível e desproporcional, sendo medidas extremas, relacionadas a práticas de vultuosa gravidade, o que não se coadunaria com o caso;
3. A Guerino estaria apenas atendendo o direito constitucional de ir e vir do usuário nos deslocamentos entre Curitiba e Assis, vez que não havia outra alternativa aos usuários para esse mercado, e que a empresa possui ponto de seção nas duas localidades. Segundo a defendente, o usuário paga, nesses casos, a tarifa integral do mercado Curitiba - Penápolis, aproveitando-se dos pontos de parada da empresa para embarcar ou desembarcar antes do final da viagem;
4. Da mesma forma, os usuários se aproveitariam do mercado Curitiba/PR - Penápolis/SP autorizado à Guerino para se deslocarem entre Curitiba e Marília/Tupã/Londrina/Lins, pagando a tarifa integral do mercado autorizado e desembarcando antes do final da viagem;
5. A emissão de dois mapas de viagem teria o objetivo de garantir a presteza e eficiência na operação e consecução do serviço a ser operado pela empresa, não servindo de prova de ilícito;
6. A Guerino teria apresentado diversas denúncias contra as empresas Viação do Norte e Viação Princesa do Norte, as quais não teria sido analisadas pela Agência;

2.15. A Comissão então se reuniu em 16/7/2019, conforme Ata de Reunião (SEI [10779783](#)), na qual deliberou por cancelar o encerramento da fase processual instrutória, deliberado em reunião anterior, reconhecer a tempestividade de Defesa Prévia protocolada no dia 17/6/2019 e, enfim, declarar encerrada a fase instrutória do processo. A Guerino foi então intimada a apresentar suas alegações finais no prazo de 10 dias, não se manifestando nesse período.

2.16. A Comissão de Processo Administrativo apresentou seu Relatório Final (SEI [1160138](#)) em 28/8/2019. Esclareceu inicialmente a Comissão que o Pedido de Reconsideração em face da Deliberação 142/2019 apresentado pela Guerino não encontra respaldo na Resolução 5.083/2016, não conferindo, portanto, conhecimento ao requerimento. Quanto às denúncias apresentadas pela Guerino contra outras empresas, esclareceu a Comissão que o presente processo se restringe a apurar as supostas irregularidades cometidas pela Guerino, devendo tais denúncias serem averiguadas em procedimento apartado.

2.17. Quanto ao mérito da questão, a Comissão constatou que sucessivas fiscalizações realizadas pela ANTT constatarem operação irregular partindo de cidades paulistas, como Araçatuba, Lins, Marília, Tupã e Assis, com destino em Curitiba/PR. Para tanto, a Comissão considerou as evidências juntadas aos autos pela SUFIS, como mapas de viagem, bilhetes de passagem com horário de embarque, banners com anúncios, letreiros eletrônicos e canal de venda disponibilizado na página eletrônica da empresa, todos eles relativos a pontos de seção não autorizados à empresa.

2.18. Segundo a Comissão de Processo Administrativo, a conduta da Guerino não configura como "*prática isolada, pontual ou circunstancial*". Ao contrário, os "*documentos contidos no processo dão conta de que empresa possuía todo um sistema engendrado para viabilizar de forma contumaz a execução dos mercados irregulares*".

2.19. Configurada a infração, a Comissão aduz, inicialmente, que a conduta poderia ensejar, nos termos do art. 86 do Decreto 2.521/98, a penalidade de declaração de inidoneidade:

Art. 86. A penalidade de declaração de inidoneidade da transportadora aplicar-se-á nos casos de:

[...]

VI - prática de serviço não autorizado ou permitido.

2.20. No entanto, recorre a Comissão ao art. 78-H da Lei 10.233/01, que estabelece a cassação da autorização na ocorrência de infração grave:

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.

2.21. Explana a Comissão que a empresa possui TAR e LOP para a operação de diversos serviços sob o regime de autorização, de modo que a declaração de inidoneidade impactaria diretamente uma diversidade de outros mercados, que sequer teriam sido mencionados nos relatórios que instruem o processo.

2.22. Propõe, portanto, a Comissão a aplicação da pena de cassação do serviço Curitiba/PR - Penápolis/SP (prefixos 09-0301-00, 09-0302-00, 09-0302-61 e 09-0345-00) em face da empresa Guerino Seiscento Transportes S.A.

2.23. A Guerino apresentou suas alegações finais em 16/9/2019, intempestivamente e após a emissão do Relatório Final pela Comissão, motivo pelo qual não foi conhecido (SEI [1353538](#)).

2.24. Em 4/8/2022, o Superintendente de Fiscalização de Serviços de Transporte Rodoviário de Cargas e Passageiros - SUFIS juntou aos autos o Relatório à Diretoria 381/2022 (SEI [12470425](#)) explicitando os principais andamentos e documentos do processo e apresentando a análise realizada pela Comissão de Processo Administrativo.

2.25. Acrescentou ainda o Superintendente que a Guerino recebeu, posteriormente, autorização para prestar serviços de transporte nas seções até então operadas irregularmente pela empresa. Por meio da Deliberação 378/2020, a empresa foi autorizada a operar os mercados de Curitiba/PR - Assis/SP e Curitiba/PR - Tupã/SP. Já a Portaria 1.067/2020 autorizou a operação dos mercados Curitiba/PR - Lins/SP e Curitiba/PR - Marília/SP.

DELIBERAÇÃO Nº 378, DE 14 DE AGOSTO DE 2020

Art. 1º Deferir o pedido da empresa Guerino Seiscento Transportes S/A, CNPJ nº 72.543.978/0001-00, para a inclusão dos mercados a seguir em sua Licença Operacional - LOP nº 82:

[...]

II - De: Curitiba/PR e Imbaú/PR, Para: Assis/SP, Paraguaçu Paulista/SP, Tupã/SP e Quatá/SP;

PORTARIA Nº 1.067, DE 17 DE NOVEMBRO DE 2020

Art. 1º Deferir o pedido da empresa GUERINO SEISCENTO TRANSPORTES S.A, CNPJ nº 72.543.978/0001-00, para a inclusão dos mercados a seguir em sua Licença Operacional - LOP, de número 82:

[...]

XI - De: CURITIBA/PR Para: OURINHOS/SP, ANDRADINA/SP, LINS/SP, MARÍLIA/SP.

2.26. De tal forma, atualmente, os serviços prestados pela empresa Guerino entre as cidades de Curitiba/PR e Assis/SP, Lins/SP Marília/SP e Tupã/SP são devidamente autorizados pela Agência.

2.27. Por fim, quanto à penalidade sugerida pela Comissão, manifestou-se o Superintendente da seguinte forma:

4.4.3 No que tange à sugestão de cassação do serviço Curitiba/PR - Penápolis/SP (prefixos 09-0301-00, 09-0302-00, 09-0302-61 e 09-0345-00), constata-se que as seções irregulares na ocasião das fiscalizações realizadas em 2017 foram autorizadas à empresa GUERINO posteriormente pela Deliberação nº 378/2020 e pela Portaria nº 1.067/2020 - Curitiba/PR para Assis/SP, Tupã/SP, Lins/SP e Marília/SP. Assim, não seria razoável a deliberação, neste momento, pela cassação de serviços que, em momento passado, a empresa realizava de forma irregular,

porém agora são autorizados à empresa pela ANTT.

4.4.4 Cumpre ressaltar que as infrações constatadas naquela época resultaram em autuações à empresa nos termos estabelecidos pela Resolução nº 233, de 25 de junho de 2003. Por conseguinte, tiveram apuração pelos processos administrativos simplificados correspondentes, consoante a Resolução nº 5.083, de 27 de abril de 2016.

NOTA TÉCNICA Nº001/2018/COFIS/URSP, de 03/01/2018 (0082072 fls. 92-97)

14. As fiscalizações foram executadas entre 16 de setembro e 25 de novembro de 2017.

15. Durante este período, incluindo as fiscalizações de rotina, foram realizadas 349 fiscalizações nos serviços da transportadora, sendo lavrados 28 autos de infração - deste total, 18 autos de infração lavrados em razão da prática de comercialização e operação de sectionamento não-autorizado, sendo 08 autos de infração relacionados aos mercados mencionados nas denúncias (folhas 76 a 87). (grifos nossos)

4.4.5 Ademais, o Relatório Final da Comissão foi elaborado em data anterior à autorização concedida para a operação dos serviços pela empresa GUERINO. Portanto, em que pese a regularidade do parecer para o contexto daquele momento, em 27/08/2019, hoje temos novos elementos que permitem a mudança no entendimento do caso e a possibilidade de outra sugestão para deliberação da Diretoria desta Agência.

2.28. De tal forma, o Superintendente sugeriu o arquivamento dos autos sem a aplicação de penalidades e encaminhou o processo para a deliberação desta Diretoria.

2.29. Em 10/8/2022, o processo foi distribuído, mediante sorteio, a esta DDB.

2.30. Em 19/8/2022, remeti os autos à Procuradoria Federal junto à ANTT, para manifestação acerca de alguns questionamentos, os quais foram respondidos, em 27/9/2022, por meio do Parecer 00256/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 13647864), nos seguintes termos:

Questão a) O Superintendente tem competência para modificar a proposta de encaminhamento do relatório final da Comissão Processante?

Resposta: Não. Nos termos das normas de regência, resta claro que as Superintendências de Processos Organizacionais não detêm competência para modificar a conclusão contida no relatório final da Comissão Processante, pois trata-se de competência indelegável, cabendo a Diretoria Colegiada desta Agência decidir em última instância sobre a penalidade a ser imposta a empresa infratora.

b) Caso a resposta da pergunta anterior seja positiva, ele poderia alterar a conclusão do relatório final apenas para propor o arquivamento do processo ou poderia alterar em toda e qualquer situação?

Resposta: Em sede de Processo Administrativo Ordinário, a competência de instruir o processo cabe à Comissão Processante e a decisão cabe à Diretoria Colegiada. As Superintendências de Processos Organizacionais não detêm competência para modificar a conclusão contida no relatório final da Comissão Processante, pois trata-se de competência indelegável, cabendo a Diretoria Colegiada desta Agência decidir em última instância sobre a penalidade a ser imposta a empresa infratora. Dito isto, entende-se que nos termos previstos na Resolução ANTT nº 5.083/2016 e na Instrução Normativa 5/2021, a Superintendência poderá somente propor o arquivamento do Processo Administrativo Ordinário, cabendo a decisão final à Diretoria Colegiada desta Agência.

Questão c) Caso a resposta da primeira pergunta seja positiva, a sugestão de arquivamento do processo está compatível com os elementos probatórios contidos nos autos? O fato de a Agência ter concedido autorização supervenientemente às irregularidades ameniza a gravidade delas?

Resposta: Este Órgão de Assessoramento Jurídico entende que o fato de a ANTT ter autorizado os mercados posteriormente à empresa não ameniza a gravidade das irregularidades apontadas ao ponto de ensejar o arquivamento do processo, razão pela qual reitera a recomendação acima no sentido de concordar com o Relatório Final da Comissão Processante e recomendar a Diretoria Colegiada da ANTT que adote as medidas necessárias visando à aplicação da pena de cassação do serviço Curitiba/PR - Penápolis/SP (prefixos 09-0301-00, 09-0302-00, 09-0302-61 e 09-0345-00) em face da empresa Guerino Seiscento Transportes S.A.

2.31. A Subprocuradora-Geral de Matéria Regulatória Interina, analisando o teor da referida manifestação jurídica, exarou o Despacho de Aprovação 00228/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 13647891), concordando apenas parcialmente com o entendimento e, por isso, apresentando as seguintes conclusões:

12. Ante o exposto, conclui-se que:

a) não é atribuição do superintendente de fiscalização de serviços de transporte rodoviário de cargas e passageiros modificar a conclusão da comissão de processo administrativo;

b) o superintendente de fiscalização de serviços de transporte rodoviário de cargas e passageiros poderá, contudo, ao elaborar o relatório à diretoria, tecer considerações e recomendar a Diretoria Colegiada da ANTT que adote as medidas necessárias visando à aplicação da pena de cassação do serviço Curitiba/PR - Penápolis/SP (prefixos 09-0301-00, 09-0302-00, 09-0302-61 e 09-0345-00) em face da empresa Guerino Seiscento Transportes S.A.

c) é admissível a ponderação da penalidade a ser aplicada, ante o fato novo apresentado no relatório à diretoria, à luz do disposto no art. 65 da Resolução n.º 5083/2016.

2.32. Novamente, considerando que, na conclusão do Relatório da Comissão Processante, foi sugerida a cassação de linhas da empresa Guerino, entendi pertinente que a Procuradoria se manifestasse acerca de alguns questionamentos que giraram em torno da possibilidade da aplicação dessa penalidade e seus desdobramentos, conforme consta no Despacho (SEI13845113). A Procuradoria, por sua vez, se manifestou por meio do Parecer 00364/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 14733329), ratificado pelo Despacho de Aprovação 00315/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 14733359), da seguinte forma:

a) Existe plausibilidade jurídica de aplicar a penalidade de cassação em apenas parte do objeto autorizado ou a penalidade de cassação necessariamente produz efeitos sobre o termo de autorização - TAR, refletindo sobre a licença operacional - LOP? Seria possível entender que cada um dos atos de licença operacional - ato de emissão e seus termos aditivos - representaria uma autorização singela, que poderia ser cassada preservando os efeitos do TAR da empresa?

36. Sim, é possível cassar parte do objeto da LOP se a infração cometida guardar relação também com apenas parte da atividade autorizada.

37. Não, a cassação - penalidade (diferentemente da cassação - perda das condições indispensáveis) não produz efeitos sobre o chamado termo de autorização - TAR, mas sobre a

autorização propriamente dita que é a LOP.

38. Sim, cada um dos atos de licença operacional - ato de emissão e seus termos aditivos - representaria uma autorização singela, que pode ser cassado, integral ou parcialmente, preservando os efeitos do TAR da empresa.

b) Considerando-se que a Agência outorga mercados e não linhas, existe a possibilidade de propor a cassação de uma linha ou a penalidade deve ser refletida sobre um subconjunto do objeto outorgado, no caso, um ou mais mercados?

39. Sabendo-se que a Agência não outorga especificamente linhas e que elas são meros "desdobramentos" dos mercados autorizados, a penalidade deve recair sobre o mercado ou conjunto deles cuja exploração se deu forma irregular a ponto de merecer ser cassado.

c) Deve existir correspondência entre o objeto da cassação e um ato administrativo da Agência? Ou seja, a cassação de um conjunto de mercados ou linhas deve guardar correspondência com seus respectivos atos de outorga? Exemplifica-se com a linha A após a inclusão dos mercados (15,16). Caso seja possível cassar essa linha, ou os mercados dela integrantes, essa penalidade atingiria somente os mercados (15, 16), autorizados conforme o ato [3], ou necessariamente produziria efeitos sobre os mercados (1, 2, 3, 4, 5)? Caso produza efeitos sobre todos esses mercados, esses terão que ser suprimidos das demais linha operadas pela empresa? Faz-se essa pergunta pois a supressão do mercado (5) do objeto autorizado da empresa afetaria a operação das linhas B e D, que veriam suprimido o ponto de origem/destino da operação do serviço de TRIP.

40. Sim, o objeto da cassação deve estar devidamente delimitado em ato administrativo específico da Agência, ou seja, o ato que impõe a penalidade de cassação deve ser capaz de delimitar seu alcance: se fulmina um determinado mercado, se alcança vários mercados, ou se ataca todo o objeto da autorização constante da LOP. O importante é que o alcance da cassação seja objeto de ponderação de forma a guardar proporcionalidade e adequação em relação à infração cometida.

41. Ou seja, a quantidade de atos de outorga (ou sua nomenclatura) não é relevante ou determinante para se estabelecer o alcance da penalidade. A lógica é inversa: é preciso saber a gravidade da infração, em quais serviços a transportadora viria cometendo irregularidades, para, a partir daí ajustar-se os contornos do que lhe será autorizado explorar dali em diante, depois de aplicada a penalidade de cassação.

42. Por essa razão a resposta à parte final do questionamento é negativa: não, a cassação de um conjunto de mercados ou linhas não deve guardar correspondência com seus respectivos atos de outorga; é possível que determinado ato de outorga seja reformado, alterado, na totalidade ou não, ou substituído para dele excluir o que foi cassado, eventualmente mantendo-se os demais mercados não atingidos pela penalidade.

43. Insistimos que não é o ato autorizativo (qualquer que seja ele) que impedirá que a Agência confira a proporcionalidade devida às penalidades que aplica; a proporcionalidade da sanção será definida a partir das infrações cometidas e de sua gravidade e o ato de cassação deve ser capaz de delimitar seu exato alcance.

d) Mantendo-se essa ótica, em caso de decisão pela cassação da linha D, que não decorreu de um ato autorizativo, mas de uma modificação operacional, matéria regida pela Resolução ANTT 5.285/2017, os mercados integrantes dessa linha terão que ser suprimidos das linhas A, B e C?

44. Afastada a possibilidade de a cassação se restringir a uma única linha, para admitir a cassação dos mercados objeto de irregularidade, a resposta será positiva: cassados determinados mercados, as linhas que se valerem deles não subsistirão. Em outras palavras, se a empresa não é mais autorizada daqueles mercados, tais mercados deverão de ser também suprimidos de eventuais outras linhas existentes.

e) Entendendo-se que a cassação poderia ser aplicada à parte do objeto da autorização (subconjunto dos mercados da LOP), a empresa que tenha sofrido a penalidade ficaria impedida de solicitar a inclusão de novos mercados em sua licença durante o intervalo de 5 anos? Em outras palavras, caso se entenda pela desvinculação do conceito de autorização - TAR, para fins de penalidade de cassação, quais seriam os efeitos do art. 78-J da Lei 10.233/2001?

45. Nos termos do art. 78-J, a empresa não poderá ter deferida autorização se tiver sido punida nos últimos cinco anos anteriores com a pena de cassação:

[...]

46. A pena "acessória" ou efeito secundário da penalidade, de obstaculizar novos deferimentos de autorização, prevalece independentemente de a cassação ter abrangido a totalidade dos mercados operados ou parte deles.

47. Mas em prestígio à mesma lógica de se buscar proporcionalidade e razoabilidade à sanção, queremos crer que a leitura do dispositivo, dado seu caráter sancionatório, nos leva a considerar que o impedimento de obter novas autorizações deve se limitar ao objeto da cassação.

48. Ou seja, em sendo possível (diferentemente de uma concessão ou permissão) que a cassação seja aplicada a apenas parte do objeto da autorização, ficará a empresa sancionada impedida - durante o intervalo de 5 anos - de solicitar nova autorização daquele mercado cassado. Tal lógica busca também evitar que a pena acessória acabe por se revelar mais gravosa e extremamente descolada da infração cometida que a própria penalidade principal, jogando por terra toda a tentativa de se conferir proporcionalidade e razoabilidade à punição imposta.

f) Em caso de futura cassação da empresa, já sob a vigência do novo marco regulatório do setor de TRIP, mas em processo administrativo ordinário constituído a partir de fatos ocorridos na vigência da Resolução ANTT 4.770/2015, quais seriam os possíveis efeitos da cassação da empresa sobre as outorgas da empresa regida pelo novo marco, eles estariam restritos à vedação do art. 78-J da Lei 10.233/2001 ou poderiam se estender aos termos de autorização decorrentes do processo de adequação dos instrumentos de outorga do novo marco regulatório, no caso os termos de autorização n. 1, 2, 3 e 4?

49. Parece-nos prematuro responder a questionamentos acerca da aplicabilidade do novo marco regulatório do serviço de transporte interestadual de passageiros ainda em fase de elaboração. Antevendo-se as dúvidas que possivelmente surgirão com a edição futura do novo marco do TRIP, o ideal seria que a própria norma dispusesse sobre a questão.

50. De toda sorte, sem prejuízo de que isso venha a ocorrer, e se tivermos compreendido bem o que se buscou com esse último questionamento, compete-nos pontuar apenas que o processo de adequação dos instrumentos então vigentes de outorga à nova norma não poderá ser tido como "nova autorização", mas mera adaptação à nova nova regulação. Em não sendo nova autorização, fica afastado o art. 78-J da Lei nº 10233/2001 que impede o deferimento de outorgas (novas outorgas, portanto) a quem tiver sido punido com pena de cassação nos últimos cinco anos.

2.33. É o relatório.

3.1. A Resolução 5.083/2016 dispõe sobre o processo administrativo para apuração de infrações e aplicação de penalidades decorrentes de condutas que infrinjam a legislação de transportes terrestres, bem como que desrespeitem os deveres estabelecidos nos editais de licitações, nos contratos de concessão, de permissão e de arrendamento e nos termos de outorga de autorização.

3.2. A Instrução Normativa 5/2021, por sua vez, detalhou os procedimentos para apuração das infrações à legislação de transportes rodoviário de cargas e passageiros, e de trânsito, no âmbito da Sufis, por meio do procedimento de Averiguações Preliminares e de Processo Administrativo Ordinário.

3.3. De acordo com o art. 1º, § 1º, da Resolução 5.083/2016, o processo administrativo de apuração de infrações é dividido, essencialmente, em três partes: instauração, instrução e decisão. A forma como essas partes se desenvolve varia de acordo com a natureza da penalidade. Se se tratar de penalidade de advertência ou multa, o processo terá um rito simplificado (art. 5º), ao passo que as demais penalidades serão apuradas por meio do rito ordinário (art. 4º).

3.4. A diferença entre esses ritos se dá, em essência, nos seguintes aspectos:

Aspectos	Rito Sumário	Rito Ordinário
Tramitação	Todas as partes do processo se desenrolam no âmbito da Superintendência (Superintendência, Gerência ou Coordenação - delegação).	O processo se desenrola em, basicamente, duas instâncias: Superintendência e Diretoria Colegiada.
Instauração	A instauração se dá com a emissão do auto de infração.	A instauração é feita pelos Diretores ou Superintendências.
Instrução	Ressalvadas as regras de produção de provas adicionais e o surgimento de fatos novos, o suposto infrator se manifestará por meio de defesa apresentada ao Gerente, no prazo de 30 dias.	Ressalvadas as regras de produção de provas adicionais e o surgimento de fatos novos, o suposto infrator se manifestará em dois momentos: defesa prévia (30 dias) e alegações finais (10 dias).
Decisão/Julgamento	A decisão caberá ao Gerente, cabendo recurso ao Superintendente, no prazo de 10 dias.	A decisão cabe à Diretoria Colegiada, cabendo pedido de reconsideração, no prazo de 10 dias, ao Colegiado da Agência.

3.5. Nota-se, nos termos do Voto DSL 023/2019, que fundamentou a publicação da Deliberação 142/2019, que foi instaurado processo administrativo ordinário, conforme excerto abaixo:

[...]

Diante de tudo que foi dito, após as diligências necessárias, consideradas suficientes para formação do convencimento veiculado nas manifestações das áreas técnicas, antevendo possibilidade de incidência da norma prevista no art. 78-H da Lei nº 10.233, de 2001, ao menos em tese, **concluo pela necessidade de instauração do Processo Administrativo Ordinário** na forma do art. 88 ss. da Resolução 5083, de 2016, que viabilizará elucidação dos fatos manifestação formal da interessada.

[...] (grifo acrescentado)

3.6. Dessa forma, à luz do que dispõe a Resolução e a Instrução Normativa, entendo que a tramitação processual se deu de maneira escorregada, haja vista que foi instaurado por autoridade competente; foi devidamente instruído por uma Comissão Processante de 3 servidores efetivos; foi oportunizada a apresentação de defesa prévia e alegações finais; e será decidido por esta Diretoria Colegiada. **Portanto, no que tange ao aspecto formal, resta incólume a atuação da Agência.**

3.7. Ainda antes de adentrar ao mérito, importante notar que, conforme relato fático alhures, após a publicação da Deliberação 142/2019, que instaurou o Processo Administrativo Ordinário, a empresa Guerino Seiscento Transportes S.A. apresentou pedido de reconsideração. Ocorre, contudo, que tal peça processual não foi analisada, fato que foi posteriormente suscitado pela empresa, quando lhe foi conferido inicialmente prazo para apresentação defesa prévia, conforme consta na petição 50500.015440/2019-17.

3.8. Diante disso, a Comissão Processante se reuniu e deliberou por receber a petição como se defesa prévia fosse, indeferiu o pedido de suspensão dos efeitos da notificação que concedera prazo para apresentar defesa e remeteu nova notificação à empresa, para apresentação de alegações finais. No entanto, considerando que a empresa resolveu apresentar defesa prévia, a Comissão se reuniu novamente e deliberou por cancelar o encerramento da fase processual instrutória, mediante o recebimento da Defesa Prévia, e, por isso, notificando novamente a empresa para apresentar alegações finais, a qual se quedou inerte.

3.9. No Relatório Final (SEI [1160138](#)), a Comissão Processante, avaliando o pedido de reconsideração, assim se pronunciou:

[...]

11. O requerimento apresentado pela empresa (50500.015440/2019-17) não encontra guarida no Regulamento, que estabelece o pedido de reconsideração em face da decisão final da Diretoria Colegiada como único recurso deste procedimento (art. 57, § 3º, da Resolução nº 5083/2016).

12. Sendo assim, nos termos do art. 61, IV, da Resolução nº 5083/2016, o requerimento não deve ser conhecido.

[...]

3.10. A Resolução 5.083/2016 estabelece, no Capítulo IV, as regras atinentes às decisões no âmbito dos processos administrativos ordinários e dos simplificados. Nele há a Seção II - Dos recursos, que menciona, no art. 57, o seguinte:

[...]

art. 57 **Da decisão cabe recurso**, em face de razões de legalidade e de mérito, a ser interposto, salvo disposição legal ou contratual específica, no prazo de 10 (dez) dias, contados da data em que o interessado for intimado.

§ 1º O recurso será interposto mediante requerimento, no qual o recorrente deverá expor os

fundamentos que amparam suas alegações.

§ 2º **O recurso será encaminhado à autoridade que proferiu a decisão**, a qual, se não a reconsiderar no prazo de 5 (cinco) dias, o encaminhará à autoridade superior, **desde que presentes os requisitos de admissibilidade recursal**.

§ 3º **Se a decisão inicial tiver sido proferida pela Diretoria Colegiada da ANTT, caberá pedido de reconsideração**.

[...] (grifo acrescentado)

3.11. Como se pode notar, o substantivo "decisão" contido no *caput* do art. 57 está determinado pelo artigo "a", de modo que não caberá recurso de toda e qualquer decisão, mas apenas da decisão a que se refere. Para identificar isso, devemos no remeter à Seção anterior ("Das disposições Transitórias), mormente o seu primeiro artigo, que menciona que a decisão é aquela proferida após a conclusão da instrução processual:

[...]

Seção I **Das disposições gerais**

Art. 54 Concluída a instrução, os autos serão encaminhados à autoridade competente para proferir decisão.

Parágrafo único. A autoridade julgadora poderá, antes de proferir decisão, determinar a realização das diligências que entender cabíveis, devendo, se necessário, intimar o interessado para a sua realização e para manifestação quanto aos respectivos resultados.

Art. 55 Os processos de que trata este Regulamento serão decididos:

I - **pela Diretoria Colegiada, nas hipóteses previstas no Art. 4º;**

II - pelo Superintendente de Processos Organizacionais ou Gerente, nas hipóteses previstas no Art. 5º.

art. A decisão, devidamente fundamentada, será proferida no prazo de 30 (trinta) dias, prorrogável por igual período, em caso de justificada necessidade.

§ 1º A decisão será sempre comunicada ao interessado.

§ 2º Havendo na decisão erro material, omissão, contradição ou obscuridade, poderá ela ser corrigida de ofício ou a requerimento da parte interessada, por meio da oposição de embargos de declaração para a autoridade que proferiu a decisão, no prazo de 5 (cinco) dias contados da intimação da decisão.

§ 3º Opostos embargos de declaração, interrompem-se os prazos para apresentação de recursos ou manifestações.

§ 4º Os embargos de declaração deverão ser apreciados no prazo de 5 (cinco) dias, devendo o interessado ser intimado da decisão, a partir da qual se iniciam os prazos para interposição de recursos ou de qualquer outra manifestação.

[...] (grifo acrescentado)

3.12. Assim, pela leitura do art. 57 c/c art. 54 da Resolução 5.083/2016, cabe pedido de reconsideração em face da decisão da Diretoria Colegiada proferida após a conclusão da instrução processual e não da decisão que instaura o processo administrativo. Reforça essa tese o fato de o art. 1º, § 1º, da Resolução segregar as etapas de "instauração" e "decisão", bem como o fato de o art. 4º, § 1º, não fazer menção a "decisão" quando se trata de instauração do processo administrativo ordinário:

[...]

art. 1º 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 autorização rege-se pelas disposições das [Leis nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999](#), e [nº 10.233, de 5 de junho de 2001](#), pelas regras deste Regulamento e demais normas legais pertinentes.

§ 1º O processo administrativo a que se refere este artigo desenvolve-se, essencialmente, em três fases: instauração, instrução e decisão.

[...]

art. 4º As infrações, ressalvadas as hipóteses previstas no Art. 5º, serão apuradas por meio de Processo Administrativo Ordinário, nos termos do Capítulo II, do Título III do presente Regulamento.

§ 1º **Os Processos Administrativos Ordinários serão instaurados** por um ou mais Diretores ou pelos Superintendentes de Processos Organizacionais em suas esferas de competência, devendo tal fato ser previamente comunicado à Diretoria Colegiada.

§ 2º A instrução dos processos de que trata este artigo compete à Comissão de Processo Administrativo instaurada no âmbito da Superintendência responsável.

§ 3º Compete à Diretoria Colegiada o julgamento das infrações de que trata este artigo.

[...] (grifo acrescentado)

3.13. Portanto, embora reconheça que a decisão da Comissão Processante quanto ao não conhecimento do pedido de reconsideração deveria ter sido realizada imediatamente após a sua interposição, entendo que ela está aderente ao disposto no art. 57, § 2º, c/c art. 61, inciso IV, da Resolução 5.083/2016:

[...]

Art. 57 Da decisão cabe recurso, em face de razões de legalidade e de mérito, a ser interposto, salvo disposição legal ou contratual específica, no prazo de 10 (dez) dias, contados da data em que o interessado for intimado.

[...]

§ 2º **O recurso será encaminhado à autoridade que proferiu a decisão**, a qual, se não a reconsiderar no prazo de 5 (cinco) dias, o encaminhará à autoridade superior, **desde que presentes os requisitos de admissibilidade recursal**.

[...]

Art. 61 O recurso não será conhecido quando interposto:

[...]

IV - contra decisão de que não caiba recurso na esfera administrativa.

3.14. Superadas as questões preliminares e adentrando o mérito do processo, observo que na peça de defesa a transportadora sustenta, em apertada síntese, que não estava realizando seccionamento irregular de mercados, haja vista que não havia fracionamento de tarifa. Defende que o passageiro pode embarcar nos terminais, pontos de seção e pontos de parada autorizados da linha, desde que não haja fracionamento da passagem.

3.15. Argumenta, com base em informação disponibilizada por um fiscal da Agência, que a Viação Esmeralda, que deveria prestar serviço entre Assis/SP e Curitiba/PR, não opera a linha Curitiba/PR - Palmas/TO há alguns anos e, por isso, a única saída para os usuários seria utilizar-se de empresa que possui ponto de seção autorizado em ambas localidades, pagando pela tarifa integral da linha, não havendo, portanto, qualquer irregularidade na prática. Além disso, aduz que os passageiros optam por utilizar os veículos da empresa por serem de ótima qualidade.

3.16. Defende que não há nada que a desabone, enfatizando o porte da empresa e a qualidade de sua operação. Por conta disso, entende que uma penalidade de cassação seria patentemente desproporcional e absurda. Assim, requer que, caso a Comissão entenda pela prática irregular de seccionamento, que seja aplicada alternativamente a pena de advertência.

3.17. Por fim, sustenta que apresentou diversas denúncias contra empresa Princesa do Norte, contudo os seus processos não tiveram o mesmo andamento que os que estão em análise nesta Diretoria, o que demonstra uma afronta ao princípio da isonomia.

3.18. Feito esse breve relato, importante mencionar que o fato de o art. 40 do Decreto 2.521/1998 permitir o embarque e o desembarque de passageiros nos terminais das linhas, em seus respectivos pontos de seção ou nos pontos de parada, e o art. 6º da Resolução 4.282/2014 determinar que a venda de bilhetes de passagem deverá ser efetuada em todos os pontos de seção da linha não confere o direito à transportadora de ofertar serviços como se lhe tivessem sido autorizados pela Agência.

3.19. Ademais, conquanto o art. 4º da Resolução 5.285/2017 estabeleça, no seu parágrafo único, que só poderá haver fracionamento da tarifa nas seções devidamente cadastradas, deixando subentendido a possibilidade de embarque em outros pontos da linha, desde que seja pago o valor total da seção que, de fato, está autorizada, deve-se levar em consideração que o referido normativo foi emitido num contexto diferente do que estamos vivendo atualmente.

3.20. Com a mudança do regime de delegação dos serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros de permissão para autorização, em especial com o fim da fixação do coeficiente tarifário máximo pela ANTT, não faz mais sentido levar em consideração o fracionamento da tarifa para fins de identificação da prestação de serviço não autorizado.

3.21. Antes da mudança do regime de delegação, o preço máximo da passagem era fixado pelo regulador, sendo alterado uma vez por ano por ocasião do reajuste, e as regras de tarifa promocional, apesar de permitirem à época a oferta da promoção para poltronas específicas, deveria ser ofertada, nas mesmas condições, para todas as seções da linha.

3.22. Durante o período de transição previsto na Resolução 4.770/2015, foi editada a Resolução 5.396/2017, mudando as regras de concessão de tarifas promocionais, de modo que, além de manter a possibilidade de oferta de tarifa promocional para assentos específicos, permitiu a sua prática em seções específicas da linha. Com isso, a Agência reduziu o controle tarifário dos serviços.

3.23. Atualmente, a Agência não determina mais o valor máximo que será praticado na comercialização dos bilhetes de passagem, o que reduziu, ainda mais, o seu controle, dada a grande volatilidade do preço e a possibilidade de serem ofertadas tarifas diferentes dentro de uma mesma categoria de serviço, de mesmo ônibus e, até mesmo, de horário.

3.24. Como os fatos em apuração se deram antes do início da liberdade tarifária advinda a partir de 18/6/2019, mas dentro do contexto da Resolução 5.396/2017, peguemos um exemplo nesse contexto pra facilitar a compreensão. Suponhamos que uma determinada empresa tinha autorização para operar a seção "A-C" e cobrava a tarifa no valor de R\$ 100,00 (cem reais). Percebendo que poderia permitir o embarque ou desembarque de passageiros no ponto "B", que ficava entre os pontos de seção "A" e "C", resolveu oferecer esse serviço em seu guichê, cobrando uma tarifa de R\$ 50,00 (cinquenta reais) para os assentos destinados especificamente a esse serviço. Nos termos da Resolução 5.396/2017, como o Monitriip não estava em pleno funcionamento, bastava que a autorizatária comunicasse posteriormente, no prazo de 48 horas, a oferta da promoção. Dessa forma, caso o fiscal identificasse que estava sendo ofertada no guichê a seção irregular "A-B" ou "B-C", pouco importava se estava sendo ofertada a tarifa cheia de "A-C" ou uma tarifa promocional, pois, neste último caso, além do fato de era possível a oferta de tarifa reduzida em assentos, seções e horários específicos, a possível infração seria facilmente regularizada mediante uma mera comunicação posterior à ANTT do que fora realizado.

3.25. Outro ponto que merece ser avaliado é que, quando a Ouvidoria da Agência, em sua manifestação citada na peça de defesa, menciona que o passageiro poderá comprar um bilhete de passagem para uma determinada seção e embarcar ou desembarcar em pontos distintos de sua origem ou destino, "por iniciativa própria", não quer dizer que a transportadora possa oferecer esse tipo de serviço em seu guichê e o passageiro, sem ser coagido física ou psicologicamente, venha a adquirir essa "facilidade". Na verdade, o objetivo é assegurar ao passageiro o direito insculpido no art. 5º, inciso XV, da nossa Carta Magna, de permanecer ou não dentro do veículo, por sua livre e espontânea vontade, pelo tempo e circunstância que entender necessários.

3.26. Portanto, entendendo acertada a conclusão da Comissão Processante de que o elemento caracterizador da prática de serviço não autorizado é a "participação ativa da empresa na

comercialização do trecho não autorizado", independentemente ou não ter havido fracionamento da tarifa, o que ficou devidamente demonstrado nos autos, como no mapa de viagem, bilhetes de passagem com horário de embarque e banner com anúncio (SEI 0082072 - fls. 94), banner produzido de maneira sofisticada sobre letreiro eletrônico (SEI 0082072 - fls. 75), canal disponibilizado no site da empresa para compras dos bilhetes nas seções irregulares (SEI 0082072 - fls. 88/91), e anúncios estampados em terminais, como o do município de Assis/SP (SEI 0082072 - fls. 63), com o texto "CURITIBA #VÁDEGUERINO" (SEI 0082072 - fls. 75).

3.27. Importante ressaltar que o fato de a empresa Viação Esmeralda, que prestava o serviço entre Assis/SP e Curitiba/PR, por meio da linha Curitiba/PR - Palmas/TO, não estar operando atualmente também não confere o direito à empresa Guerino Seiscento de fazer o serviço sem que respeite as regras previstas na Resolução 4.770/2015 para obtenção de autorização para exploração dos mercados, o que veio a ser feito posteriormente, conforme consta no Relatório à Diretoria 381/2022 (SEI 12470425).

3.28. Também não se está discutindo nestes autos se a transportadora presta um serviço de qualidade ou não, mas se estava realizando seccionamento não autorizado, praticada vedada pela legislação que rege a matéria:

Lei 10.233/2001

[...]

Art. 14. Ressalvado o disposto em legislação específica, o disposto no art. 13 aplica-se conforme as seguintes diretrizes:

[...]

§ 2º É vedada a prestação de serviços de transporte coletivo de passageiros, de qualquer natureza, que não tenham sido autorizados, concedidos ou permitidos pela autoridade competente.

[...]

Decreto 2.521/1998

Art. 32. Incumbe à Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT:

[...]

III - fiscalizar, permanentemente, a prestação do serviço delegado e coibir o transporte irregular, não permitido ou autorizado;

[...]

3.29. Por derradeiro, quanto à alegação da Guerino Seiscento de que as denúncias apresentadas em face da empresa Princesa do Norte não tiveram a mesma marcha processual do que o processo em análise por esta Diretoria, entendo que elas não merecem prosperar. Primeiro, porque são processos autônomos e o tempo e nível de maturidade de cada processo devem ser avaliados caso a caso pelos fiscais da Agência. Segundo, porque foi instaurado o Processo Administrativo 50500.114424/2018-25 para apurar as denúncias, o qual foi distribuído ao Diretor Luciano Lourenço, conforme certidão de distribuição (SEI 13945508).

3.30. Diante de todo o exposto, após devidamente rebatidos os argumentos apresentados pela empresa Guerino Seiscento, entendo que está devidamente caracterizada a prática da infração.

3.31. Assim, passo a analisar a penalidade aplicável ao caso concreto.

3.32. Após os devidos trâmites legais, nos termos da Resolução 5.083/2016, a Comissão Processante elaborou o Relatório Final (SEI1160138), recomendando à Diretoria Colegiada a aplicação da pena de cassação do serviço Curitiba/PR - Penápolis/SP (prefixos 09-0301-00, 09-0302-00, 09-0302-61 e 09-0345-00).

3.33. Diante disso, em atendimento ao art. 20 da Instrução Normativa 5/2021 e ao art. 39, § 2º, inciso I e V, do Regimento Interno da ANTT, os autos foram remetidos ao Superintendente de Fiscalização de Serviços de Transporte Rodoviário de Cargas e Passageiros para que, previamente à remessa dos autos à Diretoria Colegiada, elaborasse o Relatório à Diretoria e a minuta de Deliberação.

3.34. Foram redigidos, inicialmente, o Relatório à Diretoria 145/2022 (SEI10443104) e minuta de Deliberação (SEI10443472), assinados apenas pelo Coordenador, propondo à Diretoria Colegiada a aplicação da pena de suspensão do mercado Penápolis/PR-Curitiba/PR explorado pela empresa Guerino Seiscento Transportes S/A pelo período de 42 (quarenta e dois) dias, facultando à empresa a manutenção da operação por até 90 dias e determinando a interrupção da venda de bilhetes pelo menos 30 dias úteis antes daquele prazo.

3.35. No entanto, foram acostados posteriormente aos autos o Relatório à Diretoria 381/2022 (SEI12470425) e a minuta de Deliberação (SEI12560033), propondo à Diretoria Colegiada o arquivamento do presente processo administrativo. De acordo com este Relatório, o processo merece ser arquivado, tendo em vista que empresa obteve posterior autorização da Agência para realizar seção que estavam sendo operadas irregularmente por meio da Deliberação 378/2020 (Curitiba/PR para Assis/SP e Tupã/SP) e Portaria 1.067/2020 (Curitiba/PR para Lins/SP e Marília/SP):

[...]

4.4.3. No que tange à sugestão de cassação do serviço Curitiba/PR - Penápolis/SP (prefixos 09-0301-00, 09-0302-00, 09-0302-61 e 09-0345-00), constata-se que as seções irregulares na ocasião das fiscalizações realizadas em 2017 foram autorizadas à empresa GUERINO posteriormente pela Deliberação nº 378/2020 e pela Portaria nº 1.067/2020 - Curitiba/PR para Assis/SP, Tupã/SP, Lins/SP e Marília/SP. Assim, não seria razoável a deliberação, neste momento, pela cassação de serviços que, em momento passado, a empresa realizava de forma irregular, porém agora são autorizados à empresa pela ANTT.

4.4.4. Cumpre ressaltar que as infrações constatadas naquela época resultaram em autuações à empresa nos termos estabelecidos pela Resolução nº 233, de 25 de junho de 2003. Por conseguinte, tiveram apuração pelos processos administrativos simplificados correspondentes, consoante a Resolução nº 5.083, de 27 de abril de 2016.

4.4.5. Ademais, o Relatório Final da Comissão foi elaborado em data anterior à autorização concedida para a operação dos serviços pela empresa GUERINO. Portanto, em que pese a regularidade do parecer para o contexto daquele momento, em 27/08/2019, hoje temos novos elementos que permitem a mudança no entendimento do caso e a possibilidade de outra sugestão para deliberação da Diretoria desta Agência.

[...]

5.1. Em cumprimento ao disposto no art. 20 da Instrução Normativa nº 5, de 23 de abril de 2021, e na Instrução Normativa nº 12, de 7 de abril de 2022, encaminhamos em anexo a minuta de deliberação e **concluímos por sugerir a essa Diretoria Colegiada deliberar por:**

- a) Determinar o **arquivamento do processo administrativo 50500.238307/2017-75**, instaurado em face do regulado GUERINO SEISCENTO TRANSPORTES S.A., CNPJ nº 72.543.978/0001-00.
- b) Determinar à Superintendência de Fiscalização de Serviços de Transporte Rodoviário de Cargas e Passageiros - SUFIS que notifique os interessados acerca dos termos da decisão adotada.

[...] (grifo acrescentado)

3.36. Com a devida vênia ao entendimento contido no Relatório à Diretoria 381/2022 (SEI 12470425), entendo que o processo administrativo não deve ser arquivado. Com efeito, não podemos nos esquivar do motivo que ensejou a abertura do processo administrativo ordinário: a prática contumaz da irregularidade e a não cessação da prática com a punição com base na Resolução 233/2003. Nesse sentido, vale citar trecho do Voto DSL 023/2019 que fundamenta a instauração do processo:

[...]

Ainda que, de forma isolada, as infrações não configurem hipótese e abertura de processo administrativo ordinário, é inegável que o elevado percentual indica, a princípio, que as irregularidades da empresa extrapolam o mero casuismo e têm potencial para sua tipificação como a infração grave descrita no art. 78-H da Lei nº 10.233, de 2001:

[...]

Nesse sentido, **destaco que, após a notificação da interessada, foram encaminhados pela SUFIS novas denúncias que serão apensadas aos presentes autos.** Assim, diante da robustez e complexidade do caso, o presente procedimento carece da segurança exigida para embasar o arquivamento, sendo, portanto, indispensável a instauração de procedimento administrativo investigatório para coleta de provas, com a garantia da ampla defesa e contraditório.

Por fim, ressalte-se que **a imposição de multas não impede a apuração acerca do cabimento de sanções mais severas**, nos termos do art. 78-F da Lei nº 10.233, de 2001:

[...]

Assim, **os elementos fáticos indicam um panorama que demanda maior atenção desta ANTT** o que, por ora, consiste na instauração do Processo Administrativo Ordinário, nos termos do art. 88 da Resolução nº 5.083, de 2016.

[...] (grifo acrescentado)

3.37. A Comissão Processante confirmou esse fato em seu Relatório Final (SEI1160138), ao mencionar que "não se trata de prática isolada, pontual ou circunstancial. Os documentos contidos no processo dão conta de que empresa possuía todo um sistema engendrado para viabilizar de forma contumaz a execução dos mercados irregulares". Não bastasse isso, a empresa, inclusive, tentou ludibriar a fiscalização, ao produzir documento falso, conforme consta na Nota Técnica 001/2018/COFIS/URSP (SEI 0082072 - fls. 92-97):

[...]

16. Destacam-se também 02 autos de infração por tentativa de burlar a fiscalização mediante produção de documento falso e 02 autos de infração por divulgação irregular de serviços não autorizados em seus guichês de venda de passagens, todos eles vinculados aos mercados mencionados nas denúncias.

[...] (grifos do original)

3.38. Ressalte-se que, embora essas práticas não estejam mais sujeitas à penalidade de declaração de inidoneidade, por força da mudança de regime de delegação dos serviços e do art. 78-I da Lei 10.233/2001, elas são consideradas graves pela legislação que rege o transporte rodoviário interestadual de passageiros, ex vi art. 86 do Decreto 2.521/1998:

[...]

Art. 86. A penalidade de declaração de inidoneidade da transportadora aplicar-se-á nos casos de:

[...]

II - apresentação de informações e dados falsos, em proveito próprio ou alheio ou em prejuízo de terceiros;

[...]

VI - prática de serviço não autorizado ou permitido.

[...]

3.39. Portanto, as infrações em apuração não decorrem de desvios pontuais da transportadora ante as regras de operação dos serviços, mas de uma prática orquestrada e contínua, sujeita, pois, a penalidade mais grave do que aquela prevista na Resolução 233/2003.

3.40. Além do mais, é entendimento do Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal, conforme consta no Parecer nº 00028/2015/DEPCONSU/PGF/AGU, ratificado pela Procuradoria Federal junto à ANTT em diversos pareceres, que não se aplica, na seara administrativa, a retroatividade da norma penal benigna. Nessa toada, assim como ocorre na hipótese de a Agência criar normas supervenientes, atenuando ou até eliminando uma determinada penalidade, a autorização conferida a uma transportadora para prestar serviços que vinha explorando de maneira irregular não pode se caracterizar como uma espécie de indulto, capaz de isentá-la da responsabilidade pelos atos praticados antes da autorização.

3.41. Por outro lado, não podemos nos esquivar das informações contidas nos autos, no sentido de que a empresa vem prestando um serviço de qualidade, bem como que buscou regularizar sua situação, mediante a obtenção da autorização perante a Agência.

3.42. Por tudo isso, consubstanciado no Parecer 00364/2022/PF-ANTT/PGF/AGU, entendo que a empresa está sujeita à pena de cassação dos mercados contidos nas linhas Curitiba/PR – Penápolis/SP (prefixos 09-0301-00, 09-0302-00, 09-0302-61 e 09-0345-00). Todavia, creio que há elementos para que a Diretoria Colegiada, com base no art. 65 da Resolução 5.083/2016, converta a penalidade não pecuniária em multa.

3.43. Para tanto, recorro-me no seguinte excerto do Relatório à Diretoria 145/2022 (SEI 10443104):

[...]

4.8.2. Para a definição do valor da multa, estabelece a Resolução ANTT nº 233, de 2003:

Art. 4º Nos casos em que houver previsão legal para aplicação da pena de suspensão, cassação, decretação de caducidade da outorga ou declaração de inidoneidade, a Diretoria da ANTT poderá, alternativamente, aplicar a pena de multa, considerando 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.

§ 1º Nos casos em que a infratora é empresa permissionária, o valor da multa será de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), considerando-se como valor de referência o resultado da soma do valor mínimo da multa com o valor de R\$0,000036 (trinta e seis milionésimos de real) por unidade de passageiro-quilômetro transportado no(s) serviço(s) atingido(s) pela sanção convertida, no período de um ano, mediante a seguinte fórmula:

$M(P) = 20.000,00 + 0,000036 \cdot P$ onde: $M(P)$ = valor básico de referência da multa em R\$;

20.000,00 = valor mínimo da multa em R\$;

0,000036 = acréscimo por unidade de passageiros-quilômetro por ano em R\$/pass-km; e

P = quantidade de passageiros-quilômetro por ano em passkm.

§ 2º Para fins de cálculo da multa de que trata o § 1º, será considerada a última produção anual de transporte em passageiro por quilômetro (pass.km) informada pela empresa por ocasião do levantamento de informações para elaboração do Anuário Estatístico.

4.8.3. De acordo com os dados enviados pela transportadora à ANTT, o número de passageiros*quilômetros transportados entre Penápolis/SP e Curitiba/PR no último período de um ano consolidado foi: 27.241.113,16.

4.8.4. Sendo assim, o valor-base para a multa a se aplicar é de: **R\$20.980,68. Sugere-se que o valor de +21 encontrado no item 4.6.11 seja adicionado como porcentagem ao valor-base. Ou seja, o valor final proposto é de R\$ 25.386,62 (vinte e cinco mil, trezentos e oitenta e seis reais e sessenta e dois centavos).**

[...] (grifo acrescentado)

3.44. Ressalte-se que, nos autos do Processo Administrativo 50500.012818/2022-26, a PF/ANTT emitiu o Parecer 00410/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 15252255), aprovado pelo Despacho de Aprovação 00030/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 15252284), no sentido de que a metodologia de dosimetria da pena, prevista, no caso concreto, no tópico 4.6 do Relatório à Diretoria 145/2022 (SEI 10443104), deve estar prevista em instrução normativa, por força do disposto no art. 67, § 4º, da Resolução 5.083/2016:

[...]

59. Salutar a preocupação da SUFIS em estabelecer parâmetros objetivos para cálculo da pena. A dosimetria bem delineada proporciona maior robustez à decisão administrativa, eis que há prevalência de um tratamento isonômico e livre de maior subjetivismo.

60. É preciso se priorizar iniciativas desse jaez, no qual se percebe um estudo e cuidado no tratamento do processo administrativo sancionador.

61. Contudo, a melhor técnica jurídica impõe que a metodologia de dosimetria da pena elaborada com afino pela SUFIS seja objeto de orientação geral, em ato específico sob pena de se fomentar a interpretação, no futuro, da SUFIS como instância revisora dos atos da Comissão de Processo Administrativo Ordinário.

62. Nessa ordem de ideias, o art. 67, § 4º da Resolução ANTT nº 5.083/2016 dispõe:

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.

§4º: A ANTT disciplinará em ato específico, para cada setor regulado, os limites mínimo e máximo de acréscimo ou redução decorrentes da aplicação do disposto neste artigo.

63. Acresça-se que o instrumento jurídico adequado para a padronização de metodologia de dosimetria da pena é a instrução normativa. A uma, por ser ato da Diretoria Colegiada, de observância obrigatória por todos os órgãos e servidores da Agência. A duas, pois consoante o disposto no art. 105, II, do Regimento Interno (Resolução nº 5.976/2022), a instrução normativa é ato normativo editado pela Diretoria Colegiada que, sem inovar, orienta a execução na ANTT de norma hierarquicamente superior, de modo a detalhar padrões operacionais, procedimentos e rotinas técnicas e administrativas necessárias à sua adequada aplicação.

[...]

3. DA CONCLUSÃO

[...]

é) É correta a leitura de que a técnica de dosimetria proposta pela Sufis precisaria ser formalizada, a partir do comando do § 4º do art. 67 da Resolução ANTT 5.083/2016?

83. Sim. É o que se depreende do art. 67, § 4º, da Resolução nº 5.083/2016.

[...] (grifo acrescentado)

3.45. Conquanto a Procuradoria tenha se manifestado no sentido de que a metodologia de dosimetria da pena deva estar em instrução normativa da Agência, creio que não haja óbice para a sua aplicação ao caso em análise, sem prejuízo de, posteriormente, ser incorporada em ato normativo da Agência.

3.46. Em primeiro lugar, os critérios utilizados pela Sufis não fixam os "limites mínimo e máximo de acréscimo ou redução" decorrentes da aplicação do disposto no art. 67 da Resolução 5.083/2016, mas buscam objetivar a aplicação dos incisos previstos nos §§ 1º (atenuantes) e 2º

(agravantes), os quais devem ser sempre considerados na fixação da penalidade.

3.47. Em segundo lugar, apesar de não terem sido definidos os limites mínimos e máximos para o caso das multas decorrentes de convalidação, o art. 4º, §§ 1º e 3º, da Resolução 233/2003 define o menor valor e o maior valor de referência da multa, de sorte que, enquanto não definidos os limites de que trata o art. 67, § 4º, da Resolução 5.083/2016, é defensável o aumento ou o decréscimo do valor da multa pela observância das atenuantes e das agravantes, desde que dentro do intervalo entre o menor e o maior valor de referência.

3.48. Em terceiro lugar, o § 5º desse dispositivo normativo permite expressamente que, após realizado o cálculo do valor de referência da multa, ele poderá ser minorado ou majorado, mediante decisão fundamentada.

3.49. Dessa forma, como o valor sugerido pela Sufis de R\$ 25.386,62 no Relatório à Diretoria 145/2022 (SEI 10443104) está dentro do intervalo dos valores de referência da multa de que trata o art. 4º, § 1º, da Resolução 233/2003 (R\$ 20.000,00 e R\$ 200.000,00), a Diretoria Colegiada poderá adotá-lo para fins de convalidação da pena de cassação em multa.

3.50. **Levando isso em consideração, proponho à Diretoria Colegiada a aplicação da pena alternativa de multa no valor de R\$ 25.386,62, conforme sugerido no parágrafo 4.8.4 do Relatório à Diretoria 145/2022 (SEI 10443104).**

3.51. Por fim, a título de considerações finais, ao analisar o processo, notei algumas questões que não comprometem a lisura da instrução processual, todavia devem ser ponderadas pelas áreas técnicas da Agência, a fim de conferir maior segurança jurídica à atuação da Agência.

3.52. A Comissão designada para apurar infrações em sede de processo administrativo ordinário, quando se deparar com recursos que devam ser julgados por outra autoridade, mas que careçam de pressupostos de admissibilidade, não deve aguardar o desfecho da instrução processual para tomar a decisão de que trata a parte final do § 2º do art. 57 da Resolução 5.083/2016. Assim, recomendo que, tão logo seja protocolado o pleito, seja analisado e o interessado seja cientificado do encaminhamento que será dado ao seu recurso.

3.53. Além disso, como apresentado no relato fático, foram juntados aos autos pela Sufis dois relatórios à Diretoria: um assinado apenas por um Coordenador (Relatório à Diretoria 145/2022) e outro emitido pelo Superintendente, juntamente com uma Gerente e um Coordenador (Relatório à Diretoria 381/2002). Ocorre que, nos termos do Regimento Interno da ANTT e da Instrução Normativa 12/2022, o Superintendente deveria ter juntado aos autos apenas um relatório à Diretoria. A manutenção de dois documentos de mesma natureza, apesar de estarem assinados por signatários diferentes, pode comprometer a clareza processual. Dessa forma, recomendo à Sufis que, quando acontecer esse tipo de situação, mantenha apenas uma versão no processo, mediante o cancelamento do documento que deve ser retirado do processo e a inserção de "termo de cancelamento de documento", justificando a medida.

3.54. Também, como já mencionado no tópico anterior, a Procuradoria se manifestou no sentido de que, com base no Regimento Interno da ANTT, o adequado é que a metodologia de aplicação da dosimetria da pena elaborada pela Sufis esteja em instrução normativa da Agência. Assim, é fundamental que a Sufis envide esforços para que seja proposta à Diretoria Colegiada a proposta de ato normativo.

3.55. Finalmente, reputo adequado que a Supas avalie também as respostas constantes nas "Perguntas Frequentes", contida no site da ANTT, de modo que elas sejam compatibilizadas com o novo regime de delegação dos serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros, mormente com a liberdade tarifária advinda a partir do ano de 2019, com o fim da regra de transição prevista na Resolução 4.770/2015.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante todo o exposto, considerando as manifestações técnicas e jurídicas contidas nos autos, VOTO por aplicar à empresa Guerino Seicento Transportes S/A, com fundamento no art. 65 da Resolução nº 5.083, de 27 de abril de 2016, a penalidade de multa no valor de R\$ 25.386,62 (vinte e cinco mil, trezentos e oitenta e seis reais e sessenta e dois centavos).

Brasília, 16 de fevereiro de 2023.

(assinado eletronicamente)
DAVI FERREIRA GOMES BARRETO
Diretor



Documento assinado eletronicamente por **DAVI FERREIRA GOMES BARRETO, Diretor**, em 16/02/2023, às 17:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador 14876077 e o código CRC A25A2566.

St. de Clubes Esportivos Sul Trecho 3 Lote 10 - Telefone Sede: 61 3410-1000 Ouvidoria ANTT: 166

CEP 70200-003 Brasília/DF - www.antt.gov.br