



## AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

## VOTO DDB

RELATORIA: Davi Barreto

TERMO: Voto à Diretoria

NÚMERO: 64/2022

OBJETO: Aplicação de penalidade em Processo Administrativo Ordinário

ORIGEM: SUFIS

PROCESSO (S): 50500.093206/2021-45

PROPOSIÇÃO PRG: PARECER n. 00093/2022/PF-ANTT/PGF, aprovado pelo DESPACHO n. 00717/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 10903289) e PARECER n. 00354/2021/PF-ANTT/PGF, aprovado pelo DESPACHO n. 02354/2021/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 8662231, no processo 50500.108019/2014-44).

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

## 1. DOS FATOS

1.1. Trata-se de Processo Administrativo Ordinário instaurado em face do regulado EXPRESSO JK TRANSPORTES LTDA., CNPJ 27.445.957/0001-06, detentora do Termo de Autorização de Fretamento (TAF) nº 001214, para apurar infração administrativa à legislação de transportes de passageiros.

1.2. O presente processo teve início com a edição da Portaria SUFIS nº 7, de 23/9/2021, publicada internamente em 24/9/2021, para "Art.1º INSTAURAR Processo Administrativo Ordinário em face do Regulado EXPRESSO JK TRANSPORTES LTDA - CNPJ nº 27.445.957/0001-06, para apurar infrações administrativas à legislação de transportes de passageiros, conforme noticiado nos autos do Processo nº 50500.089906/2021-35", bem como "Art.2º Art. 2º DESIGNAR OS SERVIDORES abaixo relacionados para compor a Comissão de Processo Administrativo Ordinário(....)" (SEI 8251486)

1.3. Nos termos da Ata de Reunião da Comissão Processante (SEI 8251487), em 28/9/2021, foi instalada a Comissão e deliberado sobre a notificação da empresa em tela para apresentação de defesa escrita e apresentação de provas, considerando como objeto a apuração das infrações imputadas à empresa e descritas na Nota Técnica 5341/2021/COFISCN/URCN/SUDEG/DIR (SEI 8177832).

1.4. Foi encaminhada notificação para apresentação da defesa em 30 (trinta) dias (SEI 8251488), recebida em 4/10/2021 (SEI 8298701), com a indicação da instauração do presente Processo Administrativo Ordinário para apurar as infrações administrativas notificadas no Processo nº 50500.089906/2021-35, sob os seguintes fundamentos:

- a) art. 1º, IV, a, c e d, da [Resolução ANTT 233/2003](#);
- b) art. 61, I, II, III e VI, da [Resolução ANTT 4.777/2025](#);
- c) art. 36, §§1º e 5º, do [Decreto nº 2.521](#); e
- d) arts. 78-A, 78-G e 78-H da [Lei 10.233/01](#)."

1.5. A defesa inicial foi apresentada, tempestivamente, em 4/11/2021 por meio de protocolo SEI 50500.104198/2021-70, sob alegação de que inexistia irregularidade na sua atividade e sob os seguintes argumentos (item 10 da defesa):

- a) não realiza cobrança individual por passagem, cobrando exclusivamente da tomadora de serviço;
- b) é contratada para uma única viagem, conforme solicitação da tomadora de serviços, não operando na forma de linha contínua e consequentemente não transportando passageiros em parte do itinerário;
- c) emite suas notas fiscais e sua Autorização de Viagem Eventual ou Comunicação de Viagem Eventual em face da tomadora de serviços, não havendo que falar em execução dos serviços sem prévia autorização ou permissão;
- d) inexistência qualquer irregularidade na atividade desempenhada pela Expresso JK pelo fato de ela ser intermediada por plataforma tecnológica, cujo modelo de negócio não encontra impeditivo legal ou infralegal; e
- e) a empresa Expresso JK não se encontra afetada pelo objeto da decisão judicial de tutela provisória de urgência, proferida nos autos do processo nº 1043315-80.2020.4.01.3400, alegando que a decisão se limita a viagens intermediadas por plataformas tecnológicas, como a Buser.

1.6. Em seguida, concluída a fase de instrução, após e-mail da Notificação CGPAS (SEI 9335474) de 27/12/2021, enviado e recebido em 11/01/2022, para, no prazo de 10 (dez) dias, apresentar a manifestação final, esta foi protocolada pela empresa no processo SEI 50500.002949/2022-03 também em 11/01/2022. No seu teor, essa manifestação trouxe os argumentos semelhantes aos apresentados por ocasião da Defesa.

1.7. Em 21/1/2022, foi emitido Relatório Final da Comissão de Processo Administrativo - CPA (SEI [9646502](#)) que, ao analisar os elementos que evidenciam a autoridade e a materialidade da infração (item 4 do Relatório Final da CPA), apontou que "a transportadora realizou transporte em circuito aberto em diversas viagens, conforme foi atestado por vários servidores nos documentos anexados no SEI 8180000", a saber:

## 4. ELEMENTOS QUE EVIDENCIAM A AUTORIA E A MATERIALIDADE

4.1. Os autos de infração evidenciam que a transportadora realizou transporte em circuito aberto em diversas viagens, conforme foi atestado por vários servidores nos documentos anexados no SEI 8180000. Lista-se:

## Autos de Infração listados no SEI 8180000

Auto de infração	Data	Trajetos	Local da fiscalização
PASNA00022892020	05/11/2020	Brasília/DF-São Paulo/SP	Brasília/DF
PASNA00022782020	05/11/2020	Brasília/DF-Campo Grande/MS	Brasília/DF
PASNA00000182021	08/01/2020	Brasília/DF-São Paulo/SP	Brasília/DF
PASNA00000272021	12/01/2020	Goiânia/GO-Brasília/DF	Goiânia/GO
PASNA00001192021	26/01/2021	Brasília/DF-Goiânia/GO	Brasília/DF
PASNA00008492021	01/05/2021	Rio de Janeiro/RJ-Brasília/DF	Areal/RJ
PASNA00018142021	11/08/2021	Rio de Janeiro/RJ-Brasília/DF	Petrópolis/RJ
PASFR00004042021	22/08/2021	Brasília/DF-São Paulo/SP	Brasília/DF
PASFR00004062021	22/08/2021	Rio de Janeiro/RJ-Brasília/DF	Valparaíso de Goiás/GO
PASNA00020612021	10/09/2021	Brasília/DF-Campo Grande/MS	Brasília/DF

## 5. ENQUADRAMENTO DA CONDUTA AO TIPO INFRACIONAL

5.1. Verifica-se que houve descumprimento sistemático do regulamento do transporte interestadual de passageiros por fretamento. A conduta descrita enquadra-se claramente no art. 36, §5º do Decreto 2.521, de 20 de março de 1998:

Art. 36. Os serviços especiais previstos nos incisos I e II do caput do art. 35 têm caráter ocasional, só podendo ser prestados em circuito fechado, sem implicar o estabelecimento de serviços regulares ou permanentes e dependem de autorização da Agência Nacional de Transportes Terrestres, independentemente de licitação, observadas, quando for o caso, as normas dos tratados, convenções e acordos internacionais, enquanto vincularem a República Federativa do Brasil. (Redação dada pelo Decreto nº 8.083, de 2013)

§ 1º Para os serviços previstos nos incisos I e II do artigo anterior, não poderão ser praticadas vendas de passagens e emissões de passagens individuais, nem a captação ou o desembarque de passageiros no itinerário, vedadas, igualmente, a utilização de terminais rodoviários nos pontos extremos e no percurso da viagem, e o transporte de encomendas ou mercadorias que caracterizem a prática de comércio, nos veículos utilizados na respectiva prestação.

§ 2º Os veículos, quando da realização de viagem de fretamento, deverão portar cópia da autorização expedida pela Agência Nacional de Transportes Terrestres. (Redação dada pelo Decreto nº 8.083, de 2013)

§ 3º (Revogado pelo Decreto nº 8.083, de 2013)

§ 4º A Agência Nacional de Transportes Terrestres organizará e manterá cadastro das empresas que obtiverem autorização para a prestação dos serviços de transporte de que trata este artigo. (Redação dada pelo Decreto nº 8.083, de 2013)

§ 5º A empresa transportadora que se utilizar do termo de autorização para fretamento contínuo, fretamento eventual ou turístico para a prática de qualquer outra modalidade de transporte diversa da que lhe foi autorizada, será declarada inidônea e terá seu registro cadastral cassado imediatamente, sem prejuízo da responsabilidade civil e das demais penalidades previstas neste Decreto.

§ 6º A Agência Nacional de Transportes Terrestres poderá estabelecer, através de norma complementar, a regulamentação dos serviços de que trata este artigo, bem como de outras exigências e procedimentos para sua autorização e operação, visando ao maior conforto e segurança para os usuários e para o sistema de transporte. (Redação dada pelo Decreto nº 8.083, de 2013)

5.2. Posteriormente, veio a Lei 10.233, de 5 de junho de 2001, que estabeleceu outra hipótese para a declaração de inidoneidade:

Art. 78-A. A declaração de inidoneidade será aplicada a quem tenha praticado atos ilícitos visando frustrar os objetivos de licitação ou a execução de contrato.

5.3. A impossibilidade da declaração de inidoneidade, no entanto, **não afasta a penalidade de cassação. O Decreto afirma que a transportadora que utilizar de seu termo de autorização para modalidade de transporte diversa terá seu registro cadastral cassado imediatamente.**

1.8. Diante disso, a CPA verificou que houve descumprimento sistemático do regulamento do transporte interestadual de passageiros por fretamento, de modo a enquadrar a conduta descrita no art. 36, §5º do Decreto 2.521/1998, cujo teor indica que a autorizatória de termo de fretamento que se utilizar deste para praticar outra modalidade de transporte terá seu registro cadastral cassado imediatamente. E, após afastar todos os argumentos da Defesa e da manifestação da empresa, em conclusão, a CPA sugeriu à Diretoria Colegiada da ANTT a aplicação da pena de cassação.

1.9. A opinião da Comissão foi corroborada pelo Superintendente de Fiscalização de Serviços de Transporte Rodoviário de Cargas e Passageiros (SUFIS) no RELATÓRIO À DIRETORIA 47/2021 (SEI 9712675), de 27/1/2022.

1.10. Mediante sorteio, os autos foram distribuídos mediante sorteio em 3/2/2022 a esta Diretoria. Em sequência, foram encaminhados à diligência junto à Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT) pelo DESPACHO DDB SEI 10244353, de 14/3/2022, para elucidar as seguintes dúvidas jurídicas:

30. Ante todo o exposto, com fulcro no art.25, IV, do Regimento Interno da ANTT, bem como nos arts. 1º e 2º, da Portaria DG-ANTT/PF-ANTT 01/2016<sup>[2]</sup> c/c arts. 6º a 8º e art.11, da Portaria PGF 526/2013<sup>[3]</sup>, encaminhamos o presente feito à Procuradoria Federal junto à ANTT, sem prejuízo de outras considerações jurídicas que sejam pertinentes à elucidação da matéria dos autos, para elucidação das seguintes dúvidas jurídicas:

30.1. É possível interpretar que o art. 36, §5º, do Decreto 2.521/1998, está parcialmente válido, sendo ainda aplicável para apuração de infrações em serviços autorizados de transporte rodoviário interestadual de passageiros por fretamento? Ou as infrações que possam acarretar a cassação dos prestadores de serviço nesse setor devem ser necessariamente analisadas à luz dos art. 78-A e 78-H da Lei 10.233/2001 c/c resoluções da ANTT aplicáveis?

30.2. Caso o art. 36, §5º, do Decreto 2.521/1998, não seja aplicável, é necessário que a Agência caracterize a gravidade da conduta de "circuito aberto" para a aplicação da penalidade de cassação? É necessário que a tipificação da conduta esteja presente nas normas internas da ANTT, a exemplo da Resolução 233/2003, ou é possível fazer uma interpretação extensiva de outras tipos infracionais previstos nas normas da Agência?

30.3. Haveria caracterização de mais de uma penalização administrativa pelo mesmo fato, vedada no ordenamento jurídico sob imperativo do "no bis in idem", no caso de processamento de PAS em paralelo a outro processo administrativo ordinário distinto com a penalidade de cassação? Se negativa essa resposta anterior, há que se aguardar o trânsito em julgado dessas apurações ou se deve indicar outra motivação?

30.4. Eventual alteração da motivação e/ou da capitulação normativa, no presente caso, implica necessidade de reabertura dos trabalhos pela Comissão de Processo Administrativo (CPA)? Se positiva a resposta, em que fase o presente processo de administrativo deve ser reaberto (Ex.: defesa, alegações finais ou elaboração do Relatório Final pela CPA)?

1.11. Por sua vez, a PF-ANTT, em 19/4/2022, atendeu à diligência e encaminhou o PARECER n. 00093/2022/PF-ANTT/PGF, aprovado pelo DESPACHO n. 00717/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 10903289), sob as seguintes ementa e conclusão, ora destacadas, a saber:

EMENTA: CASSAÇÃO. AUTORIZAÇÃO. FRETAMENTO. CUMULAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO SIMPLIFICADO E PROCESSO ADMINISTRATIVO ORDINÁRIO. IMPOSSIBILIDADE.

1. A cassação decorre do descumprimento condições que deveriam permanecer atendidas ou por ilegalidade superveniente praticada pelo destinatário do ato.

2. Há "bis in idem" na instauração de processo administrativo simplificado em paralelo a outro processo administrativo ordinário para a apuração do mesmo fato.

3. Eventual alteração da motivação e/ou capitulação normativa não implica em invalidade do processo administrativo, uma vez que o acusado se defende dos fatos alegados, e não da capitulação da infração.

(...)

### 3. DA CONCLUSÃO

39.1 É possível interpretar que o art. 36, §5º, do Decreto 2.521/1998, está parcialmente válido, sendo ainda aplicável para apuração de infrações em serviços autorizados de transporte rodoviário interestadual de passageiros por fretamento? Ou as infrações que possam acarretar a cassação dos prestadores de serviço nesse setor devem ser necessariamente analisadas à luz dos art. 78-A e 78-H da Lei 10.233/2001 c/c resoluções da ANTT aplicáveis?

40. Sim. O art. 36, §5º, do Decreto 2.521/1998, está parcialmente válido, sendo ainda aplicável para apuração de infrações em serviços autorizados de transporte rodoviário interestadual de passageiros por fretamento, eis que não há incompatibilidade de sua previsão com os comandos insertos nos arts. 78-A e 78-H da Lei 10.233/2001.

41.2. Caso o art. 36, §5º, do Decreto 2.521/1998, não seja aplicável, é necessário que a Agência caracterize a gravidade da conduta de "circuito aberto" para a aplicação da penalidade de cassação? É necessário que a tipificação da conduta esteja presente nas normas internas da ANTT, a exemplo da Resolução 233/2003, ou é possível fazer uma interpretação extensiva de outros tipos infracionais previstos nas normas da Agência?

42. O quesito estaria prejudicado, considerando que se entende pela aplicação do art. 36, §5º.

43. Haveria caracterização de mais de uma penalização administrativa pelo mesmo fato, vedada no ordenamento jurídico sob imperativo do "no bis in idem", no caso de processamento de PAS em paralelo a outro processo administrativo ordinário distinto com a penalidade de cassação? Se negativa essa resposta anterior, há que se aguardar o trânsito em julgado dessas apurações ou se deve indicar outra motivação?

46. Sim. Há "bis in idem" na instauração de processo administrativo simplificado em paralelo a outro processo administrativo ordinário para a apuração do mesmo fato.

47.4. Eventual alteração da motivação e/ou da capitulação normativa, no presente caso, implica necessidade de reabertura dos trabalhos pela Comissão de Processo Administrativo (CPA)? Se positiva a resposta, em que fase o presente processo de administrativo deve ser reaberto (Ex.: defesa, alegações finais ou elaboração do Relatório Final pela CPA).

48. Eventual alteração da motivação e/ou capitulação normativa não implica em invalidade do processo administrativo, uma vez que o acusado se defende dos fatos alegados, e não da capitulação da infração.

1.12. Esta Diretoria solicitou prorrogação de prazo à Diretoria Colegiada, consoante Despacho DDB (SEI 11505596), de 25/5/2022, após verificada a necessidade de nova diligência para conhecimento do quadro geral de indicação de penalidades da empresa Expresso JK, relacionadas aos fatos ora apurados nos presentes autos. Tal pedido, restou atendido em Reunião Administrativa, conforme consta da Certidão de Julgamento (SEI 11601461).

1.13. Nos termos do Despacho DDB (SEI 11511970), de 27/5/2022, à Gerência de Processamento e Cobrança de Auto de Infração - GEAUT/SUDEG, foi promovida diligência para fins obter informações que afastem ou corroborem a orientação do item 2 da ementa e item "2.3 DO SANEAMENTO DO FEITO – BIS IN IDEM" (parágrafo 30 a 37 do PARECER n. 00093/2022/PF-ANTT/PGF, (SEI 10903289)), a fim de analisar o prosseguimento de processos concomitantes de penalidades de cassação (processo administrativo ordinário, do art.4º da Resolução 5.083/2016) e de multa (processo administrativo simplificado, do art. 5º da Resolução 5.083/2016) em decorrência dos fatos objeto dos autos.

1.14. Em 10/6/2022, a GEAUT/SUDEG atendeu à diligência e informou o seguinte no DESPACHO GEAUT.ATDM (SEI 11792183):

Reporto-me ao Despacho (SEI 11511970), que solicita desta GEAUT o seguinte:

"a indicação se há ou não multas e respectivos processos em andamento que decorrem das mesmas infrações do presente Processo Administrativo Ordinário constantes da lista do SEI 8180000 com indicações de Autos de apreensões, no processo 50500.089906/2021-35, que instrui o presente processo 50500.093206/2021-45. E, em caso de haver processos com multas relativos aos mesmos fatos destes autos, indicar se os processos contam com decisão, transitada em julgado ou não, de manutenção das multas."

Com relação aos Autos de Infração listados no SEI 8180000, encaminhamos abaixo quadro com as informações referentes a situação atual, bem como se houve o trânsito em julgado:

Processo Administrativo	Auto de Infração	Enquadramento Legal	Data da Infração	Situação do Processo	Trânsito em julgado
50500.079633/2021-11	PASFR00004062021	Executar serviços de transporte rodoviário interestadual ou internacional de passageiros sem prévia autorização ou permissão. (art. 1º, inciso IV, alínea "A" da resolução ANTT n° 233/2003).	22/08/2021	Notificação de Penalidade Recebida	SIM
50500.079630/2021-87	PASFR00004042021	Executar serviços de transporte rodoviário interestadual ou internacional de passageiros sem prévia autorização ou permissão. (art. 1º, inciso IV, alínea "A" da resolução ANTT n° 233/2003).	22/08/2021	Notificação de Penalidade Recebida	SIM
50530.001906/2020-83	PASNA00022782020	Executar serviços de transporte rodoviário interestadual ou internacional de passageiros sem prévia autorização ou permissão. (art. 1º, inciso IV, alínea "A" da resolução ANTT n° 233/2003).	05/11/2020	Pago	-
50515.067124/2020-03	PASNA00022892020	Executar serviços de transporte rodoviário interestadual ou internacional de passageiros sem prévia autorização ou permissão. (art. 1º, inciso IV, alínea "A" da resolução ANTT n° 233/2003).	05/11/2020	Pago	-
50500.002086/2021-85	PASNA00000182021	Executar serviços de transporte rodoviário interestadual ou internacional de passageiros sem prévia autorização ou permissão. (art. 1º, inciso IV, alínea "A" da resolução ANTT n° 233/2003).	08/01/2021	Pago	-
50505.003752/2021-52	PASNA00000272021	Executar serviços de transporte rodoviário interestadual ou internacional de passageiros sem prévia autorização ou permissão. (art. 1º, inciso IV, alínea "A" da resolução ANTT n° 233/2003).	12/01/2021	Pago	-
50500.006205/2021-79	PASNA00001192021	Executar serviços de transporte rodoviário interestadual ou internacional de passageiros sem prévia autorização ou permissão. (art. 1º, inciso IV, alínea "A" da resolução ANTT n° 233/2003).	26/01/2021	Notificação de Penalidade Recebida	SIM
50505.047391/2021-56	PASNA00008492021	Executar serviços de transporte rodoviário interestadual ou internacional de passageiros sem prévia autorização ou permissão. (art. 1º, inciso IV, alínea "A" da resolução ANTT n° 233/2003).	01/05/2021	Pago	-
50505.084902/2021-11	PASNA00018142021	Executar serviços de transporte rodoviário interestadual ou internacional de passageiros sem prévia autorização ou permissão. (art. 1º, inciso IV, alínea "A" da resolução ANTT n° 233/2003).	11/08/2021	Notificação de Penalidade Recebida	SIM
50500.086107/2021-15	PASNA00020612021	Executar serviços de transporte rodoviário interestadual ou internacional de passageiros sem prévia autorização ou permissão. (art. 1º, inciso IV, alínea "A" da resolução ANTT n° 233/2003).	10/09/2021	Notificação de Penalidade Recebida	SIM

1.15. É o que importa relatar. Passo à análise.

## 2. DA ANÁLISE PROCESSUAL

## DA REGULARIDADE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO ORDINÁRIO

- 2.1. O processo que chega à deliberação da Diretoria Colegiada diz respeito a processo administrativo ordinário para apuração de infrações administrativas à legislação de transportes de passageiros.
- 2.2. Trata-se, pois, de matéria de competência da Diretoria Colegiada, conforme o art. 4º, § 3º, da Resolução 5.083/2016, razão pela qual deve ser objeto de deliberação do órgão de cúpula da ANTT.
- 2.3. A matéria foi processada pela Superintendência de Fiscalização de Serviços de Transporte Rodoviário de Cargas e Passageiros (SUFIS), com fulcro na competência com base no art. 39, XI, do Regimento Interno então vigente (Resolução 5.888/2020), para "apurar as infrações à legislação de transportes rodoviário de cargas e passageiros, e de trânsito, incluindo aspectos cadastrais relativos à prestação de serviço de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, por meio da instauração e instrução de processos administrativos simplificados ou ordinários, inclusive com a aplicação de medidas cautelares"; competência que permanece no atual Regimento Interno (art. 39, IX, da Resolução 5.976/2022).
- 2.4. Os autos foram instaurados a partir da Portaria 07, de 21/9/2021 (SEI 8183663), que constituiu a Comissão de Processo Administrativo (CPA) para apuração dos fatos apontados nos autos do Processo 50500.089906/2021-35. Com isso, seguiram-se os trâmites determinados na Resolução 5.083/2016, que disciplina, no âmbito da ANTT, o processo administrativo para apuração de infrações e aplicação de penalidades administrativas.
- 2.5. Após iniciados os trabalhos pela CPA, a empresa foi notificada (SEI 8251488) para apresentar defesa no prazo regulamentar de 30 (trinta) dias, consoante comunicação recebida em 4/10/2021 (SEI 8298701), ao passo que a empresa apresentou a defesa inicial em 4/11/2021 por meio de protocolo SEI 50500.004248/2022-09. Além de tempestiva, essa defesa apresentou-se regular consoante os documentos juntados que, em termos gerais e formais, confirmam a legitimidade para a apresentação da defesa, considerando o instrumento de procuração outorgado à advogada que protocolou a defesa, junto com o contrato social, que confirma a administração empresarial do sócio Gustavo Morais Casagrande, outorgante da citada procuração (SEI 8666107 e 8666107).
- 2.6. Em seguida, concluída a fase de instrução, após e-mail da Notificação CGPAS (SEI 9335474) de 27/12/2021, enviado e recebido em 11/1/2022, para, no prazo de 10 (dez) dias, apresentar a manifestação final, esta foi protocolada pela empresa no processo SEI 50500.002949/2022-03 também em 11/1/2022.
- 2.7. Em 21/1/2022, foi emitido Relatório Final da Comissão de Processo Administrativo - CPA (SEI [9646502](#)), em que restaram analisados e refutados todos os argumentos da defesa e manifestação final da empresa interessada.
- 2.8. Assim, **preliminarmente, verifico a regularidade formal do processo em atendimento à Resolução 5.083/2016, merecendo a seguir a análise do mérito da infração administrativa e penalidade aplicável para fins do julgamento pela Diretoria Colegiada.**

## DO ENQUADRAMENTO DA CONDUTA DA EMPRESA E DA GRAVIDADE PARA A APLICAÇÃO DA PENALIDADE DE CASSAÇÃO

- 2.9. No mérito, inicialmente, cabe considerar alguns aspectos a fim de delimitar o escopo do presente processo administrativo ordinário.
- 2.10. De forma resumida, a controvérsia decorre da distinção entre a natureza pública e privada dos serviços de transporte rodoviário de passageiros, de forma que o serviço regular de TRIP tem natureza pública, posto que titularizado pela União (art. 21, XII, e, da CF/88), ao passo que o serviço de fretamento de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros (TRIP) tem natureza privada, sujeitando-se a norma do parágrafo único do art. 170 da Lei Maior.
- 2.11. Disso decorre que qualquer limitação ao livre exercício de uma atividade econômica deve estar disposta em lei, o que efetivamente ocorre em relação aos serviços de fretamento de TRIP, expressamente sujeitos à prévia autorização por parte da ANTT, por força do art. 26, II e III, da Lei 10.233/2001.
- 2.12. Carece de dúvida, pois, que o legislador, em aderência ao parágrafo único do art. 170 e ao art. 178, ambos da Constituição da República, delegou à ANTT o exercício do poder de polícia administrativa relativamente aos serviços de fretamento de TRIP.
- 2.13. Enquanto autorizatória do serviço de transporte rodoviário de passageiros, na modalidade fretamento eventual, conforme demonstra a sua outorga (TAF nº 00.1214), a empresa atuada está sujeita à regulação e fiscalização desta Agência e deve obedecer ao disposto no inciso VII, do art. 3º, da Resolução nº 4.777/2015:
- Art. 3º Para fins desta Resolução, na prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento, considera-se:
- (...)
- VII - **Fretamento eventual**: o serviço prestado por autorizatória, para deslocamento de pessoas em circuito fechado, com exceção dos casos previstos nesta Resolução, em caráter ocasional, com relação de passageiros transportados e emissão de nota fiscal de acordo com as características da viagem, que ocorrerá sem interesse turístico;
- 2.14. Sobre o conceito de "circuito fechado", a regulação da ANTT indica no inciso XIV, do art.3º, da Resolução nº 4.777/2015:
- Art. 3º Para fins desta Resolução, na prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento, considera-se:
- (...)
- XIV - **Circuito fechado**: viagem de um grupo de passageiros com motivação comum que parte em um veículo de local de origem a um ou mais locais de destino e, após percorrer todo o itinerário, observado os tempos de permanência estabelecidos nesta Resolução, este grupo de passageiros retorna ao local de origem no mesmo veículo que efetuou o transporte na viagem de ida;
- 2.15. Com isso, a observância da regra do circuito fechado condiciona a atuação dos agentes incumbidos da fiscalização da prestação dos serviços de fretamento de TRIP, independentemente da forma de intermediação na contratação do serviço. Ao mesmo tempo, o fretamento eventual que envolve o deslocamento de pessoas em circuito fechado, implica que deve haver "viagem de um grupo de passageiros com motivação comum que parte em um veículo de local de origem a um ou mais locais de destino e, após percorrer todo o itinerário, observado os tempos de permanência estabelecidos nesta Resolução, este grupo de passageiros retorna ao local de origem no mesmo veículo que efetuou o transporte na viagem de ida".
- 2.16. No fretamento de que se trata na presente análise, o circuito fechado deveria envolver o percurso da viagem com mesmo grupo de passageiros na ida e com a volta ao local de origem no mesmo veículo que efetuou a ida, o que não ocorreu, consoante verificado pela fiscalização da ANTT.
- 2.17. Registre-se que essa Resolução ANTT 4.777/2015, em seu art. 37, possibilita a emissão de licenças de viagem em condições excepcionais, mediante prévia análise da Agência, a saber:
- Art. 37. As excepcionalidades na emissão da licença de viagem deverão ser submetidas à análise da ANTT no prazo indicado no Art. 52, abrangidas as seguintes situações:
- I - viagem com ida ou volta com o veículo vazio;
- II - sequência de viagens em circuito fechado com mesma origem e mesmo destino para grupos distintos utilizando um mesmo veículo;
- III - viagem que contenha etapas do itinerário realizadas em diferentes meios de transporte; e
- IV - outro tipo de viagem não prevista nos incisos anteriores, desde que justificada.
- §1º As viagens descritas nos incisos anteriores serão aprovadas mediante análise do contrato de prestação desses serviços e quaisquer outros documentos que se julgarem necessários, podendo a solicitação ser negada, caso não seja comprovada a necessidade da exceção ou a possibilidade de adequação ao estabelecido nesta Resolução.
- §2º Exclusivamente para as viagens realizadas para transferência de passageiros entre terminais de embarque e desembarque de transportadoras aéreas, marítimas ou terrestres, a autorizatória deverá solicitar o enquadramento prévio encaminhando contrato de transporte firmado com a pessoa jurídica aérea, marítima ou terrestre, devendo portar em cada viagem a relação de passageiros fornecida pela contratante.
- § 3º Na situação prevista no §2º, será exigido o envio do contrato apenas uma vez, sem necessidade de reenvio para liberação das licenças de viagem seguintes do mesmo tipo, podendo a ANTT solicitar em momento posterior a comprovação da situação extraordinária que justifique a prestação do serviço.
- 2.18. Contudo, não se verifica pedido e a consequente análise prévia da ANTT em favor da empresa atuada, se fosse o caso de emissão de licença diversa do fretamento sob circuito fechado. Com isso, se por algum motivo a empresa, em razão do contrato de transporte, pretendia a emissão de licenças de viagem só de ida ou de volta, deveria solicitar à ANTT a aplicação da norma do art. 37 da Resolução ANTT 4.777/2015, o que efetivamente não foi observado no caso sob exame, ressaltando a gravidade da infração, como se verá a seguir.
- 2.19. Logo, esclarecido o enquadramento da conduta ora sob análise, deduz-se que a intermediação por meio de aplicativos de transporte não se constitui em si uma infração contra essas regras dos serviços de fretamento em circuito fechado que restaram inobservadas, consoante restou claro no Relatório Final da Comissão de Processo Administrativo, a seguir destacado.
- 2.20. Ao mesmo tempo, para fins de definição da penalidade aplicável, deve-se ter em conta também o que disposto da norma especial do art. 36, §5º, do Decreto 2.521/1998:
- Art. 36. ....
- ...
- § 5º A empresa transportadora que se utilizar do termo de autorização para fretamento contínuo, fretamento eventual ou turístico para a prática de qualquer outra modalidade de transporte diversa da que lhe foi autorizada, será declarada inidônea e terá seu registro cadastral cassado imediatamente, sem prejuízo da responsabilidade civil e das demais penalidades previstas neste Decreto. [grifos acrescidos]
- 2.21. Tal dispositivo regulamentar supracitado é considerado parcialmente válido (exclui-se apenas a inidoneidade por não se tratar de hipótese de contrato, mas autorização), sendo ainda aplicável especialmente para apuração de infrações em serviços autorizados de transporte rodoviário interestadual de passageiros por fretamento, que é o presente caso, com corroborado na manifestação jurídica destes autos - PARECER n. 00093/2022/PF-ANTT/PGF, aprovado pelo DESPACHO n. 00717/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI [10903289](#)), in verbis:

## 2.2 DA VIGÊNCIA DO DECRETO N.º 2.521/98

16. Dispõe o art. 36, §5º do Decreto n.º 2.521/98:

(...)

17. Referenciando o disposto no PARECER n. 00229/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, que concluiu pela impossibilidade da aplicação da pena de inidoneidade, questiona a unidade consultante acerca da validade da aplicação da pena de cassação prevista no art. 36, § 5º do Decreto 2.521/98. Salienta, ainda, que a interpretação mais adequada seria a de que o "dispositivo tenha perdido totalmente sua validade em um regime autorizativo".
18. O afastamento da pena de inidoneidade decorreu da incompatibilidade de sua previsão (Decreto n.º 2.521/98) com a superveniente Lei n.º 10.233/2001 (norma hierarquicamente superior). Isso porque o dispositivo legal é expresso em capitalizar a pena de inidoneidade para atos ilícitos praticados visando frustrar os objetivos de licitação ou execução do contrato.
- Art. 78-I. A declaração de inidoneidade será aplicada a quem tenha praticado atos ilícitos visando frustrar os objetivos de licitação ou a execução de contrato.
19. Assim, evidente a inadequação da norma com o regime autorizativo, eis que nunca adviriam atos licitatórios, tampouco contratação.
20. Nesse escopo foram delineadas as razões consignadas no PARECER n. 00229/2020/PFANTT/PGF/AGU, o que não se estende à previsão da pena de cassação, ainda que estipulada no mesmo comando normativo.
21. De outro giro, decorrendo a cassação prevista no art. 36, §5º do Decreto n.º 2.521/98 de prática antijurídica do beneficiário do ato, não há razão para descaracterizar a sua natureza sancionatória.
22. Não se antever, ainda, a incompatibilidade entre a previsão de cassação e o regime de autorização. Ademais, a própria Lei n.º 10.233/2001 traz hipótese de cassação das autorizações nos artigos 43, inc. III, 44, inc. III, 48, 78-A, 78-G e 78-H.
23. A presunção é pela validade da norma vigente, e não o contrário. O Decreto n.º 2.521/98 é norma vigente e válida nos dispositivos que não forem incompatíveis com a Lei e a Constituição Federal de 1988.
24. Ressalto, ainda, que a validade do comando previsto no art. 36, § 5º - especificamente quanto à cassação - já foi corroborada por esta Procuradoria em manifestações anteriores, que a teve com premissa, para considerar válida a aplicação em conjunto com a pena de multa (Despacho 07145/2018/PF-ANTT/PGF/AGU que aprovou o Parecer n.º 00888/2018PF-ANTT/PGF/AGU): (...)

- 2.22. Destaca-se, ainda, que desde o advento da Lei 10.233/2001, a penalidade de cassação pode ser aplicada na ocorrência de infração grave, consoante determinação do seu art.78-H, in verbis:

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.

- 2.23. Feitos esses esclarecimentos sobre o escopo e normas aplicáveis, tem-se no mérito propriamente dito do enquadramento da empresa em tela deste processo administrativo ordinário, o que indicado inicialmente nos

autos do processo SEI 50500.089906/2021-35, por meio NOTA TÉCNICA 5341/2021/COFISCN/URCN/SUDEG/DIR (SEI 8177832), em cuja tabela apresentada pela unidade técnica em relação à empresa Expresso JK Transportes Ltda consta 10 (dez) autos de infração pela prática de circuito aberto, os quais resultaram na apreensão dos veículos em todas as oportunidades, de novembro de 2020 até agosto de 2021.

2.24. Após a instauração destes autos, a fim de enfrentar os argumentos da Defesa e da manifestação da empresa, cumpre asseverar o que bem indicado no Relatório Final da Comissão de Processo Administrativo (SEI 9646502), corroborando o enquadramento da conduta como infração passível de cassação, cujas razões adoto como fundamento deste Voto, a saber:

#### 6. ARGUMENTOS DA DEFESA E DA MANIFESTAÇÃO DO AGENTE REGULADO

6.1. Conforme indicado na Nota Técnica 5341/2021/COFISCN/URCN/SUDEG/DIR (SEI 8177832), as irregularidades praticadas pela Empresa não dizem respeito ao intermédio de plataformas colaborativas para captação de passageiros interessados, mas sim à falta de observância dos requisitos legais necessários para caracterização do sistema de circuito fechado, pressuposto do fretamento eventual.

6.2. A EXPRESSO JK TRANSPORTES LTDA é autorizatória do serviço de transporte rodoviário de passageiros, na modalidade fretamento eventual, conforme demonstra a sua outorga (TAF nº 00.1214). Dessa forma, deve obedecer ao disposto no inciso VII do art. 3º, da Resolução nº 4.777/2015:

"[...] VII - Fretamento eventual: o serviço prestado por autorizatória, para deslocamento de pessoas em circuito fechado, com exceção dos casos previstos nesta Resolução, em caráter ocasional, com relação de passageiros transportados e emissão de nota fiscal de acordo com as características da viagem, que ocorrerá sem interesse turístico; [...]"

6.3. Além disso, entende-se como circuito fechado a "viagem de um grupo de passageiros com motivação comum que parte em um veículo de local de origem a um ou mais locais de destino e, após percorrer todo o itinerário, observados os tempos de permanência estabelecidos nesta Resolução, este grupo de passageiros retorna ao local de origem no mesmo veículo que efetuou o transporte na viagem de ida" (art. 3º, XIV, da Resolução nº 4.777/2015).

6.4. Dessa forma, destaca-se que, para a prática regular do fretamento eventual, há necessidade de que:

- a viagem seja com trechos de ida e volta e não viagens com trecho de ida ou volta (característica do sistema de circuito aberto);
- esteja presente o caráter ocasional;
- exista uma relação de passageiros transportados e que o mesmo grupo de passageiros da ida seja o de retorno ao local de origem;
- o mesmo veículo que efetuou o transporte de ida seja o que faça a volta;
- seja emitida nota fiscal de acordo com as características da viagem;
- se observe a ausência de interesse turístico.

6.5. Ocorre que, na defesa peticionada pelo representante da Transportadora (SEI 9494987), a presença destes requisitos legais para a exploração da atividade não foi devidamente comprovada, já que o argumento defensivo gravitou na utilização de plataformas tecnológicas e não na demonstração da regularidade das suas viagens.

6.6. A Defesa alegou em resumo:

- a) A EXPRESSO JK não realiza cobrança individual por passagem, cobrando exclusivamente da tomadora de serviço;
- b) A EXPRESSO JK é contratada para uma única viagem, conforme solicitação da tomadora de serviços, não operando na forma de linha contínua e consequentemente não transportando passageiros em parte do itinerário; e
- c) A EXPRESSO JK emite suas notas fiscais e sua Autorização de Viagem Eventual ou Comunicação de Viagem Eventual em face da tomadora de serviços, não havendo que falar em execução dos serviços sem prévia autorização ou permissão.
- d) Inexiste qualquer irregularidade na atividade desempenhada pela EXPRESSO JK pelo fato de ela ser intermediada por plataforma tecnológica;
- e) A primeira delas é que a decisão proferida no processo de nº 1043315-80.2020.4.01.3400 se limita a viagens intermediadas por plataformas tecnológicas, como a Buser, de modo que qualquer medida administrativa que ultrapasse os limites da referida decisão e proíba todo e qualquer tipo de viagem com saída, parada ou chegada no Distrito Federal, configuram nítido abuso de direito regulatório por parte da ANTT;
- f) A EXPRESSO JK não mais realiza viagens com partida, parada ou chegada no Distrito Federal, em absoluto cumprimento à liminar naqueles autos deferida

6.7. A Manifestação reitera os argumentos da Defesa.

6.8. Em resumo, a irregularidade praticada pela Transportadora não está na utilização de plataforma de facilitação da contratação, mas sim na não observância das condições necessárias para as modalidades de fretamento e circuito fechado. Portanto, apesar da EXPRESSO JK TRANSPORTES LTDA ser autorizada para o transporte fretado com circuito fechado, está realizando viagens na modalidade de circuito aberto.

6.9. Ademais, a defesa manifestou-se sobre a tutela provisória de urgência, proferida nos autos do processo nº 1043315-80.2020.4.01.3400, alegando que a decisão se limita a viagens intermediadas por plataformas tecnológicas, como a Buser.

6.10. Contudo, ao analisar o inteiro teor da decisão (SEI 8265486), resta claro que não há essa limitação afirmada pelo representante da Transportadora. Desse modo, não há que se falar em medidas administrativas que ultrapassem os limites da referida decisão e em abuso de direito regulatório por parte desta Agência. Segue *in verbis*:

"[...] Ante o exposto, DEFIRO O PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA para determinar:

a) As quatro primeiras rés, que se abstenham de oferecer, ofertar, divulgar, intermediar e prestar serviços de transporte em desacordo com autorização da ANTT, em sistema de circuito aberto, com saída, chegada ou parada no Distrito Federal, sob pena de multa diária de R\$ 10.000,00 (dez mil reais); e

b) A ANTT, que proceda à efetiva fiscalização das atividades das quatro primeiras rés.

Assim sendo, a EXPRESSO JK TRANSPORTES LTDA deve abster-se de promover o serviço irregular de sistema de circuito aberto, seja ele por intermédio de plataformas colaborativas ou não."

6.11. Por fim, os autos de infração presentes nos autos revelaram que as infrações ocorreram por mais de 10 meses, comprovando que a prática irregular não foi interrompida.

#### 7. CIRCUNSTÂNCIAS ATENUANTES E AGRAVANTES

7.2. O §5º do art. 36 do Decreto 2.521, de 20 de março de 1998, é exaustivo em estabelecer a cassação para o caso em tela:

§ 5º A empresa transportadora que se utilizar do termo de autorização para fretamento contínuo, fretamento eventual ou turístico para a prática de qualquer outra modalidade de transporte diversa da que lhe foi autorizada, será declarada inidônea e terá seu registro cadastral cassado imediatamente, sem prejuízo da responsabilidade civil e das demais penalidades previstas neste Decreto.

7.3. Dessa forma, não é possível arbrandar ou agravar a penalidade com base em atenuantes e agravantes.

2.25. Cediço que a empresa Expresso JK Transportes Ltda. sistematicamente descumpriu a regra do circuito fechado na prestação de serviço de fretamento de TRIP, conduta comprovada por cerca de 10 medidas administrativas listadas na NOTA TÉCNICA SEI Nº 5341/2021/COFISCN/URCN/SUDEG/DIR (SEI 8177832), a indicarem infração pela prática de circuito aberto, os quais resultaram na apreensão dos veículos em todas as oportunidades de novembro de 2020 até agosto de 2021 - o que em momento algum foi refutado pela empresa. E, consoante supracitado, embora a Resolução ANTT 4.777/2015, em seu art. 37, possibilite a emissão de licenças de viagem em condições excepcionais, mediante prévia análise da Agência, isso também não ocorreu nem restou demonstrado pela empresa. Diante disso, evidencia-se a autoria e materialidade do descumprimento do regulamento dos serviços de fretamento no âmbito da ANTT.

2.26. Na medida em que restou comprovado que a empresa se utilizou, por cerca de 10 meses, dos sistemas da ANTT para obter licenças de viagem com finalidade de prestar serviço em desacordo com as regras do setor de fretamento, desvirtuando o princípio da boa-fé do particular perante o poder público, um dos cânones da Lei de Liberdade Econômica, a reger a atividade privada de serviço de fretamento, configura-se a ocorrência de infração grave, ensejando a aplicação do supracitado art. 78-H da Lei 10.233/2011, resultando na sanção de cassação, prevista no art. 78-A, IV, dessa mesma Lei.

#### DA NÃO CONVOLAÇÃO DA PENALIDADE DE CASSAÇÃO EM MULTA

2.27. Caracterizada a gravidade da infração e a decorrente aplicação da pena de cassação da autorização de fretamento, impõe-se verificar a possibilidade de aplicação alternativa de pena de multa, prevista no art. 65 da Resolução ANTT 5.083/2016:

Art. 65. Nos casos em que houver previsão legal, regulamentar ou contratual para a decretação de caducidade da outorga ou aplicação da penalidade de suspensão, cassação ou declaração de inidoneidade, a Diretoria Colegiada 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.

2.28. Entendo pela ausência de interesse público na convalidação da penalidade de cassação em multa, a uma em razão da gravidade da conduta da empresa, que se utilizou indevidamente do princípio da boa-fé do particular perante a administração e forma de descumprir as regras convencionais, a duas porque a cassação da empresa não trará prejuízos significativos ao serviço de transporte rodoviário de passageiros e seus usuários.

2.29. Ressalto, ainda, por oportuno, que a presente ponderação, à luz do supracitado 65 da Resolução ANTT 5.083/2016, que apresenta a discricionariedade para tomada de decisão no caso concreto sem prejuízo da observância da ampla legalidade ou juridicidade<sup>[1]</sup>, está motivada e também amparada sob a égide da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro - LINDB (Decreto-Lei nº 4.657/1942), nomeadamente, os arts. 20 e 21, *in verbis*:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo exposto suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

2.30. Como sabido, sob o prisma da proporcionalidade a ser conferida no ato administrativo, inclusive, quando da consideração de princípios ou valores de dimensão abstrata sem prejuízo de considerações das consequências práticas da decisão, faz-se necessária a penalidade ora proposta pelos fins a que se prestam ao coibir práticas ilícitas graves, como visto. Ao mesmo tempo, a medida sancionadora proposta é adequada, uma vez que ultrapassado o crivo do atendimento ao interesse público, nomeadamente, quando visto que a cassação em tela não trará prejuízos significativos ao serviço de transporte controlado por esta Agência. Logo, confirmado o atendimento ao art.20 da LINDB.<sup>[2]</sup>

2.31. De forma semelhante, a regularidade da medida de cassação em situação de infração administrativa grave está justificada a despeito das suas consequências para a empresa, que deixará de operar no regime autorizado pela Agência - fretamento. Isso porque há que se sopesar que o Poder Público pode e deve coibir as condutas ilícitas reiteradamente reprimidas pela legislação vigente, mas não cessadas, inclusive, quando já aplicadas outras sanções sem a alteração do comportamento ilícito contumaz pelo administrado infrator, como demonstram as infrações e respectivas multas, acima listadas. Assim, deve-se adotar a penalidade da cassação, ainda, porque não há falar-se em consequências jurídicas ou administrativas negativas, sob riscos social, econômico ou de controle externo, que impeçam a aplicação dessa sanção, devidamente justificada à luz da proporcionalidade conferida na presente análise. Logo, confirmado o atendimento ao art.21 da LINDB.<sup>[3]</sup>

2.32. Resta evidente, pois, que a cassação da autorização de fretamento da empresa Expresso JK Ltda. impõe-se como medida respaldada juridicamente como também necessária e adequada, por conseguinte proporcional, nomeadamente, diante do seu comportamento ilícito contumaz de descumprir regras do circuito fechado na prestação de serviço de fretamento de TRIP, consoante cerca de 10 medidas administrativas consolidadas pela Agência, em face das quais a empresa não logrou êxito em refutá-las.

#### DA POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DE MULTA ISOLADA OU CONJUNTAMENTE COM OUTRA SANÇÃO

2.33. Finalmente, considerando o que informado no supramencionado DESPACHO GEAUT.ATDM SEI 11792183, de 10/6/2022, concluo a presente manifestação no sentido de corroborar a possibilidade de aplicação da cassação, ora indicada, conjuntamente com multas já aplicadas em razão do(s) mesmo(s) fato(s), sem que isso se configure o que se enquadre na situação de proibição de "bis in idem".

2.34. Em primeiro lugar, essa possibilidade - aplicação da cassação e da multa, p.ex.- decorre da observância da norma legal, sob interpretação literal ou gramatical, no art.78-F, da Lei 10.233/2011, que permite a aplicação de multa isolada ou conjuntamente com outra sanção:

Art. 78-F. A multa poderá ser imposta isoladamente ou em conjunto com outra sanção e não deve ser superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).

2.35. Em segundo lugar, essa norma tem sido utilizada como fundamento das orientações da Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT) para diversos casos de apuração de infrações administrativas sob fiscalização da ANTT, inclusive, a paraceres de 2018 e em 2021, dentre as quais destaco o PARECER n. 00354/2021/PF-ANTT/PGF, aprovado pelo DESPACHO n. 02354/2021/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 8662231, no processo 50500.108019/2014-44), cujas razões jurídicas adoto como motivação deste VOTO, a saber:

PARECER n. 00354/2021/PF-ANTT/PGF, aprovado pelo DESPACHO n. 02354/2021/PF-ANTT/PGF/AGU. (SEI 8662231):

9. Dito isso, em consulta aos autos, temos que esta Procuradoria já se manifestou sobre Relatório Final da Comissão Processante, no Parecer nº 00888/2018/PF-ANTT/PF/AGU, deixando claro que restou caracterizada a infração praticada pela transportadora. O Despacho de Aprovação nº 07145/2018/PF-ANTT/PF/AGU, por sua vez, chamou a atenção para o fato de que a sanção de multa poderá ser aplicada isoladamente ou em conjunto com as demais, nos termos do art. 78-F, da Lei nº 10.233/2001, e que a Diretoria Colegiada poderá optar, estando o TAF válido, pela aplicação da penalidade de cassação ou pela conversão desta em pena de multa:

1. De acordo com o PARECER N. 00888/201/PF-ANTT/PGF/AGU

2. Relembro que a sanção de multas poderá ser aplicada isoladamente ou em conjunto com as demais, nos termos do art.78-F da Lei de Criação da ANTT. Tal possibilidade foi, s.m.j., aventada pela área técnica, e entendo que deva ser devidamente enfrentada.

3. Em havendo TAF válido da empresa, ressalta-se que, caso a Diretoria Colegiada opte por não efetuar a conversão em pena de multa, deve ainda avaliar a possibilidade de aplicação da penalidade de cassação da autorização nos termos do §5º do art.36 do Decreto nº 2.521/98 c/c inciso III, do art.43 da Lei nº 10.233/01.

10. Vê-se ainda que o Relatório da Diretoria nº 438/2021 (SEI 7795766) soube descrever de forma detalhada o motivo e finalidade para aplicação de umas das penalidades existentes no art. 78-A, da Lei 10.233/2003 e art. 79, do Decreto nº 2.521/98, em face da transportadora que praticou a infração prevista no art. 75, § 8º da Lei nº 10.833/2003 e art. 9º, da Instrução Normativa Receita Federal nº 366/2003:

A inaplicabilidade da pena de declaração de idoneidade, por não se enquadrar na hipótese prevista no art. 78-I, da Lei 10.233/2001;

Impossibilidade de Suspensão do Termo de Autorização por já se encontrar vencido desde 27/01/2020;

É possível aplicação da pena de cassação, de acordo com o art. 78-I, da Lei nº 10.233/2001;

Aplicação da pena de multa prevista no art. 1º, inciso IV, alínea "q", da Resolução nº 233, de 25 de junho de 2003;

Possibilidade de aplicação alternativa da pena de multa em detrimento da pena de cassação, com fulcro no art. 65, da Resolução nº 5.083/2016 e no art. 4º, § 3º e 4º, da Resolução nº 233/2003.

11. Tais conclusões, é preciso dizer, acompanham o entendimento previsto em manifestação referencial desta Procuradoria, objeto do PARECER n. 01787/2018/PF-ANTT/PGF/AGU (NUP 00773.004607/2018-55) no sentido de que a sanção de multa poderá ser aplicada isoladamente ou em conjunto com as demais, nos termos do art. 78-F da Lei de Criação da ANTT, cuja possibilidade deverá ser devidamente e motivadamente enfrentada pela área técnica, de forma a embasar a aplicação da penalidade pela Diretoria. E de fato, o art. 65, da Resolução nº 5.083/2016, cuja redação recentemente adequada pela Resolução nº 5.935/2021, admite que a penalidade de cassação pode ser alternativamente convalidada em pena de multa, considerando a natureza e gravidade da infração, os danos resultantes, as circunstâncias atenuantes e agravantes, os antecedentes e reincidência.

12. Também se coadunam com o entendimento desta Procuradoria as razões deduzidas pela SUFIS, por sua Coordenação de Gestão de Processo Administrativo Sancionador - CGPAS no Despacho 8422377, ao afirmar que, em sendo a escolha da Diretoria Colegiada aplicar a Pena Alternativa Multa prevista no art. 4º da Resolução ANTT 233/03 esta pena deve substituir apenas a penalidade não pecuniária cabível no caso concreto (cassação), devendo, portanto, ser aplicada em conjunto com a inafastável a pena de multa prevista no art. 1º da Resolução ANTT 233/03.

13. Ou seja, nessa hipótese estar-se-ia impondo duas penalidades de multa, sem que isso viole a proibição de bis in idem ou qualquer outra norma, seja legal ou regulamentar, na medida em que são situações distintas em que a segunda penalidade de multa se dá alternativamente à cassação, o que faz com que ela seja distinta e autônoma em relação à outra penalidade pecuniária decorrente da aplicação da Resolução nº 233/2003. Podem, assim, conviver.

### 3. CONCLUSÃO

14. Isso posto, em resposta à consulta formulada, concluímos pela legitimidade da aplicação da pena de multa cumulada com a pena de cassação da autorização, assim como pela possibilidade que a Diretoria Colegiada decida pela convalidação da cassação em multa, persistindo assim as duas penalidades pecuniárias. [grifos acrescidos]

2.36. Com isso, então, resta confirmada a possibilidade de aplicação da penalidade de cassação, com fundamento na ocorrência de infração grave - arts.78-A, IV, e art. 78-H da Lei 10.233/2001, sem prejuízo da aplicação de multas indicadas indicadas no DESPACHO GEAUT.ATDM SEI 11792183, com base no art.78-F, dessa mesma Lei.

### 3. DA PROPOSIÇÃO FINAL

3.1. Por todo o exposto, VOTO por aplicar da penalidade de cassação em face da Empresa EXPRESSO JK TRANSPORTES LTDA., CNPJ: 27.445.957/0001-06., com fundamento no art. 78-A, IV, c/c o art. 78-H da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, extinguindo-se a autorização para prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento.

Brasília, 3 de novembro de 2022.

(assinado eletronicamente)  
DAVI FERREIRA GOMES BARRETO  
Diretor

[1] Nesse sentido, cabem os esclarecimentos doutrinários acerca da discricionariedade administrativa: "Consolida-se a discricionariedade administrativa na literatura jurídica como um processo de escolha conferido pela Lei à Administração Pública para optar sobre a melhor solução diante do caso concreto, dentro de um leque de possibilidades, todas elas válidas perante o Direito. Em vista disso, a discricionariedade assume uma função essencial para o exercício da atividade administrativa: é o livre espaço de apreciação concedido à Administração Pública quando sua atuação não está predeterminada pelo legislador, devendo ser regulamentada pela própria Administração dentro de parâmetros jurídicos estabelecidos pelo ordenamento como possíveis. Logo, esta se exerce mediante uma escolha adotada pelo administrador, a qual se compõe do binômio juízo-valoração, incidente sobre os fatos que se apresentam no caso concreto." (SILVA, Leonardo Oliveira da. **Autonomia Regulatória**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p.280/281)

[2] "O art. 20 da LINDB é orientado a reduzir a indeterminação das decisões estatais, que muitas vezes restringem-se a invocar princípios abstratos. O processo decisório exige a concretização de normas e valores ideais, o que impõe tomar em consideração as situações da realidade. Se uma norma pode propiciar diferentes conclusões para o caso concreto, é indispensável aplicar a proporcionalidade sem tomar em vista os efeitos que a opção adotar soluções alternativas à simples invalidação de um provimento administrativo, nas hipóteses de vícios ou defeitos." (In **Rev. Direito Adm.**, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 13-41, nov. 2018.)

[3] "O consequencialismo jurídico é, por sua vez, postura interpretativa que considera, como elemento significativo da interpretação do Direito, as consequências de determinada opção interpretativa. (...) Consequência jurídica ou administrativa é estado de fato em relação aos quais se possa indicar alguma base, lógica ou empírica, de evidenciação. Consequências jurídicas são estados imediatos e imediatamente futuros associados à interpretação ou à aplicação do Direito e que, certos ou prováveis, sejam igualmente exequíveis e admissíveis por nossa Constituição" (In **Rev. Direito Adm.**, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 43-61, nov. 2018.)



Documento assinado eletronicamente por DAVI FERREIRA GOMES BARRETO, Diretor, em 03/11/2022, às 17:06, 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\\_organizacao=0](http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_organizacao=0), informando o código verificador 11970413 e o código CRC 43368EDA.