



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DDB

RELATORIA: DDB

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 85/2022

OBJETO: PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO EM FACE DA RESOLUÇÃO Nº 5.364/2017

ORIGEM: SUFIS

PROCESSO (S): 50520.068306/2010-42

PROPOSIÇÃO PRG: NOTA N. 01534/2021/PF-ANTT/AGU (SEI 9321771)

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

1. DAS PRELIMINARES

1.1. Trata-se de pedido de reconsideração, interposto pela Empresa Transporte Coletivo Brasil LTDA (TCB), CNPJ 05.376.934/0001-46, em face da Resolução Nº 5.364, de 23 de junho de 2017 (fl. 448 do SEI 0151546), que lhe aplicou a penalidade de cassação da autorização, conforme artigo 79, inciso I, alínea "d", do [Decreto nº 2.521/1998](#) c/c o artigo 78-A, inciso IV, da [Lei nº 10.233/2001](#).

2. DOS FATOS

2.1. Em 23 de junho de 2017, a Diretoria Colegiada desta Agência editou a Resolução nº 5.364 por meio da qual foi cassada a autorização da empresa TCB, em conformidade, com o art. 78-A, inciso IV, da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e art. 79, inciso 1, alínea "d", do Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998.

2.2. Diante da aplicação da penalidade, em 05 de julho de 2017, a TCB apresentou pedido de reconsideração contra a decisão contida na Resolução nº 5.364/2017. Em síntese a empresa requereu que:

"1) SUSPENDA A PENA DE SUSPENSÃO DE LINHA JUDICIAL porque esta agência reguladora não esta revestida de Poder de Alta Corte Judicial, para mudar a redação dada na Resolução n 5.364/17 de 23 Junho de 2017, processo n250.520.068306/2010-42 para constar as frases PERDA DE OBJETO,
2) Divulgar nos meios de comunicação a retratação, ao erro cometido, sob pena de ação judicial de indenização por danos morais e lucro cessante aos prejuizos causados, bem como, o envio ao Ministério Publico Federal e Polícia Federal para a instauração do devido processo em que julgar necessário."

2.3. Antes mesmo de ter o seu pleito analisado pela Diretoria desta Agência, a empresa ingressou com ação judicial objetivando a suspensão/anulação da Resolução nº 5.364/2017. Em sede de liminar, foi deferido pelo juiz o pedido da empresa e a Resolução foi suspensa, até a análise de mérito da ação, conforme informado por meio do Memorando n. 0065312017/REC/PRFIR/PGF/AGU (fl. 286 do SEI 0151546).

2.4. Assim, o processo ficou parado por um tempo aguardando a decisão de mérito.

2.5. Com a alteração do Regimento Interno da Agência, ocorrida por meio da Resolução 5.888, de 12 de maio de 2020, a atribuição para o processamento de processos administrativos ordinários passou a ser de competência da SUFIS, nos termos do que consta no art. 39, XI, da referida Resolução. Com isso, a SUPAS encaminhou os autos à SUFIS e recomendou que a unidade consultasse a Procuradoria Federal Junto à ANTT (PF-ANTT) a fim de verificar eventual decisão judicial prolatada nos autos 1006612-58.20117.4.01.3400.

2.6. Seguindo a recomendação da SUPAS, a SUFIS solicitou manifestação da PF-ANTT (Documento SEI 3918728).

2.7. Em resposta, a PF-ANTT acostou aos autos a Nota n. 00263/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (3966485) na qual informa o seguinte:

Por decisão proferida em 19/07/2017, o juízo concedeu medida liminar para determinar a suspensão dos efeitos da Resolução nº 5.364/2017, sendo certo que ao julgar o mérito, o eminente Juiz Federal CHARLES RENAUD FRAZÃO DE MORAIS proferiu sentença na data de 03/02/2020, julgando improcedente o pedido da parte autora e revogando a liminar então concedida, o que ensejou a interposição de recurso de apelação por parte da Transporte Coletivo Brasil Ltda, estando os autos pendente de intimação da ANTT para contrarrazões ao apelo, conforme se observa da anexa documentação. (grifo acrescido)

2.8. Em 13 de dezembro de 2021, a SUFIS realizou nova consulta a PF-ANTT indagando-a sobre os seguintes quesitos:

- A suspensão dos efeitos da decisão exarada pela Resolução ANTT nº 5.624/17 continua em vigor?
- Há atualmente impedimento para a tomada de decisão por parte da Diretoria Colegiada relativa ao Recurso Administrativo SEI0151546, pág. 75, no âmbito deste processo, considerando a possível aplicação das penalidades previstas na Lei 10.233/01, art. 78-A?

2.9. Por meio da Nota n. 01534/2021/PF-ANTT/AGU (SE9321771), a PF-ANTT informou que não se encontrava mais vigente a decisão que suspendeu os efeitos da Resolução nº 5.364/2017, não

havendo impedimento para a tomada de decisão por parte do colegiado da Agência.

2.10. Ato contínuo, os autos foram encaminhados à SUPAS informando-a que não havia mais impedimentos para o andamento do processo e solicitando as providências cabíveis no âmbito da unidade para seguimento da análise da matéria.

2.11. Em resposta, a SUPAS informou, por meio do Documento SE0552545, que a linha de prefixo 10-9091-00, objeto da Resolução ANTT 5.364/17, encontra-se inativa, desde 30/09/2013, conforme histórico de linha em anexo (9530380).

2.12. Em 18 de março de 2022, foi encaminhado o Ofício SEI N° 400/2022/CGPAS/GEFIS/SUFIS/DIR-ANTT420449) à TCB comunicando-a da retomada da análise processual e, considerando o lapso temporal em que o processo ficou sobrestado, foi concedido o prazo de 10 (dez) dias, conforme previsto no §3º, do art. 57, da Resolução ANTT n° 5.083/2016, para que a empresa complementasse o seu pedido de reconsideração, caso entendesse necessário.

2.13. Em 30 de março de 2022, a empresa protocolou seu pedido de reconsideração em face da decisão contida na Resolução n° 5.364/2017, documento SEI50500.028974/2022-17, no qual requer:

- a) arquivamento definitivo do processo administrativo por perda de objeto, ante ao Acórdão proferido nos autos da ação judicial n° 2008.70.12.001242-0/TRF4, que retirou o direito de exploração dos serviços objeto destes autos ou, subsidiariamente;
- b) o arquivamento definitivo do processo administrativo pelo reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva da ANTT, relativamente aos fatos administrativos objetos do processo, o que já consta de requerimento protocolizado nesta R. Agência sob o n° 50500.106320/2021-42; ou, caso assim este D. Colegiado não entenda;
- c) o arquivamento definitivo do processo administrativo pelo reconhecimento da absoluta inadequação do enquadramento da pena de cassação aos fatos administrativos objetos do processo, por falta de previsão legal; ou, superada a alegada nulidade absoluta;
- d) a declaração de nulidade do ato por ausência de oportunidade do firmamento de Termo de Ajustamento de Conduta, na forma da Resolução n° 5.823/2018; ou;
- e) se superados os argumentos de mérito, alternativamente à aplicação de penalidade de cassação seja aplicado o art. 65 da Resolução n° 5.083/2016 combinado com o art. 4º da Resolução n° 233/2003 e, dessa forma, a penalidade de cassação seja convertida em penalidade pecuniária na forma do art. 4º da Resolução n° 233/2003.

2.14. Em seguida, complementando a instrução processual, foram acostados aos autos o Relatório à Diretoria 192 (10915414) e a Minuta de Deliberação CGPAS (11549709) por meio dos quais foi proposto à Diretoria Colegiada o conhecimento do pedido de reconsideração interposto pela TCB, para, no mérito, negar-lhe provimento.

2.15. Após a unidade técnica finalizar a instrução processual e encaminhar os autos para sorteio do Diretor Relator, a empresa protocolou na Agência um novo documento o qual denominou de "ALEGAÇÕES FINAIS AO PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO DA DECISÃO CONSTANTE DA RESOLUÇÃO N 5.364, DE 23 DE JUNHO DE 2017", processo SEI 50500.091566/2022-93, no qual requer a modulação do alcance da decisão para que se restrinja única e exclusivamente à linha objeto da apuração dos presentes autos, e jamais para as linhas atuais da requerente, eis que não integram o objeto inicial do processo administrativo.

2.16. Em 14 de julho de 2022, o processo foi distribuído para relatoria desta Diretoria, conforme Certidão de Distribuição 12332849.

2.17. Após analisar os documentos acostados aos autos, diligenciei à PF-ANTT, com fundamento no art. 42 do Regimento Interno da ANTT, para que avaliasse se houve a prescrição da pretensão punitiva ou a prescrição intercorrente no caso em análise.

2.18. Em seguida, diligenciei também à SUFIS para que complementasse a instrução com as seguintes informações:

- a) avalie os elementos de dosimetria da pena previstos na Resolução 5.083/2016;
- b) apresente os elementos indicados no art. 65 da Resolução 5.083/2016, a fim de que seja avaliada a possibilidade de conversão da pena não pecuniária em multa; e
- c) acoste aos autos o relatório atualizado de multas da empresa Transporte Coletivo Brasil LTDA.

2.19. Em resposta, as unidades acostaram aos autos os documentos SEI 13554244, 13562767, 13587908 e 13587940, por meio dos quais informam o seguinte:

PF-ANTT:

"41. Em análise amíde aos autos, evidencia-se que a apuração da infração teve início em 06/02/2011, data da lavratura do Auto de Infração n° 863367 (fl. 02), com assinatura de ciência do autuado. Assim, houve a emissão da Notificação de Autuação em 19/05/2011 (fl. 04), com Objeto de Recebimento devolvido pelos Correios com o motivo "Mudou-se" (fl. 05), seguida dos procedimentos: nova emissão da Notificação de Autuação em 13/06/2011 (fl. 06), entregue em 20/06/2011 (fl. 11); emissão do Termo de Não Apresentação de Defesa em 19/08/2011 (fl. 08); expedição da Notificação de Multa em 22/08/2011 (fl. 09), entregue em 25/08/2011 (fl. 12); emissão do Termo de Não Apresentação de Recurso em 28/08/2014 (fl. 13). A inscrição na Dívida Ativa ocorreu em 17/08/2015, nos termos da CDA n° 21053/2015 (fl. 23).

42. Desta feita, considerando que os processos não restaram paralisados por mais de 3 (três) anos; que não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva de 5 (cinco) anos; e, ainda, que não se observa o lapso temporal superior a 05 (cinco) anos entre a constituição definitiva do crédito e a sua inscrição na Dívida Ativa, os processos administrativos e os respectivos créditos **não foram fulminados por qualquer espécie de prescrição.**"

SUFIS:

"Em atendimento ao item c, foi realizada consulta ao Sistema de Multas - SISMULTAS e ao Sistema de Fiscalização, Autuação, Multas e Arrecadação - SIFAMA1(3562767), dos quais foram extraídas informações sobre autuações em desfavor da empresa por infração aos regulamentos da ANTT referentes ao transporte de passageiros. Constan no SISMULTAS 17.340 (dezesete mil e trezentos e quarenta) registros, e no SIFAMA 8.693 (oito mil e seiscentos e noventa e três) registros.

(...)

Em relação ao item a, propõe-se uma técnica para dosimetria com o objetivo de garantir segurança jurídica e isonomia nas decisões administrativas sancionadoras, pela qual cada um dos critérios estabelecidos pelo art. 67 da Resolução nº 5.083/2016, a serem observados, determinaria uma pontuação, no caso da ocorrência, e esta pontuação poderia ser utilizada para dosar a pena de forma proporcional ao valor obtido.

(...)

Quanto ao item b, a Resolução nº 5.083/2016, em seu art. 65, garante à Diretoria Colegiada a prerrogativa de aplicar pena alternativa de multa à decretação de caducidade da outorga e às sanções de suspensão, cassação ou declaração de inidoneidade.

(...)

Entretanto, em consideração ao histórico de infrações cometidas pela empresa, como exposto na apuração neste processo, assim como nos relatórios e dados extraídos dos sistemas SISMULTAS e SIFAMA, eventual pena pecuniária pode não ser suficiente para dissuadir a empresa de conduta infratora, se considerarmos os valores hoje já existentes em cobrança (situação "Dívida Ativa - execução fiscal"), que em muito superam o valor proposto para pena alternativa de multa."

2.20. É o relatório.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. Inicialmente, entendo oportuno destacar os pleitos contidos no pedido de reconsideração da requerente (SEI10593251), que, em síntese, requer a reforma da Resolução Nº 5.364/2017 e o consequente arquivamento deste processo administrativo (50520.068306/2010-42), conforme transcrito abaixo:

- a) arquivamento definitivo do processo administrativo por perda de objeto, ante ao Acórdão proferido nos autos da ação judicial nº 2008.70.12.001242-0/TRF4, que retirou o direito de exploração dos serviços objeto destes autos ou, subsidiariamente;
- b) o arquivamento definitivo do processo administrativo pelo reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva da ANTT, relativamente aos fatos administrativos objetos do processo, o que já consta de requerimento protocolizado nesta R. Agência sob o nº 50500.106320/2021-42; ou, caso assim este D. Colegiado não entenda;
- c) o arquivamento definitivo do processo administrativo pelo reconhecimento da absoluta inadequação do enquadramento da pena de cassação aos fatos administrativos objetos do processo, por falta de previsão legal; ou, superada a alegada nulidade absoluta;
- d) a declaração de nulidade do ato por ausência de oportunidade de firmamento de Termo de Ajustamento de Conduta, na forma da Resolução nº 5.823/2018; ou;
- e) se superados os argumentos de mérito, alternativamente à aplicação de penalidade de cassação seja aplicado o art. 65 da Resolução nº 5.083/2016 combinado com o art. 4º da Resolução nº 233/2003 e, dessa forma, a penalidade de cassação seja convertida em penalidade pecuniária na forma do art. 4º da Resolução nº 233/2003.

3.2. Assim, antes de passar a análise do mérito do pedido, faz-se necessário verificar o cumprimento dos pressupostos de admissibilidade do pleito.

3.3. Quanto ao cabimento, o pedido assenta-se no art. 57, § 3º, da Resolução 5.083/2016, a saber:

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.

(...)

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

3.4. Quanto à legitimidade da parte, o recurso foi apresentado pelo Sr. Roberto Jorge Alexandre e juntamente com a petição foi acostado aos autos a procuração que outorga poderes para que ele represente a empresa.

3.5. Quanto a tempestividade do pleito, tendo em vista que a empresa foi informada da reabertura do prazo para apresentar pedido de reconsideração em 18/03/2022, documentos SEI 9420449 e 10467413, onde foi concedido o prazo de 10 (dez) dias a contar da data de intimação, conforme previsto no §3º, do art. 57, da Resolução ANTT nº 5.083/2016, e, considerando que na contagem do prazo recursal, os prazos começam a correr a partir do primeiro dia útil subsequente ao da intimação, conforme Art. 35, §1º da Resolução ANTT nº 5083/2016, o pedido de reconsideração foi protocolado em 30/03/2022 (10593251), ou seja, dentro do prazo concedido.

3.6. Em que pese a tempestividade do protocolo do pedido inicial de reconsideração, em 20/06/2022, a empresa protocolou nos autos um novo documento, denominado de "ALEGAÇÕES FINAIS AO PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO DA DECISÃO CONSTANTE DA RESOLUÇÃO Nº 5.364, DE 23 DE JUNHO DE 2017", documento SEI1933082, no qual, em síntese, requer que, caso a Diretoria não acolha o seu pedido de reconsideração, a decisão contida na Resolução Nº 5.364/2017 se restrinja única e exclusivamente à linha objeto da apuração dos presentes autos, e jamais para as linhas atuais da requerente.

3.7. Dessa forma, em que pese não tenha se confirmado o requisito da tempestividade para as alegações finais ao pedido de reconsideração, em respeito ao princípio do formalismo moderado no processo administrativo, entendo que a **integralidade do pedido da empresa deve ser conhecido e analisado o seu mérito**.

3.8. Passando a análise do mérito, verifica-se que a recorrente apresenta os seguintes argumentos:

3.I. DA PERDA DE OBJETO

3.9. Inicialmente, a recorrente alega a perda do objeto deste processo administrativo, uma vez que a cassação da empresa é inócua, visto que a sentença exarada nos autos da ação ordinária nº 2008.70.12.001242-0, a qual transitou em julgado, extinguiu a autorização da linha santa maria (RS) – Belém (PA) via Curitiba (PR), prefixo nº 10-9091-00, conforme trecho transcrito abaixo:

De plano, cabe destacar que o presente Processo Ordinário -nº 50520.068306/2010-42- perdeu objeto por força da SENTENÇA EXARADA NOS AUTOS DA AÇÃO ORDINÁRIA Nº 2008.70.12.001242-0, A QUAL TRANSITO U EM JULGADO E EXTINGUIU A AUTORIZAÇÃO DA LINHA SANTA MARIA (RS) – BELÉM (PA) VIA CURITIBA (PR), PREFIXO Nº 10-9091-00. Desta forma, verifica-se no Documento do Sei nº 9530380, que a referida linha foi paralísada exatamente por este motivo, conforme consta no Sistema de Gerenciamento de Permissões.

De ai, já se verifica a perda do objeto, uma vez que a cassação da Recorrente é inócua, pelo que, é o que se pleiteia por ora.

(...)

Considerando o exposto fático e jurídico, roga-se pelo recebimento, acolhimento e provimento quanto ao mérito do presente recurso determinando-se:

a) arquivamento definitivo do processo administrativo por perda de objeto, ante ao Acórdão proferido nos autos da ação judicial nº 2008.70.12.001242-0/TRF4, que retirou o direito de exploração dos serviços objeto destes autos ou, subsidiariamente;

3.10. Quanto a esse argumento, verifico que a a decisão proferida por meio da Resolução N° 5.364, de 23 de junho de 2017, não tem o condão de simplesmente impedir que a empresa opere uma determinada linha. A referida cassação tem efeito muito mais amplo, impedindo que a empresa receba nova outorga de autorização nos cinco anos seguintes à aplicação da penalidade, conforme estabelecido no art. 78-J, da Lei nº10.233/2001, *in verbis*:

Art. 78-J. Não poderá participar de licitação ou receber outorga de concessão ou permissão, e bem assim ter deferida autorização, a empresa proibida de licitar ou contratar com o Poder Público, que tenha sido declarada inidônea ou tenha sido punida nos cinco anos anteriores com a pena de cassação ou, ainda, que tenha sido titular de concessão ou permissão objeto de caducidade no mesmo período.

3.11. De acordo com a análise realizada pela Comissão de Processo Administrativo (CPA), validada pela Diretoria colegiada da Agência por meio da Resolução N° 5.364/2017, os fatos apurados são graves e merecem uma atuação enérgica da Agência, conforme trecho do relatório final da CPA transcrito abaixo:

27. Os fiscais observaram, dentre outras, a prática de:

- "Cobrar, a qualquer título, importância não prevista ou não permitida nas normas legais ou regulamentos aplicáveis".
- "Utilizar-se, na direção do veículo, durante a prestação do serviço, de motorista sem vínculo empregatício".
- "Emitir bilhete de passagem sem observância das especificações".
- "Trafegar com veículo em serviço, sem documento de porte obrigatório, não previsto em infração específica, no original ou cópia autenticada".
- "Trafegar com veículo em serviço, sem equipamento obrigatório".
- "Não observar os critérios para informação aos usuários dos procedimentos de segurança".
- "Executar serviço com veículo de características e especificações técnicas diferentes das estabelecidas, quando da delegação".
- "Transportar pessoa fora do local apropriado para este fim".

28. Não pode esta Comissão Processante deixar de verificar que a **Transportes Coletivos Brasil Ltda. tem infringido de forma sistemática o regulamento vigente, comprometendo a regularidade e segurança do serviço que lhe foi deferido judicialmente.**

29. **O Relatório de Fiscalização constante dos autos demonstra que não se trata de falta isolada, mas de absoluto descompromisso com os parâmetros mínimos para a viabilização da operação do serviço em questão. As irregularidades extrapolam a mera inobservância de formalidades, e atingem diretamente normas relativas ao conforto e segurança dos usuários da empresa.** (GRIFO ACRESCIDO)

3.12. Assim, **rejeito o pedido de arquivamento definitivo do processo administrativo por perda de objeto, uma vez que os efeitos da decisão proferida no âmbito ação ordinária N° 2008.70.12.001242-0 não se confunde com os efeitos da decisão contida na Resolução N° 5.364/2017.**

3.II. DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DA ANTT

3.13. A Peticionante alega que as infrações que levaram a instauração do presente processo administrativo já prescreveram, por isso solicita arquivamento dos autos, conforme transcrito a seguir:

Para além da análise de mérito conduzida nesse recurso, destaca-se com rigor que todas as condutas relativas aos 33 autos de infrações referidos no relatório final do Processo Administrativo 50500.068306/2010-42, já prescreveram considerando o art. 70 da Resolução nº 5.083/2016, o qual prevê que prescreve em 5 (cinco) anos a ação punitiva da ANTT, contados da data da prática do ato. Sendo que todos os atos a que se referem os 33 autos de infração estão absolutamente de forma incontroversa prescritos.

(...)

VI – DO PEDIDO

Considerando o exposto fático e jurídico, roga-se pelo recebimento, acolhimento e provimento quanto ao mérito do presente recurso determinando-se:

(...)

b) o arquivamento definitivo do processo administrativo pelo reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva da ANTT, relativamente aos fatos administrativos objetos do processo, o que já consta de requerimento protocolizado nesta R. Agência sob o nº 50500.106320/2021-42; ou, caso assim este D. Colegiado não entenda;

3.14. Diante de tal argumento, entendi prudente diligenciar à PF-ANTT para que avaliasse se

houve, de fato, a prescrição da pretensão punitiva.

3.15. Em resposta, a PF-ANTT acostou aos autos a Nota nº 00999/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (13587940) na qual apresenta detalhada dos autos que deram origem ao processo administrativo e conclui o seguinte:

Desta feita, considerando que os processos não restaram paralisados por mais de 3 (três) anos; que não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva de 5 (cinco) anos; e, ainda, que não se observa o lapso temporal superior a 05 (cinco) anos entre a constituição definitiva do crédito e a sua inscrição na Dívida Ativa, os processos administrativos e os respectivos créditos **não foram fulminados por qualquer espécie de prescrição.**

3.16. Dessa forma, **refuto o pedido de arquivamento do processo pelo reconhecimento de qualquer espécie de prescrição.**

3.III. INADEQUAÇÃO DO ENQUADRAMENTO DA PENA DE CASSAÇÃO AOS FATOS ADMINISTRATIVOS DO PROCESSO

3.17. Em seu pedido de reconsideração, a TCB argumenta que há inadequação da decisão da Agência quanto ao enquadramento da penalidade aplicada e os fatos administrativos objeto do processo, sob os seguintes argumentos:

Ademais, resta impossível a cassação da Recorrente, por incontestada falta de condição jurídica.

Neste sentido, a própria R. Comissão Julgadora manifestou em seu relatório final, item 25, que, verbis:

"Desse modo, afigura-se incabível aqui qualquer sanção com base na alegada exploração da linha sem autorização, como suscitado na denúncia inaugural, ante as considerações do Relatório de Fiscalização".

Sublinhado.

Ora, a decisão pela cassação não foi sustentada legalmente, uma vez que a condição legal para tal fato é, específica e expressamente, prevista no Art. 44, inciso III, CC. Art. 46 da Lei nº: 10.233/2001.

Não houve perda das condições da Autorização, tampouco tal fato restou comprovado nos autos, muito menos, houve a transferência de autorização, de forma irregular.

E nem se diga que a cassação poderia ser aplicada na hipótese do desdobramento do parágrafo único do Art. 86 do Decreto Lei 2521/1998.

Ali, exige-se a constatação da prática de serviço não autorizado, a qual seria conduta grave prevista no inciso VI do art. 86 do Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998, se fosse a conduta recalcitrante, o que NÃO foi constatado, ao contrário, tal conduta foi completamente rechaçada pela Comissão Julgadora, conforme item 25 do seu relatório final.

Sendo que a decisão de cassação baseou-se em 33 autos de infração relativos a processos simplificados de apuração de infrações previstas na Resolução nº 233, de 25 de junho de 2003, a qual prevê penalidade pecuniária para essas infrações, e não penalidade de cassação, pois não se tratam de infrações consideradas graves, puníveis apenas com a penalidade pecuniária, é imperioso que se desclassifique a pena por concreta ausência de justificativa legal.

Doutra forma, estaria se desprestigiado o princípio da legalidade do ato administrativo, quando ignorada a previsão legal expressa contida no Artigo 86 do Decreto 2521/1998, o qual descreve as infrações consideradas graves, puníveis com a pena expressa de inidoneidade; cassação e suspensão.

(...)

Considerando o exposto fático e jurídico, roga-se pelo recebimento, acolhimento e provimento quanto ao mérito do presente recurso determinando-se:

(...)

c) o arquivamento definitivo do processo administrativo pelo reconhecimento da absoluta inadequação do enquadramento da pena de cassação aos fatos administrativos objetos do processo, por falta de previsão legal; ou, superada a alegada nulidade absoluta;

3.18. Quanto a inadequação da aplicação da penalidade de cassação, inicialmente cabe destacar que a PF-ANTT procedeu a análise jurídica dos autos e atestou a regularidade do processo conduzido pela CPA, afirmando que o Relatório Final da comissão está de acordo com as provas produzidas nos autos, conforme demonstrado abaixo:

11. Finalmente, observa-se que o procedimento se desenvolveu de modo regular, assegurando as garantias da ampla defesa e do contraditório, encontrando-se o Relatório Final apto para aprovação, uma vez que está de acordo com a prova produzida. (PARECER N. 9.775/2015/PF-ANTT/PGF/AGU)

3.19. Além disso, diferentemente do que foi afirmado pela requerente, que a cassação decorreu da aplicação de 33 autos de infração e que essas infrações não são consideradas graves, os documentos acostados aos autos demonstram que os autos de infrações foram aplicados com base na Resolução 233/2003, que classifica as infrações em 4 grupos, sendo o grupo I as infrações consideradas leves, e punidas com multas menores, e o grupo IV as infrações mais gravosas, com multas mais elevadas. Ao analisar a ordem de serviço nº 197/2010, fls 109 a 124 do Documento SEI 0151546, verifica-se que das 33 infrações encontradas pela equipe de fiscalização, 21% são infrações do grupo I, 9% do grupo II, 48% do grupo III e 21% do grupo IV. Portanto, 70% das infrações encontradas são graves ou gravíssimas.

3.20. Além desses autos de infração lavrados pela equipe de fiscalização em uma única fiscalização, e somente com relação a linha de prefixo 10-9091-00, a Comissão Processante ressaltou que a TCB tem infringido de forma sistemática o regulamento vigente, comprometendo a regularidade e segurança do serviço prestado por ela.

3.21. Quanto a alegação de ausência de justificativa legal para cassar a autorização da empresa, cabe ressaltar o art. 78-H da Lei nº 10.233/2001 dispõe que "na ocorrência de infração grave, apurada em processo regular instaurado na forma do regulamento, a ANTF e a ANTAQ poderão cassar a autorização."

3.22. Ademais, saliente que a decisão exarada pela Agência em 2017 não foi tomada somente com base nos 33 autos de infração, vários documentos acostados aos autos evidenciam que

foi levada em consideração a atuação costumaz da empresa em não respeitar os regramentos da Agência, de forma que a aplicação de multa não estava atendendo ao objetivo pedagógico, o que justificou a aplicação de penalidade mais severa, conforme trechos transcritos abaixo:

NOTA TÉCNICA Nº 163/SUPAS/2012 (Fl. 159 Documento Sei 0151546)

Até o presente momento, já foram lavradas 5.589 autuações em face da Transporte Coletivo Brasil Ltda, perfazendo um total de R\$ 16.169.756,19 (dezesseis milhões, cento e sessenta e nove mil, setecentos e cinquenta e seis reais e dezenove centavos), até a presente data, conforme relatório - Doc. 2. Apesar da lavratura dos autos de infração, a empresa continua operando por força das decisões judiciais.

RELATÓRIO FINAL CPA (Fls. 2019 a 227 do Documento Sei 0151546)

38. Analisando as diversas infrações praticadas pela empresa, que não foram objeto de prova em contrário nos presentes autos, há que se reconhecer a completa inadequação do serviço e a gravidade da conduta adotada pela transportadora, da qual surge a necessidade de aplicação de pena compatível com a lesão, efetiva e em potencial, suportada, em última instância, pelos usuários que dependem diariamente daqueles serviços.

39. À luz dos elementos constantes deste processo administrativo, esta Comissão está convencida pela adequação da pena de cassação da autorização ao presente caso.

40. Nesse sentido, transcreve-se o art. 94 do Regulamento da Resolução ANTF nº 442/2004: Art. 94. 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, os danos resultantes para os serviços e os usuários e a vantagem auferida pelo infrator (Lei nº 10.233/2001, art 78-D).

41. Registre-se que a pena de cassação da autorização é dedicada à prática de infração de natureza grave.

VOTO DSL 063/2017 (fls. 255 a 263 do Documento Sei 0151546)

No que tange ao mérito, compulsando os autos e debruçando-me sobre o conjunto probatório, concluo ser evidente a prática de inúmeras irregularidades por parte da Transportes Coletivos Brasil Ltda. - TCB, como bem asseverou a Comissão Processante em seu Relatório Final de fls. 409/417, referendado pela PF/ANTT, no parecer jurídico de fl. 421/422.

Nesse contexto, destaca-se o disposto no art.

78-A, da Lei nº 10.233, de 2001, com redação dada pela Medida Provisória nº 2.217-3, de 4 de setembro de 2001, a saber: Art. 78-A. A infração a esta Lei e o descumprimento dos deveres estabelecidos no contrato de concessão, no termo de permissão e na autorização sujeitará o responsável às seguintes sanções, aplicáveis pela ANT e pela ANTAQ, sem prejuízo das de natureza civil e penal:

(...)

IV - cassação.

Assim, pelo o que consta nos autos, acompanhando as manifestações técnicas e jurídicas, entendo pela aplicação da pena de cassação da autorização deferida à Transporte Coletivo Brasil Ltda., CNPJ nº 05.376.934/0001-46, em conformidade com o art. 78-A, inciso I, IV, da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e art. 79, inciso 1, alínea "d", do Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998.

3.23. Por fim, o relatório atualizado de multas acostado aos autos (SEI 13562767) demonstra que já foram aplicada mais de 17 mil multas à empresa, o que totaliza um débito de R\$ 70.074.659,39 (setenta milhões, setenta e quatro mil seiscentos e cinquenta e nove reais e trinta e nove centavos).

3.24. Diante do exposto, **rejeito o pedido de arquivamento do processo administrativo pelo reconhecimento de falta de previsão legal do enquadramento da penalidade de cassação aos fatos administrativos objetos do processo.**

3.IV. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC) OU CONVERSÃO DA PENALIDADE DE CASSAÇÃO EM PENALIDADE PECUNIÁRIA

3.25. Outro argumento apresentado pela requerente é que não lhe foi oportunizado o direito de firmar Termo de Ajustamento de Conduta e desconsiderado o objetivo precípuo do processo administrativo que é corrigir falhas do administrado, conforme transcrito abaixo:

Por outro flanco, não foi oportunizado à recorrente o direito previsto no art. 64 da Resolução nº 5.083/2016, de se adequar condutas irregulares às disposições legais, regulamentares ou contratuais, tendo a análise da comissão processante bem como o encaminhamento do superintendente de processo organizacional ter sido sumária nesse aspecto, desconsiderando que o objetivo precípuo do processo administrativo é, antes de mais nada, corrigir falha do administrado, o que deve ser feito por meio do Termo de Ajustamento de Conduta, a ser aplicado alternativamente à instauração ou à continuidade do processo, conforme os ritos previstos na Resolução nº 5.823, de 12 de junho de 2018, a qual dispõe sobre os requisitos e procedimentos para celebração e acompanhamento de Termos de Ajustamento de Conduta a serem firmados no âmbito da ANTT para correção ou compensação de descumprimento de obrigações contratuais, legais ou regulamentares, e dá outras providências.

(...)

Considerando o exposto fático e jurídico, roga-se pelo recebimento, acolhimento e provimento quanto ao mérito do presente recurso determinando-se:

(...)

d) a **declaração de nulidade do ato por ausência de oportunidade do firmamento de Termo de Ajustamento de Conduta**, na forma da Resolução nº 5.823/2018; ou;

e) se superados os argumentos de mérito, alternativamente à aplicação de penalidade de cassação seja aplicado o art. 65 da Resolução nº 5.083/2016 combinado com o art. 4º da Resolução nº 233/2003 e, dessa forma, a **penalidade de cassação seja convertida em penalidade pecuniária na forma do art. 4º da Resolução nº 233/2003.**

3.26. Quanto a não oportunidade do firmamento de Termo de Ajustamento de Conduta, cabe destacar que o art. 64 da Resolução nº 5.083/2016 faculta à administração, alternativamente à instauração ou continuidade do processo, firmar o TAC. Portanto, não estamos diante de um direito líquido e certo da autorizatária, mas sim de uma faculdade da administração pública, conforme se depreende do artigo transcrito abaixo:

Art. 64. A Superintendência de Processo Organizacional competente poderá, alternativamente à instauração ou continuidade do processo, firmar com sociedade empresária, concessionária, permissionária, autorizatária, transportador habilitado ou inscrito perante a ANTT, Termo de Ajuste de Conduta, nos termos previstos neste Regulamento, visando à adequação da conduta irregular às disposições legais, regulamentares ou contratuais.

3.27. Assim, com base nos documentos acostados aos autos, verifica-se que no caso concreto a unidade organizacional competente entendeu que o Termo de ajustamento de Conduta não era o melhor instrumento para a adequação das condutas irregulares apuradas. Entendimento esse ratificado pela Diretoria colegiada com a decisão proferida por meio da Resolução N° 5.364/2017.

3.28. Quanto ao pedido de conversão da cassação em penalidade pecuniária, cabe destacar que o art. 65 da Resolução 5.083/2016 dispõe sobre os requisitos para que as penas de suspensão, cassação, decretação de caducidade da outorga ou declaração de inidoneidade sejam substituídas por multa, nos seguintes termos:

Nos casos em que houver previsão legal, regulamentar ou contratual para a aplicação da penalidade de suspensão, cassação, decretação de caducidade da outorga 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. (grifos nossos).

3.29. Da leitura do comando normativo, observa-se que a conversão da pena de cassação em multa requer a satisfação de certos pressupostos fáticos e jurídicos, tal como a natureza e gravidade da infração e antecedentes do infrator.

3.30. O caráter pedagógico do direito administrativo sancionador consiste em possibilitar, quando razoável, o restabelecimento do status jurídico do administrado, nas situações em que, conquanto perpetrada infração, o agente regulado demonstre aptidão, capacidade e empenho para o cumprimento das normas.

3.31. Porém, a vontade do legislador manifesta-se no sentido de que determinadas infrações, por tão graves, não admitem a conversão de penalidade, em vista de seu máximo grau de reprovabilidade, a motivar, contra quem se anima em praticá-las, a expulsão do sistema regulado, pois os princípios da boa-fé e da cooperação que dirigem a Administração Pública estendem-se àqueles que assumem o papel de colaborador do Estado na realização de propósitos coletivos.

3.32. O princípio da razoabilidade consiste em considerar, na tomada de decisão, o que normalmente acontece, mediante suporte empírico de adequação entre a norma e seu ambiente externo de aplicação, o que inviabiliza a conversão do ato punitivo em multa, haja vista o contexto fático que ensejou a cominação da penalidade, tal como os antecedentes da Peticionante.

3.33. Ante o exposto, **rejeito o pedido declaração de nulidade do ato por ausência de oportunidade do firmamento de Termo de Ajustamento de Conduta, uma vez que tal instrumento é facultado da administração. Em seguimento, também rejeito a conversão da penalidade em multa, porque não se coaduna com as circunstâncias do caso concreto.**

3.V. RESTRIÇÃO DOS EFEITOS DA CASSAÇÃO À LINHA OBJETO DA APURAÇÃO

3.34. Por fim, a TCB requer que, caso não seja reconhecido nenhum de seus pleitos anteriores, que seja modulado o alcance da decisão para decisão para que se restrinja única e exclusivamente à linha objeto da apuração dos presentes autos, conforme transcrito abaixo:

De qualquer modo, não sendo este o entendimento deste r. colegiado, pede-se a modulação do alcance da decisão para que se restrinja única e exclusivamente à linha objeto da apuração dos presentes autos, e jamais para as linhas atuais da requerente, eis que NÃO integram tal objeto.

3.35. Quanto a esse pleito, cabe informar que a penalidade foi aplicada com base no art. 78-H da Lei 10.233/2001, que faz referência a cassação da autorização da empresa, conforme demonstrado abaixo:

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.**

3.36. De tal maneira, a penalidade de cassação de autorização estabelecida na Lei 10.233/01 se aplica, conforme as regras vigentes, ao Termo de Autorização de Serviços Regulares (TAR), o qual deve ser extinto, conjuntamente com a LOP, paralisando-se todos os serviços prestados pela empresa.

3.37. Portanto, de acordo com as regras vigentes, não é possível a aplicação de penalidade de cassação de um determinado serviço, uma vez que não há delegação específica para esse. Assim, os efeitos desta decisão devem ser processados conforme decisões pretéritas da diretoria em casos semelhantes, conforme Deliberação n° 370/2020.

3.38. Dessa forma, **rejeito o pedido de modulação do alcance da decisão contida na Resolução N° 5.364/2017 para que se restrinja à cassação da linha objeto da apuração inicial dos autos, uma vez que tal pedido não encontra respaldo legal.**

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o exposto, por não vislumbrar quaisquer dos elementos constantes do art. 101 da Resolução 5083/2016, consistentes em fatos novos ou circunstâncias relevantes que justifiquem a inadequação da penalidade aplicada, VOTO no sentido de conhecer o pedido de reconsideração, e, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo os termos da Resolução N° 5.364/2017, em sua integralidade, na forma da MINUTA DE DELIBERAÇÃO ODDDB (SEI n° 14093427).

(assinado eletronicamente)
DAVI FERREIRA GOMES BARRETO
Diretor



Documento assinado eletronicamente por **DAVI FERREIRA GOMES BARRETO, Diretor**, em 03/11/2022, às 17:10, 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 **13210431** e o código CRC **74BBAE49**.

Referência: Processo nº 50520.068306/2010-42

SEI nº 13210431

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