



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DDB

RELATORIA: DDB

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 86/2022

OBJETO: PROCESSO ADMINISTRATIVO ORDINÁRIO

ORIGEM: SUFIS

PROCESSO (S): 50500.096771/2021-64

PROPOSIÇÃO **PRG** Parecer de Força Executória 00628/2021/D-NUCC/ECOJUD-PRF4/PGF/AGU, Informações 03790/2021/PF-ANTT/PGF/AGU e NOTA n. 00810/2022/PF-ANTT/PGF/AGU

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

1. DO OBJETO

1.1. Trata-se de processo administrativo ordinário, instaurado em face da empresa Transantana Transportes Rodoviários Ltda, CNPJ 94.220.837/0001-90, em decorrência de decisão judicial proferida nos autos da Ação 5002000-75.2020.4.04.7100/RS, que declarou a nulidade parcial dos Processos Administrativos 50505.023004/2015-48, 50505.127845/2016-12, 50505.035897/2016-55, 50505.027901/2016-10 e 50505.141090/2015-70, a partir da fase posterior à lavratura dos autos de infração.

2. DOS FATOS

2.1. Nos anos de 2015 e 2016, foram lavrados cinco autos de infração em desfavor da empresa Transantana Transportes Rodoviários Ltda, prestadora de serviços de transporte rodoviário de cargas, por evadir, obstruir ou dificultar a fiscalização, conforme quadro abaixo:

Processo Administrativo Simplificado	Auto de Infração	Data da Infração	Dispositivo	Legislação Aplicável	Penalidade
50505.023004/2015-48	2696907	13/03/2015	Art. 34, inciso VII	Resolução ANTT nº 3.056, de 12 de março de 2009, com redação dada pela Resolução ANTT nº 3.745, de 7 de dezembro de 2011.	Art. 34. Constituem infrações: [...] VII - evadir, obstruir ou de qualquer forma, dificultar a fiscalização: multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), cancelamento do RNTRC e impedimento de obter registro pelo prazo de dois anos.
50505.141090/2015-70	2815730	28/12/2015	Art. 36, inciso I	Resolução ANTT nº 4.799, de 27 de julho de 2015 (redação original).	Art. 36. Constituem infrações, quando: I - o transportador, inscrito ou não no RNTRC, evadir, obstruir ou, de qualquer forma, dificultar a fiscalização durante o transporte rodoviário de cargas: multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais);
50505.027901/2016-10	2822561	10/03/2016	Art. 36, inciso I	Resolução ANTT nº 4.799, de 27 de julho de 2015 (redação original).	Art. 36. Constituem infrações, quando: I - o transportador, inscrito ou não no RNTRC, evadir, obstruir ou, de qualquer forma, dificultar a fiscalização durante o transporte rodoviário de cargas: multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais);
50505.035897/2016-55	2822769	24/03/2016	Art. 36, inciso I	Resolução ANTT nº 4.799, de 27 de julho de 2015 (redação original).	Art. 36. Constituem infrações, quando: I - o transportador, inscrito ou não no RNTRC, evadir, obstruir ou, de qualquer forma, dificultar a fiscalização durante o transporte rodoviário de cargas: multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais);
50505.127845/2016-12	3056611	06/09/2016	Art. 36, inciso I	Resolução ANTT nº 4.799, de 27 de julho de 2015 (redação original).	Art. 36. Constituem infrações, quando: I - o transportador, inscrito ou não no RNTRC, evadir, obstruir ou, de qualquer forma,

44				junho de 2015 (redução original)	dificultar a fiscalização durante o transporte rodoviário de cargas: multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais);
----	--	--	--	----------------------------------	---

2.2. Em decorrência disso, foram abertos os processos administrativos simplificados mencionados acima, que culminarem na aplicação das penalidades previstas na legislação.

2.3. Inconformada com as decisões da Agência, a empresa moveu ação judicial em face da ANTT (Processo nº 5002000-75.2020.4.04.7100), que culminou na nulidade parcial dos Processos Administrativos, a partir da fase posterior à lavratura dos autos de infração, conforme excerto abaixo:

[...]

**Analisando as hipóteses que ensejaram as autuações, entendo que as infrações em que a autora teria incorrido, face às penalidades a elas cominadas, não poderiam ter sido processadas pelo rito do processo simplificado.**

As infrações pelas quais a demanda foi autuada consistiram todas na conduta de "evadir, obstruir ou de qualquer forma dificultar a fiscalização" (ev. 1, PROCADM4, p. 5; PROCADM5, p. 6; PROCADM6, p. 6; PROCADM7, p. 6; e PROCADM9, p. 6).

**Trata-se de infração prevista no art. 34, VII, da Resolução ANTT nº 3.056/2009, para a qual são cominadas as penalidades de multa e cancelamento do Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Cargas - RNTRC.**

Art. 34. Constituem infrações:

VII – evadir, obstruir ou de qualquer forma dificultar a fiscalização: R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) e cancelamento do RNTRC.

Veja-se, portanto, que a **penalidade cominada não consiste tão somente em multa, tão pouco em advertência, únicas hipóteses de admitem a aplicação do procedimento administrativo simplificado**, nos termos do art. 64 da Resolução ANTT nº 442/2004 (supra).

**A segunda penalidade cominada, de modo cumulativo com a multa, consiste no cancelamento do RNTRC, registro da empresa transportadora junto à ANTT, necessário para o exercício da atividade de transporte rodoviário de cargas. Cancelado o registro, a empresa transportadora fica impedida de exercer sua atividade econômica.**

**Cuida-se de penalidade severa, a atrair a incidência do art. 25 da Resolução ANTT nº 442/2004, que prevê as hipóteses de aplicação do Procedimento Administrativo Ordinário** sendo elas a ocorrência de infração punível com penas de suspensão, cassação, declaração de inidoneidade ou caducidade.

[...]

São penas que inviabilizam o exercício da atividade econômica do transporte de cargas, semelhantemente à pena de cancelamento do RNTRC, a qual, **embora não esteja explicitamente prevista no citado art. 25 da norma regulamentadora, deve ser por ela disciplinada, por analogia, haja vista o cancelamento do registro não estar expressamente previsto em qualquer regra da Resolução ANTT 442/2004.**

O § 2º do próprio art. 64 da resolução prevê que, se for verificada "a ocorrência de outras infrações, puníveis com penalidades diversas daquelas previstas neste artigo, proporá à autoridade superior competente a instauração de processo administrativo ordinário", medida que a autoridade administrativa competente indevidamente deixou de adotar.

**Diante disso, reconheço a nulidade parcial dos processos administrativos em discussão, a partir da fase posterior à lavratura dos autos de infração, haja vista que referida lavratura não difere no procedimento administrativo ordinário ou simplificado, à luz do art. 65, § 1º, da Resolução.**

[...]

Ante o exposto, confirmo a decisão que concedeu a tutela provisória de urgência e JULGO PROCEDENTE o pedido para, nos termos do art. 487, I, do CPC, declarar a nulidade parcial dos processos administrativos em discussão, a partir da fase posterior à lavratura dos autos de infração, nos termos da fundamentação.

[...] (grifo acrescentado)

2.4. Posteriormente, a autora opôs embargos de declaração, haja vista a omissão na sentença quanto à exclusão de seu nome dos cadastros de restrição ao crédito. Assim, foi proferida nova sentença, no seguinte sentido:

[...]

Tratando-se de nova decisão, cabia o registro expresso, na fundamentação da sentença do ev. 55, do provimento de concessão da tutela provisória, acompanhada da ordem de exclusão do nome do autor dos cadastros de restrição ao crédito motivada pelo não pagamento da dívida resultante dos processos administrativos reconhecidos como parcialmente nulos, provimentos que acabaram deixando de constar do julgamento.

**Reconheço, portanto, obscuridade e omissão na sentença embargada, que vão sanadas pelos esclarecimentos acima prestados e pela determinação que segue abaixo, a constar do julgamento da presente causa:**

*Tutela provisória de urgência*

*Nos termos da fundamentação, ficou demonstrado o direito da autora a nova decisão administrativa decorrente de processo administrativo que observe o procedimento correto segundo as infrações legalmente cominadas para as infrações apontadas pela autuação.*

*A urgência da medida pleiteada (a exclusão do nome do cadastro de inadimplentes) resta evidenciada, face à cobrança atual das multas impostas pela ANTT.*

**Assim, concedo a tutela provisória de urgência para determinar à parte ré que, no prazo máximo de 5 dias a contar da intimação da presente sentença, exclua o nome da autora dos cadastros de restrição ao crédito em razão do não pagamento das multas impostas por força dos processos administrativos reconhecidos como parcialmente nulos na sentença do ev. 55, ou deixe de inscrevê-lo, até que seja proferida nova decisão administrativa após concluída a correção procedimental pontuada e o autor não tenha pago a dívida oriunda da nova decisão.**

Por sua vez, fica o dispositivo da sentença com a seguinte redação:

*Ante o exposto, concedo a tutela provisória de urgência e JULGO PROCEDENTE o pedido para, nos termos do art. 487, I, do CPC, declarar a nulidade parcial dos processos administrativos em discussão, a partir da fase posterior à lavratura dos autos de infração, nos termos da fundamentação.*

Mantidas as demais disposições da sentença embargada.

[...] (grifo acrescentado)

2.5. Diante disso, foi emitido o Parecer de Força Executória 00628/2021/D-NUCC/ECOJUD-PRF4/PGF/AGU, de 27/4/2021, nestes termos:

[...]

Para tanto, solicito que a ANTT exclua o nome da autora dos cadastros de restrição ao crédito em razão do não pagamento das multas impostas por força dos processos administrativos nº 50505.023004/2015-48, nº 50505.127845/2016-12, nº 50505.035897/2016-55, nº 50505.027901/2016-10 e nº 50505.141090/2015-70, ou deixe de inscrevê-lo, **até que seja proferida nova decisão administrativa após concluída a correção procedimental pontuada (aplicação do procedimento ordinário)** e o autor não tenha pago a dívida oriunda da nova decisão.

[...] (grifo acrescentado)

2.6. Em 28/9/2021, a Gerência de Processamento de Autos de Infração e Apoio às Jaris - Geaut emitiu o Ofício 25810/2021/GEAUT.CONTECIOSO - PF/GEAUT/SUFIS/DIR-ANTT (~~829~~0354), ratificando que havia sido dado baixa do registro na SERASA/CADIN do CNPJ da atuada, ao passo que, quanto ao retorno de fase processual para aplicação do procedimento ordinário previsto na Resolução ANTT nº 5.083/2016, considerando que a Coordenação de Gestão de Processo Administrativo Sancionador - CGPAS se manifestara, no Despacho (SEB239203), pela inviabilidade do cumprimento dessa parte da decisão, indagou a Procuradoria se deveria ser realizado novo processamento no rito simplificado, uma vez que a decisão judicial reconheceu a nulidade parcial do processo administrativo a partir da fase posterior do Auto de Infração. Vale citar trechos desse Despacho:

[...]

Em que pese a interpretação no sentido da aplicação do Processo Administrativo Ordinário previsto na Resolução 5.083/2016 para que seja proferida nova decisão administrava quanto às infrações constatadas nos Processos Administrativos Simplificados nº 50505.023004/2015-48, nº 50505.127845/2016-12, nº 50505.035897/2016-55, nº 50505.027901/2016-10 e nº 50505.141090/2015-70, esta Coordenação de Gestão do Processo Administrativo Sancionador (CGPAS), entende que tal medida administrava, nesta oportunidade, seria inviável visto que os referidos processos administrativos simplificados, ainda não estão concluídos na instância do rito simplificado.

**Destaque-se ainda que, conforme Relatório - Penalidade RNTRC Transantana (8241440), constam apenas 01 (uma) irregularidade RNTRC com base na Resolução ANTT 3059/2009, e 03 (três) irregularidades RNTRC com base na Resolução 4799/2015, sendo a primeira de 2015 e as outras três de 2016**, de modo que, com base nos procedimentos adotados nesta oportunidade, entendemos que a mera expectativa de que o infrator seja sancionado com as infrações do Processo Administrativo Simplificado já foi suficiente para corrigir o comportamento infracional, não havendo pois outros registros da mesma infração conforme o referido relatório.

Com essa análise perfunctória, não restou demonstrado que o infrator vem descumprindo de forma sistemática a referida legislação, e, portanto, não existe, a priori, justa causa para instauração do Processo Administrativo Ordinário.

Por outro lado, para instauração, nesta oportunidade, do Processo Administrativo Ordinário devemos observar a legislação em vigor, pois conforme está previsto na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), em seu artigo 6º que "a Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

No caso em tela, não podemos instaurar um novo Processo Administrativo Ordinário considerando apenas as redações anteriores, já revogadas pela Resolução nº 4.799, de 27 de julho de 2015, (com redação dada pela Resolução nº 5847/2019/DG/ANTT/MI).

[...]

Conforme demonstrado acima, a redação em vigor não estabelece sequer penalidade de natureza gravosa que seja aplicável ao rito do Processo Administrativo Ordinário, e especialmente, de outro modo, fixa norma mais benéfica ao infrator, de modo que houve uma considerável redução do valor da multa, que reduziu de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) para R\$ 550,00 (quinhentos e cinquenta reais).

Diante o exposto, em respeito à Decisão Judicial que anulou parcialmente os referidos processos administrativos simplificados, e que preservou a validade dos respectivos atos de lavratura, entendemos, portanto, que seja inviável a instauração do Processo Administrativo Ordinário sob a égide da Resolução nº 4.799, de 27 de julho de 2015, com a redação dada pela Resolução nº 5847/2019/DG/ANTT/MI, a qual, em seu art. 36, inciso I, estabelece uma norma mais benéfica para o infrator (apenas multa, e de menor valor), bem como não prevê penalidade cabível para rito do Processo Administrativo Ordinário, apenas para o rito do Processo Administrativo Simplificado.

[...] (grifo acrescentado)

2.7. Essa Procuradoria Federal junto à ANTT - PF/ANTT, por sua vez, emitiu as Informações 03790/2021/PF-ANTT/PGF/AGU, no seguinte sentido:

[...]

Com efeito, a sentença proferida no retromencionado processo, reconheceu a nulidade do procedimento então adotado em relação às autuações levado a cabo pela ANTT em desfavor da aludida empresa, cujo fundamento central girou na ausência de oportunização de alegações finais à atuada.

Ora, se o procedimento anteriormente adotado pela ANTT (processo pelo rito simplificado) foi afastado pela decisão judicial, **não pode a Autarquia incidir no mesmo procedimento para fins de cumprimento do comando judicial**, até mesmo porque para cumprimento efetivo da decisão, há necessidade de que a parte seja instada a apresentar alegações finais, situação que não se coaduna com o processo simplificado.

Assim sendo, e neste caso específico em que há decisão judicial a ser observada, **deve a ANTT retroceder na fase administrativa de notificação da atuada, inclusive para apresentar alegações finais em relação às autuações, de tudo dando conformidade ao quanto decidido no processo nº 5002000-75.2020.4.04.7100, situação que deve ser informada à empresa quando de sua notificação.**

[...] (grifo acrescentado)

2.8. Com base nisso, o Superintendente de Fiscalização de Serviços de Transporte Rodoviário de Cargas e Passageiros - Sufis instaurou o Processo Administrativo Ordinário em face da empresa Transantana Transportes Rodoviários Ltda para apurar as infrações contidas nos referidos

autos de infração. Em síntese, os principais documentos contidos nos autos são estes:

- Portaria 9/2021, publicada em 6/10/2021 - instauração do processo, designação da Comissão Processante e concessão de 120 dias para conclusão dos trabalhos (SEI 8393556);
- Ata de instalação da Comissão Processante, de 8/10/2021 (SEI 8393609);
- Notificação para apresentação de defesa prévia, de 29/10/2021 (SEI 8393638);
- E-mail de envio da notificação, de 17/11/2021 (SEI 8809101);
- Confirmação de recebimento do e-mail em 18/11/2021 (SEI 9072234);
- Defesa prévia, de 16/12/2021 (SEI 9229181 - 50500.118818/2021-58);
- Certidão de decurso de prazo para defesa e provas (SEI 9374723);
- Ata de reunião da Comissão que deliberou por conhecer a defesa e intimar a empresa para esclarecer a utilidade de produção de provas requeridas (SEI 9374823);
- Notificação para se manifestar sobre a pertinência e utilidade da produção de provas no prazo de 5 dias (SEI 9374943);
- E-mail de envio da notificação, de 31/12/2021 (SEI 9375865);
- Confirmação de recebimento do e-mail em 31/12/2021 (SEI 9442764);
- Pedido de acesso aos autos e nova concessão de prazo para manifestação de 5/1/2022 (SEI 9421935);
- Ofício de 6/1/2022, informando do deferimento do pedido de concessão de acesso e de novo prazo para manifestação (SEI 9430072);
- E-mail de envio do Ofício, de 6/1/2022 (SEI 9433415);
- Confirmação de recebimento do e-mail em 6/1/2022 (SEI 9442518, SEI 9530021 e SEI 9862471);
- Manifestação da Concessionária sobre a pertinência e utilidade da produção de provas em 11/1/2022 (SEI 9493293 - 50500.002873/2022-16);
- Cadeia de e-mails, demonstrando a inviabilidade de acesso a imagens de câmeras da Concessionária da Rodovia Presidente Dutra S/A (SEI 9848280);
- Ata de reunião da Comissão que analisou o pedido de produção de provas e deliberou por intimar a empresa apresentar rol de testemunhas e a comparecer à Audiência de Oitiva (SEI 9374823);
- Notificação para ciência sobre a análise do pedido de produção de provas e para a empresa apresentar rol de testemunhas e a comparecer à Audiência de Oitiva (SEI 9651207);
- E-mail de envio da notificação, de 21/1/2022 (SEI 9652457);
- Confirmação de recebimento do e-mail em 21/1/2022 (SEI 9848063);
- Ata de reunião da Comissão que atestou a não apresentação do rol de testemunhas e de não comparecimento à Audiência de Oitiva, bem como deliberou por intimar a empresa a apresentar alegações finais (SEI 9855950);
- Notificação para apresentação de alegações finais, de 2/2/2022 (SEI 9857545);
- E-mail de envio da notificação, de 2/2/2022 (SEI 9863035);
- Confirmação de recebimento do e-mail em 2/2/2022 (SEI 9865343, SEI 9896148 e SEI 10158932);
- Portaria 10/2022, publicada em 3/2/2022, prorrogando por mais 60 dias o prazo para conclusão dos trabalhos (SEI 9886018);
- Alegações Finais, de 11/2/2022 (SEI 9994366 - 50500.012593/2022-16);
- Relatório Final da Comissão Processante, de 30/3/2022 (SEI 10489865);
- Ata de reunião da Comissão, de 30/3/2022, deliberando por encaminhar o relatório final à Sufis e encerrar os seus trabalhos (SEI 10587765);
- Relatório à Diretoria 290/2022, de 13/6/2022 (SEI 11781449);
- Minuta de Deliberação (SEI 11917966);
- Documentos de instrução para submissão da proposta à Diretoria Colegiada (SEI 11918012, SEI 11944590 e 12500323); e
- Certidão de distribuição do processo, de 1/8/2022 (SEI 12562245).

2.9. A Comissão Processante, após o desfecho da fase instrutória, sugeriu à Diretoria Colegiada a ratificação da aplicação das penalidades decorrentes dos autos de infração, nos seguintes termos:

[...]

5.1. Ante o exposto, considerando o conjunto probatório acostado aos autos, em estrita observância ao prazo estabelecido para a entrega do Relatório Final, tendo a presente Comissão

formado sua livre convicção a respeito dos fatos relatados, de acordo com as razões acima esposadas, sugere a essa Diretoria Colegiada:

"Art. 1º RATIFICAR a aplicação da pena de multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), em razão do fato descrito no Auto de Infração nº 2696907, nos termos do Art. 34, inciso VII, da Resolução ANTT nº 3.056, de 12 de março de 2009, com redação dada pela Resolução ANTT nº 3.745, de 7 de dezembro de 2011, em face da Empresa TRANSANTANA TRANSPORTES RODOVIARIOS LTDA - CNPJ nº 94.220.837/0001-90.

Art. 2º RATIFICAR a aplicação das 4 (quatro) penas de multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), em razão dos fatos descritos nos Autos de Infração nº 2815730, nº 2822561, nº 2822769 e nº 3056611, nos termos do Art. 36, inciso I, da Resolução ANTT nº 4.799, de 27 de julho de 2015 (redação original), em face da Empresa TRANSANTANA TRANSPORTES RODOVIARIOS LTDA - CNPJ nº 94.220.837/0001-90."

[...] (grifos do original)

2.10. Após a distribuição dos autos à minha relatoria, encaminhei os autos à Procuradoria Federal junto à ANTT, por meio do Despacho (SEI12588650), solicitando resposta a alguns questionamentos, os quais foram respondidos pelo Órgão Jurídico, conforme consta na Nota 00810/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI2869631), aprovada pelo Despacho 02257/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 12869694). Em suma, as respostas às perguntas foram as seguintes:

[...]

1- Cuida-se de consulta formulada mediante o **DESPACHO DDB SEI nº 12588650, do Diretor Davi Ferreira Gomes Barreto**, que referindo-se a processo administrativo ordinário instaurado em face da empresa Transatana Transportes Rodoviários Ltda, por decorrência de decisão judicial transitado em julgado nos autos da ação anulatória nº 5002000- 75.2020.4.04.7100, em que o juízo da 4ª Vara Federal de Porto Alegre, acolhendo a pretensão da parte autora, declarou a nulidade parcial dos processos administrativos nºs 50505.023004/2015-48, 50505.127845/2016-12, 50505.035897/2016-55, 50505.027901/2016-10 e 50505.141090/2015-70, a partir da fase posterior à lavratura dos autos de infração, formula os seguintes questionamentos:

[...]

9. Nessa toada, e em vista das informações retromencionadas, **urge responder, naquilo que for possível, aos questionamentos suscitados:**

**a) a proposta de decisão contida no Relatório Final da Comissão no sentido de ratificar a aplicação das penalidades de multa está correta ou é necessário que a Diretoria Colegiada produza uma decisão independente dos atos contidos nos autos dos processos administrativos simplificados, que foram declarados nulos pela decisão judicial?**

10. A conclusão da comissão processante, ao sugerir a ratificação da aplicação das penalidades de multas, destoa da melhor técnica a ser aplicada na espécie, porquanto não há como se validar ou confirmar aquilo que foi expungido do mundo jurídico pela decisão judicial proferida em desfavor da ANTT.

11. De fato, a sentença judicial, já transitada em julgado, foi peremptória no sentido de declarar a nulidade parcial dos processos administrativos a partir da fase posterior à lavratura dos autos de infração, o que implica na insubsistência da decisão administrativa que culminou na aplicação das sanções de multas.

12. Assim, os autos de infração não foram invalidados, porquanto nulos foram apenas os atos supervenientes à sua lavratura, permitindo a abertura de nova fase de defesa/alegações da empresa autuada, desta feita no procedimento ordinário e não simplificado.

13. **No caso em voga, não há que se falar em "ratificação" das sanções até então anuladas, sendo certo que a questão se resolve pela simples correção da proposição sugerida, podendo a Diretoria Colegiada não ratificar e sim proferir sua decisão aplicando ou não a penalidade que entender conveniente, inclusive a de multa, até mesmo porque o relatório produzido pela comissão processante não vincula o poder decisório do colegiado.**

**b) a proposta da Comissão Processante, para o caso do auto de infração 2696907, não deveria ter sido conforme à norma vigente à época da infração, ou seja, com a culminação da pena de R\$ 5.000,00, cancelamento do RNTRC e impedimento de obter registro pelo prazo de dois anos?**

14. **A normatização a ser aplicada na autuação deveria ser aquela vigente à época do fato gerador, conforme situação similar já apreciada por esta PF-ANTT quando do PARECER Nº 00919/2019/PF-ANTT/PGF/AGU.**

15. Demais disso, o **princípio da retroatividade da norma, diga-se e repita-se, não se aplica a multas administrativas**, mas tão somente a tributos, não cabendo sua invocação para pretender a retroação de norma sem expressa previsão legal.

[...]

18. A bem se ver, tratando-se multas de natureza administrativa, inaplicável a retroatividade da norma punitiva mais benéfica.

**c) os autos devem ser restituídos à Sufis para que avalie a dosimetria da pena? Em caso afirmativo, deverá ser observada a norma vigente à época da infração, em consonância com o Parecer 00388/2019/PF-ANTT/PGF/AGU, de 28/1/2019, que reconheceu que as normas que disciplinam agravantes e atenuantes são de direito material?**

19. Destarte, não se vê **empecilho para dosimetria da pena, quer seja por sugestão da área técnica ou mesmo pela própria autoridade decisora**, até mesmo porque deve a Administração motivar suas decisões, delimitando a extensão da sanção, respeitados os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, de tudo aferindo as especificidades do caso concreto, bem como a gravidade das condutas apuradas.

20. Ademais, como já salientado precedentemente, **em matéria de multa administrativa se aplica a lei/norma vigente na época da ocorrência de seu fato gerador**, sendo certo que isto não quer dizer, todavia, que uma lei punitiva administrativa não possa determinar sua aplicação retroativa (a fatos anteriores à sua vigência). Mas a norma somente poderá assim o fazer se for para beneficiar o imputado. E a determinação da retroatividade benéfica deve constar expressamente da norma, que lhe guarde pertinência temática, não cabendo ao aplicador do direito o fazer sem que tenha previsão legal específica para tanto.

**d) seguindo a interpretação dada pelo juízo, caso seja possível aplicar a penalidade de cancelamento do RNTRC e de impedimento de obter novo registro nos próximos 2 anos, e a depender da manifestação da Sufis sobre a dosimetria da pena, a Diretoria Colegiada pode converter a penalidade não pecuniária em multa, nos termos do art. 65 da 5.083/2016?**

[...]

23. Nessa toada, e dado a especificidade do caso concreto, em que a questão foi judicializada, e

ante o tempo decorrido da capitulação em que a empresa foi enquadrada (uma das autuações remonta a 13/03/2015), **não vejo, a meu sentir, impedimento para a conversão pronunciada, tendo como norte, inclusive**, a vetusta redação contida no art. 4º, da Resolução nº 233/2003, ou ainda, **a hodierna disposição advinda do art. 65 da Resolução nº 5.083/2016**, a dizer:

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.

24. À toda evidência, **a norma em referência atribui competência à Diretoria Colegiada, que "poderá", alternativamente, proceder a indigitada conversão, sendo certo que tal proceder não se encontra obstado por decorrência da decisão judicial proferida nos autos do processo nº 5002000-75.2020.4.04.7100.**

[...] (grifo acrescentado)

2.11. Diante disso, restitui os autos à Sufis, pelo Despacho (SEI 12889099), para que:

- a) avaliasse os elementos de dosimetria da pena previstos na Resolução 442/2004 e na Resolução 5.083/2016, conforme o caso;
- b) apresentasse os elementos indicados no art. 65 da Resolução 5.083/2016, a fim de que fosse avaliada a possibilidade de conversão da pena não pecuniária em multa; e
- c) ajustasse a minuta de deliberação, de modo que fosse proposta a aplicação das penalidades pela Diretoria, com o cancelamento do RNTRC e impedimento de obter registro pelo prazo de dois anos, no tocante ao auto de infração 2696907, ou com a proposta de conversão dessa penalidade em multa, a depender da análise dos itens anteriores.

2.12. Em 7/9/2022, a Sufis, por meio da Coordenação de Gestão de Processo Administrativo Sancionador - CGPAS, vinculada à Gerência de Planejamento, Desenvolvimento e Desempenho da Fiscalização, exarou o Despacho (SEI13020323), analisando todos os três pontos mencionados acima, propondo, em consequência, a minuta de deliberação (SEI13159091), no sentido de sugerir à Diretoria Colegiada a aplicação das penalidades previstas na legislação à época e, no tocante à penalidade não pecuniária prevista no Auto de Infração nº 2696907 (cancelamento do RNTRC e impedimento de obter registro pelo prazo de dois anos), a sua conversão em multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

2.13. É o relatório.

### 3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

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

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

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

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

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

	de 30 dias.	finais (10 dias).
Decisão/Julgamento	A decisão caberá ao Gerente, cabendo recurso ao Superintendente, no prazo de 10 dias.	A decisão cabe à Diretoria Colegiada, cabendo pedido de reconsideração, no prazo de 10 dias, ao Colegiado da Agência.

3.5. Conforme mencionado alhures, a Sufis considerou que as penalidades previstas no art. 34, inciso VII, da Resolução 3.056/2009 e no art. 36, inciso I, da Resolução 4.799/2015 deveriam ser submetidos ao rito simplificado, razão pela qual instaurou os processos administrativos simplificados, que culminaram na aplicação das penalidades à empresa. Contudo, ao ingressar em juízo, a empresa obteve provimento judicial, no sentido de anulá-los a partir da fase posterior à lavratura dos autos de infração.

3.6. Por isso, consoante entendimento da Procuradoria Federal junto à ANTT, a Sufis instaurou processo administrativo ordinário para apurar as infrações contidas nos autos de infração, constituiu a Comissão Processante para conduzir os trabalhos de apuração e, uma vez confeccionado o relatório circunstanciado, submeteu os autos ao crivo desta Diretoria Colegiada.

3.7. Nota-se, à luz do que dispõe a Resolução e a Instrução Normativa, que a tramitação processual se deu de maneira escorreita, haja vista que foi instaurado por meio de portaria do Superintendente, foi devidamente instruído por uma Comissão Processante de 3 servidores efetivos, foi oportunizada a apresentação de defesa prévia e alegações finais, foi concedida a possibilidade de produção de prova testemunhal, que restou frustrada pela inércia da empresa, e será decidido por esta Diretoria Colegiada. **Portanto, no que tange ao aspecto formal, resta incólume a atuação da Agência.**

3.8. Quanto ao mérito, entendo que todos os pontos apresentados nas peças de defesa foram devidamente rechaçados pela Comissão Processante, como se pode verificar na síntese elaborada pelo Superintendente, no Relatório à Diretoria 290/2022 (SEI 11781449):

[...]

**Dentre as ponderações expostas pela Comissão em sua análise processual, destaca-se, em suma, para breve entendimento:**

A empresa transportadora alegou em sua defesa que a ANTT não produz prova de qualquer ilícito cometido por ela e que não cometeu o ilícito. A Comissão, em análise, não acolheu os argumentos.

A transportadora alegou que não trafegava com excesso de peso, porém a Comissão ponderou que a informação é totalmente irrelevante para o processo, visto que a transportadora evadiu-se da fiscalização do RNTRC, nada tendo a ver com a fiscalização de trânsito.

A Empresa requereu em sua defesa a improcedência do processo administrativo e o seu consequente arquivamento pelo transcurso do prazo decadencial de 30 dias, conforme disposto no art. 281, parágrafo único, inciso II, do Código de Trânsito Brasileiro. Em resposta, a Comissão refutou a alegação pelo fato de no caso em análise não se aplicar o Código de Trânsito Brasileiro, uma vez que as infrações não fazem referência às normas de trânsito e sim à prestação de serviços de transporte terrestre, disciplinado em normativos (leis e resoluções) próprias, citadas no próprio auto de infração/notificação. Dessa forma, os prazos prescricionais relativos ao transporte rodoviário de cargas são definidos no art. 70, da Resolução ANTT n 5.083/2016.

A empresa alegou a incidência da prescrição pela ausência de constituição definitiva do crédito nas infrações colecionadas nos autos e prescrição intercorrente nos processos administrativos derivados dos autos de infração indicados no presente processo, porém a Comissão cita que não incidiram as prescrições no processo, tendo em vista a ausência de desídia da ANTT na apuração.

A empresa apresentou em Razões Finais o pedido de anulação dos autos de infração e subsidiariamente a redução do valor das multas aplicadas, com fundamento na retroatividade da lei mais benéfica, tendo em vista que a Transportadora foi autuada por infração do art. 36, I, da Resolução ANTT 4.799/2015, que posteriormente foi alterado pela Resolução 5.847/2019. A Comissão pondera que a norma constitucional determinante da retroatividade da lei penal mais benéfica está vinculada às peculiaridades do Direito Penal, cujas sanções estão relacionadas à restrição do direito à liberdade (princípio do favor libertatis) - no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, não há que se falar em restrição à liberdade, portanto, prestigia-se a regra geral da irretroatividade da lei e a preservação dos atos jurídicos perfeitos. Isso quer dizer que ao crédito decorrente do exercício do poder de polícia é aplicada a lei vigente à época do fato, imperando o princípio *tempus regit actum*.

A Comissão aponta que as cobranças decorrentes das infrações apuradas neste processo administrativo já foram suspensas em obediência a decisão exarada no processo 5002000-75.2020.4.04.7100/RS. Portanto, não haveria empecilho à continuidade deste processo administrativo, pelo contrário, o presente rito do Processo Administrativa Ordinário foi deflagrado em razão da Decisão Judicial.

A Comissão sugere à Diretoria Colegiada:

"Art. 1º RATIFICAR a aplicação da pena de multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), em razão do fato descrito no Auto de Infração nº 2696907, nos termos do Art. 34, inciso VII, da Resolução ANTT nº 3.056, de 12 de março de 2009, com redação dada pela Resolução ANTT nº 3.745, de 7 de dezembro de 2011, em face da Empresa TRANSANTANA TRANSPORTES RODOVIARIOS LTDA - CNPJ nº 94.220.837/0001-90.

Art. 2º RATIFICAR a aplicação das 4 (quatro) penas de multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), em razão dos fatos descritos nos Autos de Infração nº 2815730, nº 2822561, nº 2822769 e nº 3056611, nos termos do Art. 36, inciso I, da Resolução ANTT nº 4.799, de 27 de julho de 2015 (redação original), em face da Empresa TRANSANTANA TRANSPORTES RODOVIARIOS LTDA - CNPJ nº 94.220.837/0001-90."

[...] (grifo acrescentado)

3.9. Contudo, nos termos do relato fático acima, a Procuradoria Federal junto à ANTT entendeu que não cabe a ratificação da aplicação das multas, "porquanto não há como se validar ou confirmar aquilo que foi expungido do mundo jurídico pela decisão judicial proferida em desfavor da ANTT". Ademais, no tocante à penalidade de multa contida no Auto de Infração 2696907, afirmou que

não cabe a aplicação apenas da multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), mas sim como constava na norma vigente à época do fato: "multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), cancelamento do RNTRC e impedimento de obter registro pelo prazo de dois anos". Por fim, sustentou a necessidade de realização da dosimetria da pena, com base na norma vigente à época (Resolução 442/2004, para o Auto de Infração 2696907, e a Resolução 5083/2016, para os demais.), bem como a possibilidade de conversão dessa pena não pecuniária em multa.

3.10. Diante disso, por meio do Despacho (SEI13020323), a Sufis realizou a dosimetria da pena e avaliou a possibilidade de conversão da penalidade, concluindo, em síntese, o seguinte:

[...]

**Análise quanto à sanção referente ao Auto de Infração nº 2696907**

[...]

2.4. Nesses termos, propõe-se a análise de dosimetria da pena solicitada conforme o estabelecido pelo art. 94 da Resolução nº 442/2004, vigente à época do auto 2696907, lavrado em 13/03/2015.

[...]

2.6. Da análise, conclui-se que a empresa cometeu infração de natureza grave. Não constam maus antecedentes para a empresa. Não foram verificadas circunstâncias atenuantes. Foi configurada circunstância agravante - reincidência genérica.

2.7. A infração cometida pela empresa por evadir, obstruir ou de qualquer forma, dificultar a fiscalização foi verificada em apenas uma ocasião, embasada pelo art. 34, inciso VII, da Resolução ANTT nº 3.056, de 12 de março de 2009, conforme histórico de autos de infração no sistema SISMULTAS. Assim, não se configura atuação contumaz da empresa, naquele contexto legal, especificamente para a prática de impor dificuldades à ação da fiscalização.

2.8. Dessa forma, sugeriria-se (sic) a aplicação da penalidade de multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), o cancelamento do RNTRC e o impedimento de obter registro pelo prazo de dois anos, conforme o previsto pelo normativo vigente à época.

2.9. Entretanto, é prerrogativa da Diretoria Colegiada converter sanções em penas alternativas de multa, ao considerarmos os elementos do art. 65 da Resolução nº 5.083, de 27 de abril de 2016.

2.10. O regulado cometeu irregularidade grave para a qual era previsto o cancelamento do registro - RNTRC e impedimento de novo registro por dois anos, pois assim definia a Resolução e restou configurada a infração cometida.

2.11. Não se verificou nova atuação em desfavor do regulado pelo mesmo motivo, à época da vigência da Resolução ANTT nº 3.056/2009.

2.12. Não constam registros de punições anteriores aplicadas pela Diretoria Colegiada à empresa.

2.13. A empresa era infratora ao regramento referente ao transporte de cargas - RNTRC, porém não se poderia, pela quantidade relativamente reduzida de autos verificados à época, afirmar que sua atuação era extremamente divergente das normas.

2.14. Nessa conjuntura, configurar-se-ia situação passível de avaliação pela Diretoria para a aplicação de pena alternativa de multa em vez do cancelamento do RNTRC e do impedimento de obter registro pelo prazo de dois anos.

2.15. A Resolução ANTT nº 3.056/2009 não previa forma de cálculo para a conversão de sanção em multa alternativa, conforme, como exemplo, a Resolução nº 233 de 25 de junho de 2003 estabelece em seu art. 4º e parágrafos.

2.16. Portanto, a definição do valor da pena alternativa de multa deverá ser deliberada pelos Diretores desta Agência, se aplicável ao caso, consoante a previsão do art. 65 da Resolução 5.083/2016.

2.17. Por sugestão, em consideração à análise situacional da empresa à época, da forma de sua atuação e de seu histórico, conforme estudo apresentado para avaliação da dosimetria da pena a ser aplicada, poderia ser estabelecido o valor alternativo de multa de mesmo montante que o valor previsto como multa para a infração - assim, seria aplicada a multa à empresa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), e outra multa no valor também de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) alternativa ao cancelamento do RNTRC e ao impedimento por dois anos para novo registro.

**Análise quanto às sanções referente aos Autos de Infração nº 2815730, 2822561, 2822769 E 3056611**

[...]

3.6. Da análise dos critérios estabelecidos pelo art. 67 da Resolução nº 5.083/2016 e seus parágrafos, não restou configurada qualquer das agravantes previstas nesse diploma normativo.

3.7. Como atenuante, se nota, em primeira análise, a inexistência de infrações que tiverem o mesmo fato gerador, definitivamente julgadas, praticadas pelo mesmo infrator nos três anos anteriores. Porém, se considerarmos a data em que passou a vigorar a Resolução ANTT nº 4.799/2015 e as datas das infrações dos autos em foco, seria quase inviável a configuração de reincidência específica por infrações à Resolução. Portanto, essa atenuante não deveria ser tomada como determinante de redução de pena a ser aplicada.

3.8. Nesses termos, sugere-se ao caso, uma vez já esgotada a apuração para determinação da ocorrência das infrações, a aplicação pela Diretoria Colegiada das sanções à empresa estabelecidas pela Resolução ANTT nº 4.799/2015, assim, em específico, multas no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) para cada um dos autos nº 2815730, nº 2822561, nº 2822769 e nº 3056611.

[...] (grifo acrescentado)

3.11. No que tange à dosimetria da pena, percebe-se que, no caso da análise da dosimetria da pena relativa ao Auto de Infração 2696907, a área técnica não identificou antecedentes, mas apenas a agravante de reincidência genérica, sem, contudo, informar um percentual de acréscimo sobre o valor da multa. Já com relação aos demais autos de infração, identificou apenas uma atenuante, qual seja, a inexistência de infrações que tiverem o mesmo fato gerador, definitivamente julgadas, praticadas pelo mesmo infrator nos três anos anteriores, mas que, data a proximidade da lavratura dos autos de infração e a entrada em vigor da Resolução 4.799/2015, não deveria, segundo seu entendimento, ser considerada.

3.12. Levando em consideração que, até o presente momento, não foram disciplinados os



limites mínimo e máximo de acréscimo ou redução decorrentes de dosimetria da pena, conforme determina o art. 67, § 4º, da Resolução 5.083/2016, e o entendimento da Sufis de inaplicabilidade da atenuante prevista no art. 67, § 1º, inciso III, da mesma Resolução, entendendo prudente que sejam mantidos os valores originais das multas.

3.13. Já com relação à conversão da penalidade não pecuniária (cancelamento do RNTRC e impedimento de obter registro pelo prazo de dois anos) em multa, coadunado com a manifestação da Sufis de que a análise dos elementos contidos no art. 65 da Resolução 5.083/2016 indica que a Diretoria Colegiada deve realizar a substituição daquela penalidade por esta.

3.14. Da mesma forma, tendo em vista que não há nas normas da Agência uma metodologia para cálculo da conversão desse tipo de penalidade, seja pelo fato de ser praxe na Agência a apuração desse tipo de infração em processo administrativo simplificado, seja pelo fato de essa penalidade já ter sido revogada, acolho a sugestão de aplicação de pena pecuniária no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), em consonância com a penalidade que era prevista para a prática de evasão.

3.15. **Dessa forma, no que tange ao aspecto material, entendo que os argumentos apresentados nas peças de defesas foram devidamente rebatidos pela Comissão Processante, de modo que a empresa não conseguiu afastar sua responsabilidade pela prática dos atos infracionais, razão pela qual devem ser aplicadas as penalidades previstas na legislação vigente à época dos fatos. Já com relação à penalidade não pecuniária prevista no Art. 34, inciso VII, da Resolução 3.056/2009, recomendo à Diretoria Colegiada a sua conversão em multa, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).**

#### 4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o exposto, VOTO por aprovar a minuta de deliberação (SEI 13415027), para que:

I - sejam aplicadas, em desfavor da empresa Transantana Transportes Rodoviários Ltda, as seguintes penalidades:

- a) Auto de Infração **2696907**: multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), cancelamento do RNTRC e impedimento de obter registro pelo prazo de dois anos.
- b) Auto de Infração **2815730**: multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais);
- c) Auto de Infração **2822561**: multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais);
- d) Auto de Infração **2822769**: multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais); e
- e) Auto de Infração **3056611**: multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

II - seja convertida a penalidade não pecuniária prevista no item I, "a", em multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), conforme faculta o art. 65 da Resolução 5.083/2016.

Brasília, 20 de outubro de 2022.

(assinado eletronicamente)  
**DAVI FERREIRA GOMES BARRETO**  
Diretor



Documento assinado eletronicamente por **DAVI FERREIRA GOMES BARRETO, Diretor**, em 20/10/2022, às 15:41, 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](http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **13366262** e o código CRC **A340DB7E**.

Referência: Processo nº 50500.096771/2021-64

SEI nº 13366262

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](http://www.antt.gov.br)