AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DDB

RELATORIA: DDB

TERMO: VOTO À DIRETORIA

NÚMERO: 86/2020

OBJETO: COMISSÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO ORDINÁRIO - CPA

ORIGEM: Superintendência de Governança Regulatória (SUREG)

PROCESSO (S): 50500.330532/2019-24

PROPOSIÇÃO PRG: PARECERES N. 081/20120 E N. 229/2020/PF-ANTT/PGF/AGU

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

---

1. DOS FATOS

1.1. Trata-se de processo administrativo ordinário instaurado em desfavor da empresa Matriz Transportes LTDA-ME (MATRIZ), CNPJ nº 41.379.983/0001-04, com o objetivo de apurar suposta transferência de controle societário sem prévia anuência do Poder Concedente.

1.2. Por meio do requerimento protocolado sob o nº 50500.132598/2015-27 (fls. 06/10 do processo físico, no SEI 0208794 do processo digitalizado SEI 50500.132598/2015-27), de 21/5/2015, a empresa MATRIZ solicitou atualização cadastral diante daQuinta Alteração Contratual da empresa registrada na Junta Comercial do Estado do Maranhão, em 18/5/2015. Essa alteração consistiu na alteração do nome da empresa – de LINDAN para MATRIZ; admissão do sócio Carlos Vaz dos Santos, que passara a ter *controle societário* da empresa, com 99% das cotas, e alteração do *controle administrativo* da empresa que passa a ser exercida pelo sócio Carlos Vaz dos Santos.

1.3. Em 26/5/2015, na Nota Técnica Nº 1120/2015/GETAU/SUPAS (fls. 19/20v do processo físico, SEI 0208794), constatou-se que "a empresa LINDAN TRANSPORTES E TURISMO LTDA não solicitou anuência prévia da ANTT para alteração do controle societário, apenas comunicando a alteração por meio deste processo, o que sob essa análise configurara infringência do art. 11 da Resolução ANTT nº 3.076/2009 ("Para a obtenção de anuência prévia à transferência de controle societário, a empresa interessada deverá encaminhar à ANTT requerimento específico, acompanhado do contrato de transferência de controle, contendo cláusula que estabeleça, como condição suspensiva, a anuência da Agência").

1.4. Por intermédio do OFÍCIO CIRCULAR_SEI Nº 350/2019/SEGER/DIR-ANTT (SEI 0361850 do processo 50500.132598/2015-27), de 21/5/2019, a Superintendência de Governança Regulatória (SUREG) comunicou à Diretoria da ANTT a instauração de Processo Administrativo Ordinário para verificar os fatos, consoante as competências regimentais daquela Superintendência vigentes à época do Regimento Interno anterior da Agência.

1.5. A Comissão de Processo Administrativo (CPA) foi constituída no âmbito do presente processo para apurar a suposta infração, conforme Portaria nº 004/SUREG/ANTT, de 28/5/2019, publicada em 30/5/2019 (SEI 0435611).

1.6. Os trabalhos da Comissão foram iniciados em 6/6/2019, deliberando em Ata de Instalação e Deliberação da Comissão de Processo Administrativo por expedir Notificação de Infração à MATRIZ, ocorrida mediante OFÍCIO SEI Nº 5445/2019/GECON/SUREG/DIR-ANTT (SEI 0478330) recebido 13/6/2019 (AR no SEI 0603385), com o fim de apresentação de Defesa e indicação de provas no prazo de 30 (trinta) dias, a qual foi protocolada em 9/7/2019, sob o SEI 50500.348685/2019-28. Nessa ocasião, a empresa MATRIZ alegou:

> a) prescrição da pretensão punitiva da ANTT após a ocorrência de 3 (três) anos da Quinta Alteração Contratual;
>
> b) cerceamento de defesa por ausência de acesso ao Processo Administrativo por meio do Sistema Eletrônico de Informações (SEI);
>
> c) no mérito, indicou que, uma vez que seus serviços eram prestados mediante decisão judicial, não deveria submeter-se ao art. 3º da Resolução nº 3.075/2009 nem penalidade do art. 97 do Decreto nº 2521/1988 ou declaração de inidoneidade; que o então sócio (Carlos Vaz dos Santos) a quem foi transferido o controle societário da empresa não era sócio de outras empresa de transporte rodoviário interestadual, de modo que não ocorrera abuso de poder econômico ou infração às normas de defesa da concorrência; que não houvera prejuízo para a sociedade, passageiros ou qualquer consumidor das linhas operadas, nem monopólio; que a transferência do controle societário ocorrera quando a empresa operava por decisão judicial e a instauração do processo punitivo encontra-se preclusa pois o serviço da empresa é operado em regime de autorização;
>
> d) ao final, requereu reconhecimento das preliminares de decretação da prescrição, de reabertura de prazo para apresentação de Defesa Administrativa face às dificuldades de acesso ao processo no Sistema SEI, além de produção de provas e

julgamento final pela improcedência da apuração e/ou determinação de arquivamento dos autos; ainda, que seja convolada em multa qualquer punição à empresa.

1.7. A Comissão de Processo Administrativo reabriu o prazo de defesa, por meio do OFÍCIO SEI Nº 7875/2019/GECON/SUREG/DIR-ANTT (SEI 0745412), recebido pela MATRIZ em 17/7/2019 (Aviso de Recebimento SEI 0943605). Contudo, decorrido o de prazo de 30 (trinta) dias, a empresa não se manifestou, conforme Termo de Preclusão do Prazo pelo Presidente da Comissão (SEI 1108878), de 21/8/2019, quando a Comissão de Processo Administrativo entendeu por declarar encerrada a fase instrutória e intimar a empresa para apresentação de Alegações Finais no prazo de 10 (dez) dias (SEI 1108916), o que ocorreu mediante Notificação eletrônica, recebida em 10/9/2019 (SEI 1297925).

1.8. Em 26/8/2019, sob o SEI 50500.370708/2019-81, foi protocolada Defesa (intempestiva, pois após os 30 (trinta) dias, a contar de 17/7/2019), sob argumentos semelhantes aos supracitados.

1.9. Em 19/9/2019, a MATRIZ apresentou *tempestivamente* suas Alegações Finais sob o SEI 50500.382293/2019-98 , cujo conteúdo ratificou as manifestações anteriores, ao final, requerendo: (i) oitiva dos sócios da empresa e de testemunhas da empresa, sob pena de nulidade, (ii) arquivamento dos autos por falta de provas de irregularidade ou diante de ausência de elementos caracterizadores de infração, dado que a transferência foi anuída pela ANTT através da documentação juntada (prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, sob o regime de autorização, constante da RESOLUÇÃO Nº 5.010, DE 4/2/2016, publicada no DOU de 5/2/2016).

1.10. Após a análise dos documentos apresentados, a Comissão de Processo Administrativo exarou o Relatório Final CPA GECON (2054128), em 26/11/2019, no qual opina pela aplicação da penalidade de cassação dos serviços outorgados à Matriz Transportes LTDA-ME, e, alternativamente, a critério da Diretoria Colegiada, sugere sua convolação em pena de multa, no valor de referência calculado pela COCAF/SUPAS foi de R$ 21.866,19 (vinte e um mil, oitocentos e sessenta e seis reais e dezenove centavos).

1.11. A Superintendente da SUREG emitiu o Relatório à Diretoria 1016/2019 (2286150), com fundamento no Relatório Final da Comissão de Processo Administrativo, para propor à Diretoria Colegiada a penalidade de cassação dos serviços outorgados à Matriz Transportes LTDA-ME, inscrita sob CNPJ nº 41.379.983/0001-04, por infração ao art. 3º da Resolução ANTT nº 3.075/2009, bem como ao art. 23 do Decreto nº 2.521/1998.. Ainda, foi indicada a alternativa apresentada pela Comissão de Processo Administrativo aplicando pena alternativa de multa à empresa no valor de R$ 21.866,19 (vinte e um mil, oitocentos e sessenta e seis reais e dezenove centavos).

1.12. No dia 26/2/2020, o processo foi distribuído mediante sorteio a esta Diretoria para análise e proposição em Reunião da Diretoria. Da análise inicial dos autos, verificou-se que a Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT) não havia avaliado os aspectos jurídicos da matéria, por isso, o processo foi encaminhado para análise.

1.13. A PF-ANTT, por meio do Parecer n. 81/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (2294224), concluiu que o processo administrativo em tela transcorreu em atendimento aos preceitos legais, estando apto para ser deliberado pela Diretoria colegiada dessa Agência consoante proposta da Comissão (aplicação de cassação com possibilidade de conversão desta em multa), ainda, recomendando a responsabilização pessoal de administradores ou controladores da empresa, nos termos do art. 78-E da Lei nº10.233/2001.

1.14. Diante do cotejo dos presentes autos com o processo SEI50500.331551/2019-78, em que também se apurou a transferência de controle societário da autorizatária Matriz Transportes Ltda - ME sem prévia anuência desta ANTT (Carlos Vaz dos Santos transferiu o controle societário da empresa para Donizete Maria da Silva Caíres, Ismael Hubirajara Ferreira Maia e Linda Maria Maia em 05/01/2017 e a transferência se concretizou em 3/2/2017), esta Diretoria proferiu o Despacho DDB (SEI3289608) em 27/4/2020, com diligência à SUREG solicitando esclarecer o seguinte questionamento:

> Diante disso, com fulcro no art. 66 do Regimento Interno da ANTT, solicito à Sureg que responda o seguinte questionamento: a empresa Matriz Transportes Ltda - ME foi comunicada, antes da instauração deste processo administrativo ordinário, acerca das irregularidades apontadas pela Supas no Memorando nº 378/2016/GETAE/SUPAS? Caso não tenha sido, a empresa teve ciência, por outros meios, das informações contidas no Processo Administrativo nº50500.132598/2015-27 antes da assinatura da declaração pelos novos sócios assumindo todas as obrigações da empresa relativas aos serviços, contida na fl. 10 do Processo Administrativo nº 50500.144983/2017-89?

1.15. No Despacho (SEI3412715) da GERÊNCIA DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA E MONITORAMENTO DO MERCADO/SUREG, esta assim esclareceu:

> De fato, conforme levantado no Despacho, a Matriz Transportes Ltda - ME apenas foi comunicada por meio de Ofício SEI nº 5445/2019/GECON/SUREG/DIR-ANTT, de 6 de junho de 2019, de que tal operação configuraria infração art. 3º da Resolução ANTT nº 3.075, de 26 de março de 2009.
>
> Dessa forma, durante a instrução do Processo Administrativo nº50500.144983/2017-89, que tratava do pedido de anuência prévia para transferir o controle societário de Carlos Vaz dos Santos e Francisco José Araújo Costa para Donizete Maria da Silva Caíres, Linda Maria Maia e Ismael Hubirajara Ferreira Maia, a empresa não foi informada sobre aqueles fatos já levantados.
>
> No entanto, cumpre ressaltar que a operação societária tratada pelo Processo Administrativo nº 50500.144983/2017-89 também foi realizada antes da anuência desta ANTT. A Matriz Transportes Ltda-ME protocolou o pedido de Anuência no dia 24 de fevereiro de 2017, quando a operação já havia sido registrada na Junta Comercial do Estado de Goiás, o que ocorreu no dia 03 de fevereiro de 2017. Tal fato, evidenciado apenas depois de todo o trâmite do processo de anuência prévia, culminou na instauração do Processo Administrativo n. 50500.331551/2019-78 (PORTARIA SUREG Nº 5 DE 29 DE MAIO DE 2019). Neste, a Comissão de Processo Administrativo confirmou a infração e sugeriu a aplicação de penalidade de inidoneidade convolada em multa no valor de R$21.866,19. A Diretoria Colegiada, por meio da Deliberação n. 028, de 14 de janeiro

de 2020, seguiu a recomendação da Comissão.

Assim, ainda que houvesse comunicação, durante a instrução do Processo Administrativo nº 50500.144983/2017-89, acerca das irregularidades apontadas pela SUPAS no Memorando nº 378/2016/GETAE/SUPAS, não haveria alteração dos fatos jurídicos, uma vez que a transferência de controle para os sócios Donizete Maria da Silva Caíres, Linda Maria Maia e Ismael Hubirajara Ferreira Maia já havia sido de fato efetivada sem anuência prévia desta Agência.

1.16. Em seguida, tendo-se em conta as alegações da empresa MATRIZ em petição protocolada sob o SEI50500.020058/2020-69, esta Diretoria promoveu consulta à PF-ANTT no Despacho DDB (SEI 3422658) em 13/05/2020, consoante o seguinte:

> Conforme consta nos autos, a empresa Matriz Transportes Ltda - ME infringiu a regra prevista na Resolução ANTT nº 3.076/2009, o que ocasionou a abertura de dois processos administrativo ordinários distintos, a saber:
>
> **Processo Administrativo Ordinário nº 50500.330532/2019-24**

Composição societária anterior	Composição societária após transferência
Francisco José Martins Mendes: 50%	Carlos Vaz dos Santos 99%
Francisco José Araújo Costa: 50%	Francisco José Araújo Costa 1%

Processo Administrativo Ordinário nº 50500.331551/2019-78

Composição societária anterior	Composição societária após transferência
Carlos Vaz dos Santos 99%	Donizete Maria da Silva Caires 50%
Francisco José Araújo Costa 1%	Ismael Hubirajara Ferreira Maia 25%
-	Linda Maria Maia 25%

> No caso da transferência de controle societário realizado no bojo do Processo Administrativo nº 50500.144983/2017-89, após a conclusão da análise, identificou-se que Carlos Vaz dos Santos e Francisco José Araújo Costa já haviam realizado a transferência do controle societário para Donizete Maria da Silva Caires, Ismael Hubirajara Ferreira Maia e Linda Maria Maia e, em razão disso, foi aberto o Processo Administrativo Ordinário nº50500.331551/2019-78, que concluiu pela aplicação da pena de multa de R$ 21.866,19 (vinte e um mil oitocentos e sessenta e seis reais e dezenove centavos). Nesse caso, ficou evidenciado, portanto, que os atuais sócios simularam o pedido de concessão de anuência prévia para tentar regularizar uma situação irregular que haviam praticado e, por isso, a empresa foi devidamente apenada.
>
> No caso dos presentes autos, a situação parece ser um pouco diferente. Apenas os antigos sócios, Carlos Vaz dos Santos e Francisco José Araújo Costa, tinham conhecimento da infração praticada, quando receberam o controle societário de Francisco José Martins Mendes e Francisco José Araújo Costa sem anuência prévia da ANTT. Dessa forma, infere-se que, quando nos autos do Processo Administrativo nº 50500.144983/2017-89 os atuais sócios assinaram a declaração de assunção de todas as obrigações da empresa, não tinham ciência da possibilidade de a Agência vir a constituir um processo administrativo para apurar a infração praticada por seus antigos sócios.
>
> **Levando isso em consideração, solicito à Procuradoria Federal junto à ANTT que esclareça se a declaração assinada pelos atuais sócios, assumindo todas as obrigações da empresa, abarca também a transferência irregular de controle societário praticada por seus antigos sócios, ainda que a empresa e os sócios não tenham tido ciência prévia da possibilidade de apuração dessa prática pela Agência.**

1.17. A PF-ANTT, por meio do Parecer n. 229/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 3606807) analisou a situação dos autos e orientou sobre a legislação a ser aplicável no presente caso: i) afastou a aplicação da Resolução nº 3.075/2009, que trata de empresas que operam sob o regime de "autorização especial", que não era o caso da empresa MATRIZ ao tempo dos fatos nem atualmente; ii) afastou a aplicação do art. 86 (declaração de inidoneidade) do Decreto 2.521/1998, por este estar em conflito com a Lei nº 10.233/2001, editada posteriormente que possui status normativo superior e que revogou disposições inferiores com ela incompatíveis, uma vez que "Declaração de inidoneidade, portanto, a partir da lei 10.233/01, se aplica apenas a quem tenha praticado atos ilícitos com o propósito de "frustrar os objetivos de licitação ou a execução de contrato". No caso das autorizações, sequer existe licitação ou contrato, não sendo aplicável esta penalidade". E, em resposta à consulta *supra* formulada, concluiu: (iii) como fundamento para a aplicação de penalidades, o disposto na Lei 10.233/01, pois a penalidade de declaração de inidoneidade não tem aplicação no contexto da outorga de serviço público por autorização, mas apenas nas hipóteses expressamente descritas no art. 78-I da Lei 10.233/01, com a sugestão de dosimetria da pena conforme parâmetros fixados no art. 78-D da mesma lei; (ii) que "a declaração de assunção das obrigações abrange todos os fatos relacionados à empresa autorizatária, mesmo que desconhecidos dos sócios adquirentes", como também "O desconhecimento dos atos anteriores, pelos sócios adquirentes, não é oponível à Agência, ou seja, a responsabilidade da empresa não é alterada com a troca da composição societária."

1.18. É o relatório

2. DA ANÁLISE PROCESSUAL

Da caracterização da infração e do reenquadramento das normas aplicáveis, do não acolhimento dos argumentos de defesa e da sanção administrativa

2.1. Inicialmente, quanto à materialidade da infração indicada em desfavor da empresa MATRIZ, desde a elaboração da supramencionada Nota Técnica Nº 1120/2015/GETAU/SUPAS (fls.

19 do processo físico nº 50500.132598/2015-27 no SEI 0208794), constatou-se que "a empresa LINDAN TRANSPORTES E TURISMO LTDA não solicitou anuência prévia da ANTT para alteração do controle societário, apenas comunicando a alteração por meio deste processo".

2.2. Sobre a ocorrência desses fatos que caracterizam a infração sob análise, a Comissão de Processo Administrativo (CPA) demonstrou fartamente que a transferência do controle societário da MATRIZ ocorreu e que não consta na Agência pedido de anuência prévia para essa operação, a saber

> **2.4. ANÁLISE**
>
> Conforme já apresentado anteriormente na Tabela 1, o controle societário da MATRIZ antes da operação em apreço era exercido conjuntamente pelos srs. Francisco José Martins Mendes e Francisco José Araújo Costa. A operação implicou a transferência de 99% das quotas da sociedade para o sr. Carlos Vaz dos Santos. Este, portanto, passou a ser o controlador majoritário da MATRIZ. Restou configurado, portanto, a transferência do controle societário da MATRIZ.
>
> **A Quinta Alteração Contratual, que procedeu a transferência de controle societário da MATRIZ, foi registrada na Junta Comercial do Estado do Maranhão em 18 de maio de 2015, conforme consta nos autos do Processo nº 50500.132598/2015-27.**
>
> **Não consta pedido de anuência prévia para tal operação nesta ANTT. Conclui-se, portanto, que houve transferência de controle da MATRIZ sem a prévia anuência do Poder Concedente.**
>
> **Em sua defesa administrativa, a MATRIZ não contestou a realização de transferência de controle societário antes da anuência prévia da ANTT. Apenas alegou que, à época da operação societária, os serviços eram operados por meio de Decisões Judiciais,** motivo pelo qual as regulamentações exaradas por meio da Resolução ANTT nº 3.075 e pelo Decreto 2.521 não se aplicariam à empresa. No entanto, a própria SUPAS, ao dar conhecimento da operação a esta SUREG por meio do Memorando nº 378/2016/GETAE/SUPAS, já ressaltou que *"apesar de operar por decisão judicial, a empresa deverá cumprir com a legislação federal pertinente*". Fica afastado, portanto, o argumento da defendente.
>
> Nas alegações finais, a MATRIZ argumentou que esta ANTT autorizou a transferência do controle societário para o sr. Carlos Vaz dos Santos por meio da Resolução ANTT nº 5.606/2017. De fato, a Resolução citada trata de operação societária da MATRIZ, no entanto, refere-se a transferência de controle diversa da aqui analisada. Por meio daquela instrumento, estava sendo deferida a transferência do controle societário para as seguintes pessoas: Donizete Maria da Silva Caiares, Linda Maria Maia e Ismael Hubirajara Ferreira Maia. (grifos acrescidos)

2.3. Não obstante inexistirem dúvidas sobre os fatos, a CPA indicou a aplicação do art. 23 do Decreto 2.521/1998, possibilidade de penalidade de inidoneidade do art. 86, III, desse Decreto, além do art. 3º, I e §3º, da Resolução ANTT nº 3.075/2009, que define infrações de serviços regulares de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros sob o regime de *autorização especial*, a indicar a alteração de controle societário sem prévia anuência da ANTT é infração punível com a penalidade de cassação.

2.4. Sobre o enquadramento normativo desses fatos, contudo, entendo por promover o saneamento e consequente indicação das corretas normas a serem aplicáveis.

2.5. A Lei 10.233/2001, que normatiza as competências da ANTT e dá outras providências, estabelece que a transferência de titularidade de outorga somente poderá ocorrer mediante prévia e expressa autorização da respectiva Agência de Regulação, in verbis:

> *"Art. 30. É permitida a transferência da titularidade das outorgas de concessão ou permissão, preservando-se seu objeto e as condições contratuais, desde que o novo titular atenda aos requisitos a que se refere o art. 29.*
>
> *§ 1º A transferência da titularidade da outorga só poderá ocorrer mediante prévia e expressa autorização da respectiva Agência de Regulação, observado o disposto na alínea b do inciso II do art. 20.*
>
> *§ 2º Para o cumprimento do disposto no caput e no § 1º, serão também consideradas como transferência de titularidade as transformações societárias decorrentes de cisão, fusão, incorporação e formação de consórcio de empresas concessionárias e permissionárias."*

2.6. Ocorre que não havendo no presente caso a titularidade de outorga por meio de concessão e permissão, mas de transporte de passageiros sob autorização, não devem ser aplicadas as normas indicadas pela Comissão de Processo Administrativo, mas o regime geral das penalidades administrativas da Lei nº 10.233/2001 juntamente com as normas infralegais aplicáveis ao transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, realizado por operadora brasileira e sob o regime de autorização, consoante a linha de orientação jurídica da PF-ANTT no Parecer 229/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, que afastou no presente caso a Resolução nº 3.075/2009 bem como o Decreto 2.521/98 . Nesse sentido, os seguintes destaques :

> 18. **Primeiro**, a Resolução ANTT 3.075/09 possui objeto específico e delimitado, aplicando-se apenas às empresas que operam sob o regime de "autorização especial", o que não era o caso da empresa ao tempo dos fatos apurados, nem atualmente. A empresa operava em razão de liminar obtida judicialmente (conforme informa a SUPAS), não havendo fundamento para se lhe aplicar o estatuto jurídico das autorizatárias especiais. Tal modalidade de autorização foi adotada pela ANTT em regime transitório, até que se concluíssem as licitações das linhas regulares, encerrando-se em junho de 2015 – após sucessivas prorrogações (Resolução ANTT 2.868/2008).
>
> 19. O regime jurídico das autorizatárias especiais foi criado para regular situação bastante diversa da atual, inaugurada pela Lei 12.996/14, a partir de quando foi alterado o modelo de outorga dos serviços de TRIIP de permissão para autorização. A resolução utilizada como fundamento para a penalidade proposta, portanto, aplicava-se em um cenário de empresas que operavam sem permissão outorgada pela ANTT, de forma transitória até que se concluísse o procedimento licitatório outrora exigido pela lei. Outras eram as preocupações da norma, que por essa razão delimitou expressamente seu escopo de aplicação.
>
> 20. Mesmo na hipótese de ter sido a empresa Matriz uma autorizatária especial, à época dos fatos (o que não era), não seria possível a aplicação da penalidade aqui proposta, com fundamento na Resolução ANTT 3.075/09, pois a autorização especial já não mais existe, não podendo ser objeto da referida cassação. Não se poderia interpretar o dispositivo como aplicável à autorização atual, regulada por outras regras e deferida pela ANTT após a verificação de cumprimento dos requisitos normativos. Em outras palavras, não se pode cassar a autorização atual pela infração em questão, pois o dispositivo utilizado como fundamento autoriza a cassação apenas da autorização especial,

que não existe mais - e nesse caso nunca existiu.

21. **Afastada a aplicação da Resolução ANTT 3.075/09, não ficaria a empresa em questão, que operava por força de decisão judicial, imune à regulação da ANTT. Aplicava-se então a Resolução ANTT 233/03, que em seu art. 2º previa**:

> "Art. 2º Constituem infrações relativas aos aspectos econômico-financeiros das atividades de que trata o art. 1º desta Resolução, dentre outras, as seguintes condutas:
>
> a) deixar de submeter previamente à ANTT modificações do Estatuto ou do Contrato Social que configurem alteração do grupo ou bloco de controle (ingresso ou saída de acionistas ou quotistas), quer se caracterize, ou não, transferência do controle societário. (Redação dada pela Resolução 1723/2006/DG/ANTT/MT)
>
> (...)
>
> Parágrafo único. **As infrações previstas neste artigo serão punidas com multa de 50.000 vezes o coeficiente tarifário vigente para o serviço convencional** com sanitário, em piso pavimentado.

22.**Dessa forma havia, ao tempo dos fatos, norma jurídica aplicável no âmbito da ANTT, incidente sobre os serviços prestados pela empresa em questão, inclusive com previsão da conduta vedada e da pena própria ao caso. Essa norma, consubstanciada na Resolução ANTT 233/03, possui incidência mais larga, regulamentando "a imposição de penalidades por parte da ANTT, no que tange ao transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, realizado por operadora brasileira"**.

Segundo, o Decreto 2.521/98 igualmente não se aplica ao caso, por claro conflito com a Lei 10.233/01 que, além de editada posteriormente, possui status normativo superior, revogando todas as disposições inferiores que com ela sejam incompatíveis.

(...)

25. Porém, quando do advento da Lei 10.233/01, estabeleceu-se no setor uma nova sistemática de penalidades, tendo a referida lei tratado da matéria de forma detalhada. Nessa linha, a lei 10.233/01 arrolou, de forma exaustiva, as penalidades aplicáveis no contexto dos contratos de concessão e permissão e também no âmbito das autorizações:

> "Art. 78-A. A infração a esta Lei e o descumprimento dos deveres estabelecidos no contrato de concessão, no termo de permissão e na autorização sujeitará o responsável às seguintes sanções, aplicáveis pela ANTT e pela ANTAQ, sem prejuízo das de natureza civil e penal: (Incluído pela Medida Provisória nº 2.217-3, de 4.9.2001)
>
> I - advertência; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.217-3, de 4.9.2001)
>
> II - multa; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.217-3, de 4.9.2001)
>
> III - suspensão (Incluído pela Medida Provisória nº 2.217-3, de 4.9.2001)
>
> IV - cassação (Incluído pela Medida Provisória nº 2.217-3, de 4.9.2001)
>
> V - declaração de inidoneidade. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.217-3, de 4.9.2001)
>
> VI - perdimento do veículo.

26. Além da listagem das penalidades aplicáveis, a lei esclareceu em que casos cada uma delas será cabível, inclusive a pena de declaração de inidoneidade, que passou a ser cabível apenas nos casos nela previstos:

> 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. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.217-3, de 4.9.2001)

27. Declaração de inidoneidade, portanto, a partir da lei 10.233/01, se aplica apenas a quem tenha praticado atos ilícitos com o propósito de "frustrar os objetivos de licitação ou a execução de contrato". No caso das autorizações, sequer existe licitação ou contrato, não sendo aplicável esta penalidade.

28. Esse entendimento é ainda reforçado pela interpretação do art. 43, inciso III, inserido na Lei 10.233/01 pela Lei 12.815/2013. Tal norma prevê que a autorização não possui termo final de vigência, extinguindo-se pela sua plena eficácia, por renúncia, anulação ou cassação. Dessas hipóteses, apenas a cassação é espécie de penalidade, que resulta na extinção da outorga. A declaração de inidoneidade, mesmo que admitida, não exerceria efeitos sobre a autorização concedida, que por não possuir prazo, em nada seria afetada pela aplicação dessa penalidade, sendo, assim, inócua quanto à interrupção dos serviços.

(...)

34. Retomando a leitura da Lei 10.233/01, vemos que ao regime jurídico das autorizações aplicam-se as penalidades listadas na lei, sendo elas: advertência, multa, suspensão, cassação e perdimento do veículo. A escolha da penalidade, bem como sua dosimetria, observará o disposto no art. 78-D:

> "Art. 78-D. Na aplicação de sanções serão consideradas a natureza e a gravidade da infração, os danos dela resultantes para o serviço e para os usuários, a vantagem auferida pelo infrator, as circunstâncias agravantes e atenuantes, os antecedentes do infrator e a reincidência genérica ou específica.

35. Compete à Agência a produção de norma regulando as infrações e respectivas penalidades, observando que a cassação é cabível quando verificada infração grave (art. 78-H), assim considerada pela norma regulatória. Em casos de infração grave, mas cujas circunstâncias não justifiquem a cassação, pode-se aplicar a suspensão de até 180 dias (art. 78-G). O perdimento de veículo, por seu lado, cabe quando houver reincidência no transporte interestadual ou internacional de passageiros sem autorização da ANTT (art. 78-K).

36. **Em síntese, a Lei 10.233/01 constitui a norma básica e fundamental para aplicação de penalidades pela ANTT, nos contratos de concessão, permissão e nas autorizações dentro de sua esfera de competência. Sendo assim, as demais normas inferiores e anteriores devem ser interpretadas conforme, ou consideradas revogadas tacitamente em caso de conflito. Esse é o caso do Decreto 2.521/98 na parte em que prevê hipóteses de cabimento da pena de inidoneidade diversas daquelas previstas na lei que se propõe a regulamentar**. (grifos acrescidos)

2.7. No presente caso de transporte de passageiros, que é explorado mediante autorização, a ANTT, dentro do seu poder normativo, editou regulamento com a imposição de penalidades no que tange ao transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, realizado por operadora brasileira, como também, regulou o regime de *autorização*, da seguinte forma, a saber:

Resolução nº 233, de 25 de junho de 2003

Art. 1º **Constituem infrações aos serviços de transporte rodoviário de passageiros, sob a modalidade interestadual e internacional, realizado por operadora brasileira,** sem prejuízo de sanções por infrações às normas legais, regulamentares e contratuais não previstas na presente Resolução, os seguintes procedimentos, classificados em Grupos conforme a natureza da infração, **passíveis de aplicação de multa**, que será calculada tendo como referência o coeficiente tarifário - CT vigente para o serviço convencional com sanitário, em piso pavimentado.

Art. 2º Constituem infrações relativas aos aspectos econômico-financeiros das atividades de que trata o art. 1º desta Resolução, dentre outras, as seguintes condutas:

a) deixar de submeter previamente à ANTT modificações do Estatuto ou do Contrato Social que **configurem alteração do grupo ou bloco de controle (ingresso ou saída de acionistas ou quotistas), quer se caracterize, ou não, transferência do controle societário**.

(...) Parágrafo único. **As infrações previstas neste artigo serão punidas com multa de 50.000 vezes o coeficiente tarifário vigente** para o serviço convencional com sanitário, em piso pavimentado.

Resolução ANTT nº 4.770, de 25 de junho de 2015

"Art. 52. Mediante prévia anuência da ANTT, poderá a transportadora promover a cessão de seu controle societário, a fusão, a cisão ou a incorporação, em observância à legislação própria e mediante registro dos atos na respectiva Junta Comercial."

2.8. Logo, restando clara a materialidade e autoria apontadas pela Comissão de Processo Administrativo, quanto às penalidades a serem aplicadas, na linha do que indicado pela PF-ANTT, promovo o correto enquadramento dos autos nas hipóteses da Lei nº 10.233/2001 - arts.78-A (penalidades administrativas aplicáveis pela ANTT), 78-D (dosimetria na escolha da penalidade) e 78-H (cassação no caso de infração grave)-, em concomitância com a Resolução nº 233/2003, vigente à época dos fatos da transferência do controle societário sem anuência da ANTT, que prevê os tipos infracionais aos serviços de transporte rodoviário de passageiros, sob a modalidade interestadual e internacional, realizado por operadora brasileira, e a aplicação de multa, consoante seus dispositivos específicos, que neste caso é o art.2º, "a)" e parágrafo único.

2.9. Por outro lado, antes da definição da penalidade específica a ser aplicada - cassação e/ou multa, resta claro nos autos que nenhum dos argumentos da primeira defesa e das alegações finais apresentados pela MATRIZ é capaz de afastar a materialidade do ilícito cometido pela empresa ou a aplicação de sanção administrativa.

2.10. Como apontado pela Comissão de Processo Administrativo, a despeito da argumentação da empresa MATRIZ , sua importância social, investimentos realizados ou atendimento ao interesse público não constituem justificativa para afastar o ilícito e respectiva sanção prevista na legislação.

2.11. Também não há que se acolher a tese de suposta incidência da prescrição de 3 (três) anos de que trata a Lei nº 9.873/99, como pretende a empresa ao arguir que a operação de alteração do controle societário foi registrada em maio de 2015 e o presente processo somente foi instaurado em 2019, depois de mais de três anos.

2.12. Isso porque, como apontado pela Comissão, as infrações decorrentes de operações societárias sem prévia anuência do Poder Concedente podem ser consideradas "permanentes ou continuadas", uma vez que seus efeitos protraem-se no tempo, implicando ofensa verdadeiramente contínua ao ordenamento jurídico afetado. Como também, mesmo que não se considere essa infração como permanente ou continuada, a prescrição da pretensão punitiva da Administração para *instaurar a apuração da infração*, neste caso, submete-se ao prazo de 5 (cinco) anos, de que trata o art.1º, *caput*, da Lei nº 9.873/99, o que não ocorreu, visto que a alteração societária deu-se em 18/5/2015, em seguida, em 16/9/2016 houve conhecimento pela Administração (processo 50500.132598/2015-27) e os presente autos nº 50500.330532/2019-24 foram instaurados em 28/5/2019. Ao mesmo tempo, também não decorreu, sem julgamento ou despacho, o prazo de 3 (três) anos da chamada prescrição *intercorrente*, do §1º, do art.1º, dessa mesma Lei, que somente é aplicável no curso do processo administrativo sancionador já instaurado, já que o processo foi instaurado em 2019 e está sendo julgado neste ano de 2020. Nesse sentido é a legislação de regência sobre a prescrição da ação punitiva da Administração disciplinada pela Lei nº 9.873/99:

Art. 1º **Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado**.

§ 1º Incide a **prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho**, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

2.13. Mesmo após ter sido dada nova oportunidade de acesso aos presentes autos nº 50500.330532/2019-24 e ao relacionado processo anterior nº 50500.132598/2015-27, cujo teor embasou a apuração da infração em tela, a empresa não logrou afastar materialidade do ilícito, o que desconfigura qualquer argumento de suposto cerceamento de defesa.

2.14. Da mesma forma, não houve cerceamento de defesa pelo não atendimento do pedido para "*oitiva dos sócios da empresa e para a oitiva de testemunhas*", sob "*pena de nulidade processual por cerceamento de defesa*". Nesse sentido, restou esclarecido no Relatório Final da Comissão de

Processo Administrativo que, nos nos termos do art. 44, §2º da Resolução ANTT nº 5.083/2016, é necessário justificar a produção de provas, tais como oitivas de testemunhas, bem como que essas serão concedidas a critério da autoridade julgadora, nos termos dessa norma:

> Art. 44 - Cabe ao interessado a prova dos fatos que alegar, sem prejuízo do dever atribuído ao órgão competente para a instrução.
>
> (...)§ 2º - Em caso de **necessidade, devidamente justificada**, o interessado poderá requerer, dentro do prazo concedido para a apresentação da defesa, a produção adicional de provas, que será concedido a critério da autoridade julgadora.

2.15. Devidamente embasada pela norma processual aplicável (art. 44, §2º da Resolução ANTT nº 5.083/2016), a Comissão entendeu que não foram apresentadas nem a especificação dos nomes e/ou contato das pessoas que a Matriz pretendia requerer, tampouco as devidas justificativas para análise da admissibilidade das oitivas por parte da autoridade julgadora. Ou seja, as testemunhas não foram devidamente arroladas pela empresa. Logo, nesse mesmo sentido da Comissão, entendo que não merece deferimento o pedido de reabertura da instrução para depoimento de sócios ou oitiva de testemunhas, inclusive, porque o ilícito apurado nos autos restou configurado documentalmente e sob as informações da própria ANTT, o que é suficiente para contrapor os argumentos da empresa.

2.16. Ainda, sob o aspecto da dúvida jurídica levantada por esta Diretoria, a partir de alegações da empresa protocoladas sob o Processo Administrativo nº 50500.020058/2020-69, restou plenamente esclarecido pela PF-ANTT no Parecer n. 229/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 3606807) que, a despeito da possibilidade de desconhecimento pelos atuais sócios, assumindo todas as obrigações da empresa, abarcar também a transferência irregular de controle societário praticada por seus antigos sócios, apurada nos presentes autos, isso não afasta a responsabilidade administrativa ora apurada em face da pessoa jurídica, pois "O desconhecimento dos atos anteriores, pelos sócios adquirentes, não é oponível à Agência, ou seja, a responsabilidade da empresa não é alterada com a troca da composição societária". Nesse sentido, a análise e a conclusão dessa manifestação jurídica no Parecer n. 229/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 3606807):

> 37. Passo à análise da consulta formulada pelo Diretor Davi Ferreira Gomes Barreto, que a elaborou nos seguintes termos:
>
> > "a declaração assinada pelos atuais sócios, assumindo todas as obrigações da empresa, abarca também a transferência irregular de controle societário praticada por seus antigos sócios, ainda que a empresa e os sócios não tenham tido ciência prévia da possibilidade de apuração dessa prática pela Agência".
>
> 38. Em resposta, entendo que a declaração de assunção das obrigações da empresa adquirida, assinada pelos sócios adquirentes, abrange a totalidade das obrigações assumidas pela empresa, não afastando a responsabilidade da empresa por todos os atos por ela praticados, incluindo atos infracionais em apuração e ainda aqueles por apurar, mesmo que os respectivos processos administrativos apuratórios não se tenham ainda iniciado. O desconhecimento dos atos anteriores, pelos sócios adquirentes, não é oponível à Agência, ou seja, a responsabilidade da empresa não é alterada com a troca da composição societária.
>
> **CONCLUSÃO**
>
> (...)
>
> 41. Quanto à consulta, entendo que a declaração de assunção das obrigações abrange todos os fatos relacionados à empresa autorizatária, mesmo que desconhecidos dos sócios adquirentes. O desconhecimento de fatos anteriores à transferência de controle societário é inoponível à Agência reguladora.

2.17. Por fim, no tocante à definição da penalidade aplicável, na linha do reenquadramento normativo aplicável neste caso dos autos, embora se possa defender a *gravidade* de infrações relativas a aspectos econômico-financeiros, como a presente infração punível administrativamente com maior valor de multa no âmbito da Resolução nº233/2003, na linha do que apontado no Relatório Final pela Comissão de Processo Administrativo(2054128), a partir de informações da SUPAS (Despacho COCAF/SUPAS SEI1443882), a penalidade de cassação pode se apresentar inadequada diante de possíveis impactos aos usuários, pois 164 mercados estariam momentaneamente desatendidos das ligações diretas em consequência da penalidade de cassação. Assim, considerando a época da ocorrência do fato ora apurado - transferência do controle societário em 18/5/2015 sem anuência da ANTT, com fulcro no art.78-A, II, da Lei nº 10.233/2001, que prevê apenalidade de multa c/c art.2º, "a)" e parágrafo único, da Resolução 233, de 25 de junho de 2003, vigente à época dos fatos ora apurados em maio de 2015, entendo que deve ser aplicada a multa de 50.000 vezes o coeficiente tarifário vigente, assim prevista nessa Resolução:

> Art. 2º Constituem infrações relativas aos aspectos econômico-financeiros das atividades de que trata o art. 1º desta Resolução, dentre outras, as seguintes condutas:
>
> a) **deixar de submeter previamente à ANTT modificações do Estatuto ou do Contrato Social que configurem alteração do grupo ou bloco de controle (ingresso ou saída de acionistas ou quotistas), quer se caracterize, ou não, transferência do controle societário**. (Redação dada pela Resolução 1723/2006)
>
> Parágrafo único**. As infrações previstas neste artigo serão punidas com multa de 50.000 vezes o coeficiente tarifário vigente para o serviço convencional com sanitário, em piso pavimentado**.

2.18. Quanto ao cálculo dessa multa a constar de futura notificação da empresa para pagamento, tendo-se em conta o atual Regimento Interno da ANTT, Resolução nº 5.888, que em seu art. 39, inciso XI, transferiu a competência para apurar as infrações à legislação de transportes rodoviário de cargas e passageiros, e de trânsito, por meio da instauração e instrução de processos administrativos ordinários à Superintendência de Fiscalização de Serviços de Transportes Rodoviários

de Cargas e Passageiros (Sufis), esta Superintendência deverá expedir a notificação de multa e o boleto para pagamento com a observância dos arts. 84 a 87 da Resolução nº 5.083, de 27 de abril de 2016, *in verbis*:

> Art. 84. Apresentada ou não a defesa, o Gerente responsável pelo processo decidirá, motivadamente, aplicando penalidade ou determinando o arquivamento do processo.
>
> **§1º Decidindo pela aplicação de penalidade, o Gerente expedirá Notificação de Multa** ou Notificação de Advertência, conforme o caso.
>
> §2º As notificações a que se refere o §1º observarão os modelos estabelecidos pelas Superintendências de Processos Organizacionais competentes.
>
> **§3º O prazo para pagamento de multa é de 30 (trinta) dias, contados do recebimento da respectiva notificação**.
>
> Art. 85. Da decisão de que trata o art. 84 cabe recurso ao Superintendente no prazo improrrogável de 10 (dez) dias, contados da data da ciência pelo infrator.
>
> §1º O recurso será julgado e a decisão final, qualquer que seja o resultado, será comunicada à parte.
>
> §2º Julgado procedente o recurso, o processo será arquivado.
>
> §3º Julgado improcedente o recurso, o infrator deverá efetuar o pagamento da multa, se esta for a sanção aplicada, no prazo de 30 (trinta) dias, contados do recebimento da respectiva comunicação.
>
> §4º **Sobre a multa vencida e não paga serão acrescidos juros e multa de mora, calculadas nos termos e na forma da legislação aplicável aos tributos federais**, conforme previsto no art. 37-A da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002.
>
> **Art. 86 Será concedido desconto de 30% (trinta por cento) ao valor da multa, na hipótese de pagamento antecipado, o que caracteriza aceitação da decisão pela aplicação da penalidade e renúncia tácita ao direito de interposição de recurso**. (Redação dada pela Deliberação 1073/2019/DG/ANTT/MI)
>
> **Parágrafo primeiro. Caberá à Superintendência competente inserir no boleto de pagamento informação quanto à incidência da renúncia tácita ao direito de interpor recurso administrativo na hipótese de pagamento do valor da multa com o desconto previsto no caput deste artigo**. (Redação dada pela Deliberação 1073/2019/DG/ANTT/MI)
>
> Art. 87. A inadimplência constitui condição hábil e suficiente para a inscrição do débito no Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal - CADIN e Dívida Ativa, sem o desconto previsto no art. 86.

2.19. Diante disso, em conclusão da análise dos documentos acostados aos autos e conforme o reenquadramento normativo acima exposto, concluo que, de fato, está caracterizada a infração de transferência do controle acionário da empresa Matriz sem a anuência prévia da Agência, a atrair além da norma geral do art.78-A da Lei nº 10.233/2001 sobre a penalidade de multa, a aplicação da norma específica do art.2º, "a)" e parágrafo único, da Resolução 233/2003, de aplicação de "multa de 50.000 vezes o coeficiente tarifário vigente para o serviço convencional com sanitário, em piso pavimentado", a ser calculada pela SUFIS e constar da notificação à empresa nos termos dos arts. 8a a 87, da Resolução nº5.083/2016 supracitadas.

Confirmação da infração administrativa cometida pela pessoa jurídica e instauração processo administrativo para aplicação multa a administradores e controladores que tiverem agido com culpa ou dolo

2.20. Por fim, não obstante o disposto no Parecer n. 81/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (1294224), da Procuradoria Federal junto à ANTT – PF/ANTT, juntado nos autos, orientando pela abertura de processo administrativo com vistas à aplicação de multa em face de administradores ou controladores, entende-se que não é o caso de efetivá-la neste momento diante de eventual insegurança jurídica que ainda permeia tais providências, consoante mais recente entendimento jurídico dessa mesma Procuradoria, a seguir comentado.

2.21. Sabe-que que a matéria encontra-se genericamente definida no art.78-E da Lei nº 10.233/2001, conforme o seguinte:

> Art. 78-E. Nas infrações praticadas por pessoa jurídica, também serão punidos com sanção de multa seus administradores ou controladores, quando tiverem agido com dolo ou culpa."

2.22. Embora reste plenamente configurada a infração administrativa cometida pela pessoa jurídica no presente caso, o que em tese pode ensejar aplicação de multa a administradores ou controladores quando tiverem agido com dolo ou culpa, é o caso de reconhecer-se que no âmbito da ANTT ainda não há conjunto completo de normas infralegais editadas com vistas a dar efetividade à norma do art.78-E da Lei nº 10.233/2001.

2.23. Nesse sentido, o PARECER nº186/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, de 12/6/2020, aprovado em 14/6/2020, cujo teor atendeu a ampla consulta sobre o assunto da responsabilização de administradores e controladores no Processo 50500.029292/2011-61), a indicar que a efetividade do art. 78-E da Lei nº 10.233/2001 depende de regulamentação específica que estabeleça os valores de multa a que estão sujeitos o administrador ou controlador. Sobre essa análise, destacam-se os seguintes trechos da consulta:

> **PARECER n. 00186/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, aprovado pelo DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00133/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, de 14/06/2020**:
>
> **Da conclusão**
>
> (...)
>
> *b) Quais os elementos básicos para justificar a responsabilização administrativa dos administradores, sócios ou controladores de empresas, nos termos da Lei nº 10.233/2001 (do art. 78-E e 78-F)? A demonstração do nexo de causalidade entre a ação ou omissão, por culpa ou dolo dos administradores, sócios ou controladores de empresas, é suficiente para motivar a apuração da infração administrativa em face dos mesmos? Ou, além do nexo de causalidade, há*

necessidade de motivação expressa de consideração da proporcionalidade, da gravidade da falta e da intensidade da sanção, considerando-se a legislação atualmente existente no âmbito da ANTT?

38. Os elementos suficientes e capazes de justificar a responsabilização dos administradores são, nos termos da lei, o dolo e a culpa com que agiram na prática da infração, decerto, se constatado o nexo de causalidade. Cumpre à autoridade instauradora do processo apuratório aferir, ainda que preliminar e perfunctoriamente, se a infração em tese cometida contou com participação dolosa ou culposa do administrador ou controlador da sociedade empresária para assim dar início ao procedimento devido.

39. Os danos causados, a gravidade da conduta e demais circunstâncias que envolveram o cometimento da infração, parece-nos, são fatores a serem considerados na dosimetria da pena e não como causa à instauração - ou não - de procedimento apuratório também em face do administrador. Eventual conduta de menor gravidade pode sim eventualmente implicar punição do administrador que a ela concorreu com dolo ou culpa. O contrário também é verdade: na apuração de uma infração de maior gravidade pode-se concluir por afastar a responsabilização do administrador se inexistir atuação dolosa ou culposa de sua parte como, por exemplo, na hipótese de inevitabilidade da conduta.

40. Isso NÃO significa dizer que a Agência deverá apurar eventual culpa ou dolo do sócio indiscriminadamente em todas as infrações cometidas pela sociedade empresária que ele administrar. Ao editar a norma, a nosso ver imprescindível para legitimar a punição do administrador, a ANTT terá liberdade de estabelecer quais condutas merecem ser apuradas e punidas.

41. A atuação da Agência nesse sentido encontra restrição apenas nos ditames do art. 78-E da Lei nº 10.233, de 2001, ou seja, o administrador pode vir a ser punido quando também o for a pessoa jurídica prestadora do serviço regulado. Em outras palavras, não será dado à Agência traçar tipos distintos para o administrador, porquanto a lei previu a possibilidade de puni-lo com multa nas infrações praticadas pela pessoa jurídica.

c) Qual entendimento deve prevalecer: o de que é possível usar a analogia para se punir os administradores, sócios ou controladores, conforme sugerido pelo Relatório Final contido no Processo Administrativo nº 50500.325516/2019-10, ou o de que deve ser editada uma regulamentação específica pela Agência nesse sentido para fins de atender ao §1º, do art.78-E, da Lei nº 10.233/2001?

42. Como acima argumentado, não nos parece possível lançar mão de analogia para promover aplicação de pena no âmbito do direito administrativo sancionar. A nosso ver, a punição, autorizada pelo art. 78-E da Lei nº 10.233, de 2001, depende de regulamentação específica que estabeleça os valores de multa a que estão sujeitos o administrador ou controlador. (...)

Das recomendações

55. Diante do exposto, parece-nos prudente fazer algumas recomendações:

(i) a Resolução nº 5.083, de 2016, merece ser adaptada para passar a estabelecer expressamente o procedimento a ser seguido na apuração de responsabilidade do administrador ou controlador, de forma que ao mesmo tempo delineie com clareza o iter a ser seguido pela Administração e permita ao processado conhecer de antemão as fases, medidas e atos a que está sujeito - ou lhe são oportunizados - naquele trâmite procedimental;

(ii) a mesma Resolução nº 5.083, de 2016, deve vir a prever também o momento a ser feito o juízo preliminar e perfunctório de culpabilidade do administrador que importaria na sua chamada ao feito, e

(iii) **as várias superintendências organizacionais da Agência devem ser ouvidas e chamadas a propor norma (Resolução) capaz de fixar as respectivas penalidades que recairiam sobre o administrador ou controlador que agir com dolo ou culpa no cometimento de infrações**. (negritos nossos)

2.24. Dessa forma, com vistas ao atendimento ao Princípio da Segurança Jurídica nos termos da orientação da Procuradoria Federal junto à ANTT, entendo prejudicado o prosseguimento de processo de responsabilização de administradores ou controladores até o atendimento das recomendações supramencionadas de aperfeiçoamento e complementação da Resolução nº 5.083/2016 e de outras resoluções específicas, para estabelecer expressamente o *procedimento* a ser seguido, como também até que a Agência edite norma (Resolução) para fixar *valor da multa* prevista na hipótese do art.78-E da Lei nº10.233/2001. Ou seja, deve-se promover a elaboração de proposta de Resolução capaz de fixar procedimento e multas que recairiam sobre o administrador ou controlador que agir com dolo ou culpa no cometimento de infrações cometidas pelas pessoas jurídicas.

3. DA PROPOSIÇÃO FINAL

3.1. Diante do exposto, considerando os documentos acostados aos autos e o reenquadramento das normas aplicáveis no presente caso, VOTO por aplicar à empresa Matriz Transportes LTDA-ME a penalidade de multa de 50.000 vezes o coeficiente tarifário vigente para o serviço convencional com sanitário, em piso pavimentado, com base no art.78-A da Lei nº10.233/2001 e no art.2º, "a)" e parágrafo único, da Resolução nº 233/2003.

Brasília, 28 de julho de 2020.

(assinado eletronicamente)
DAVI FERREIRA GOMES BARRETO

Documento assinado eletronicamente por **DAVI FERREIRA GOMES BARRETO**, **Diretor**, em 28/07/2020, às 18:01, 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