



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DG

RELATORIA: DG

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 59/2020

OBJETO: APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE DE SÓCIO ADMINISTRADOR

ORIGEM: SUPAS

PROCESSO (S): 50500.981658/2018-81

PROPOSIÇÃO ~~PROP~~ PARECER nº 00002/2020/PF-ANTT/PGF/AGU Despacho nº 00009/2020/PF-ANTT/PGF/AGU; Nota nº 00130/2020/PF-ANTT/PGF/AGU; PARECER nº 00186/2020/PF-ANTT/PGF/AGU

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

---

1. DAS PRELIMINARES

1.1. Trata-se de Processo Administrativo Ordinário instaurado em face de IRANIR OLIVEIRA DE SOUZA FERMOU, sócia administradora da empresa TRANSPORTE COLETIVO BRASIL LTDA onde consta proposta de aplicação da pena de multa no valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) à imputada.

2. DOS FATOS

2.1. O procedimento noticiado foi decorrência da NOTA nº 00621/2017/PF-ANTT/PGF/AGU (DOC SEI 0061666), lançada nos autos do Processo nº 50500.183215/2017-41, na qual, por ocasião da instauração do procedimento sancionatório em face da TRANSPORTE COLETIVO BRASIL LTDA., constou orientação no sentido de ser aplicado o disposto no art. 78-E, da Lei n. 10.233/2001, que prescreve:

*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."*

2.2. Assim, uma vez acolhida a referida orientação, expediu-se a Deliberação nº 185, de 19/07/2017 (DOC SEI 0061666 - fls. 142), determinando-se o seguinte:

*"Art. 1º Determinar à Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros - SUPAS a apuração dos fatos indicados no Processo nº 50500.183215/2017-41 e apensos, referente a empresa TRANSPORTE COLETIVO BRASIL LTDA., CNPJ nº 05.376.934/0001-46.*

*Parágrafo Único - Para a apuração disciplinar prevista neste artigo serão notificados, além da TRANSPORTE COLETIVO BRASIL LTDA., seus administradores ou controladores, que deverão ser punidos com sanção de multa se ficar comprovado terem agido com dolo ou culpa." (destaques originais)*

2.3. Diante do sobredito comando, decidiu-se por promover apurações em processos distintos, fazendo com que aquele instaurado em face da Transportadora já tivesse as apurações concluídas e decididas pela Deliberação n. 760, de 25/09/2018, que aplicou a pena de declaração de inidoneidade pelo prazo de 5 (cinco) anos, por conta das infrações apuradas nos autos do Processo n. 50500.183215/2017-41

2.4. Por sua vez, no caso destes autos, consoante registrado no Relatório Final, a questão preliminar contida na defesa apresentada (DOC SEI - 0138812) não logrou êxito em afastar a condição de sócio administrador da Transportadora, vez que a Cláusula Terceira do Contrato Social (DOC SEI - 0061666 - fls. 74) atribuiu à imputada IRANI OLIVEIRA DE SOUZA FERMOU a responsabilidade pela gestão da empresa à época da ocorrência das infrações.

2.5. Por outro lado, quanto ao mérito, a responsabilidade culposa da administradora decorreria da própria natureza das infrações, à demonstrar negligência na administração da Transportadora, como destacado pela Comissão no Relatório Final, *verbis*:

*17. É importante realçar que, afora as irregularidades circunstanciais, tais como duplicidade de*

*bilhetes, supressão de viagem, transporte irregular de produtos perigosos, más condições de higiene do veículo, recusa de embarque de passageiros etc., a maior parte das irregularidades, pela sua própria natureza, era decorrente da má gestão da atividade empresarial como um todo, cujas causas não podiam passar despercebidas pela administração da empresa.*

*18. Dentre estas, podemos destacar: ausência de tacógrafo, extintor de incêndio vencido, veículo sem CRLV, pneu com sulco inferior ao permitido, ausência de dispositivo de saída de emergência, ausência de apólice de seguro, motorista sem vínculo empregatício, para-brisa danificado, veículo em nome de terceiros sem prévia autorização, veículo com características diferentes da permitida, veículo de terceiros sem layout da empresa, motorista não cadastrado no SISMOT, veículo não cadastrado no SGP-Frota, veículo sem certificado de segurança veicular etc. (SEI-0061666, fls. 383/384).*

*19. A comprovação da insistente prática dessas irregularidades indica, por parte do administrador, a omissão no dever de verificar a regularidade da frota e respectiva documentação. Além disso, evidenciam omissão no dever de proceder ao cadastramento de veículos e profissionais, tarefa atribuída exclusivamente ao preposto detentor das senhas dos respectivos sistemas. Finalmente, demonstra também que a contratação e dispensa de motoristas, atribuição exclusiva do administrador (cláusula terceira do contrato social), era realizada de maneira irregular."*

2.6. No que se refere à multa, aplicada no seu patamar máximo, justificou-se a Comissão nos seguintes termos:

*28. O cálculo é inviável, já que a empresa administrada pela requerida, apesar de obrigada pelo regulamento (Resolução nº 5053/2016, art. 7º, Resolução nº 1692/2016, art. 7º, Resolução nº 4499/2014, art. 3º), nunca informou a quantidade de passageiros-quilômetro por ano (art. 5º, § 2º, da Resolução nº 3075/2009), conforme Anuário Estatístico disponibilizado no portal da ANTT.*

*29. Para esses casos, considerando o dever de atuação em conformidade com a boa-fé (art. 4º, II, da Lei nº 9784/1999), que impede que o administrado se beneficie da própria torpeza (representada pela ocultação dos dados estatísticos anuais), o valor da multa deve ser o máximo previsto no regulamento, correspondente a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais)."*

2.7. Submetida a referida proposição ao crivo da Procuradoria Federal Junto à ANTT, sobreveio o PARECER nº 00002/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, aprovado parcialmente pelo Despacho nº 00009/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (DOC SEI 2509071). Na sequência, em virtude de nova provocação levada a efeito por esta Diretoria (DOC SEI 3489984), foi acostada a Nota nº 00130/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (DOC SEI 3579549).

2.8. Referidos pronunciamentos opinaram pela presença de fundamento jurídico para aplicação da penalidade, conforme recomendado no Relatório Final da CPA, bem como deram conta da inexistência de qualquer impedimento de natureza judicial para a concretização do apenamento proposto.

### 3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. Após alongada instrução processual, assentou-se nestes autos o entendimento pela responsabilidade da sócia, bem como quanto à inexistência de impedimento judicial para a aplicação da pena sugerida pela área técnica.

3.2. Entretanto, nos autos do processo **50500.029292/2011-61**, foi lavrado, recentemente, o parecer PARECER nº 00186/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, segundo o qual *até que seja editada resolução que atribua determinada multa a uma determinada infração, ainda que constatada a culpabilidade do administrador, não nos parece possível imputar-lhe tal penalidade pecuniária".* As principais questões levantadas no referido opinativo são seguintes:

(...)

13. No entanto, apesar de ter sido capaz de (i) tipificar uma série de condutas puníveis, seja no desempenho de transporte rodoviário de cargas, no transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, no transporte ferroviário de produtos perigosos, na exploração da infraestrutura rodoviária concedida, (ii) estabelecer as penalidades correspondentes a serem impostas ao transportador, ao autorizatário, ao permissionário e ao concessionário naqueles casos, e (iii) disciplinar o procedimento a ser seguido, **não há de fato no âmbito da ANTT norma que tenha servido a fixar o valor da multa a que pessoa física estaria sujeita.**

(...)

15. Sendo assim, além da garantia constitucional ao devido processo legal, à ampla defesa e ao contraditório, deve ser garantido ao administrado conhecer previamente a sanção que lhe recairia na hipótese de infringir a norma. Ou seja, para além da necessidade de que o comportamento punível pela Administração esteja suficientemente descrito, **a penalidade que recai sobre quem viola a norma também há de estar previamente estabelecida.**

16. Como já dito, a Lei nº 10.233, de 2001, conferiu expressamente poderes à ANTT de punir com sanção pecuniária o administrador ou controlador que tenha agido com dolo ou culpa na prática de infração às normas de transporte terrestre e atribuiu à sua Diretoria Colegiada o poder/dever de fixar, por regulamento, o valor das multas respectivas. **As condutas puníveis, parece-nos, estão**

devidamente descritas nas várias resoluções editadas pela Agência, todavia, a sujeição da pessoa física à multa imposta pela ANTT carece de disciplina própria que legitime a sua aplicação.

(...)

18. Mas aqui cabe uma constatação: **a infração que pode dar causa à punição do administrador é a mesma daquela cometida pela pessoa jurídica.** Essa, aliás, é a literalidade do art. 78-E que prevê a incidência de penalidade à pessoa física nas infrações praticadas por pessoa jurídica.

19. Sendo assim, não parece fazer sentido a edição de norma para reescrever cada uma das irregularidades sancionáveis, tendo em vista que são coincidentes àqueles já elencados pelas resoluções vigentes. **Queremos com isso dizer que faltaria à ANTT apenas editar norma que discipline o quantitativo e a valoração de multa a que a pessoa física se sujeita no caso de violação às infrações já previstas em suas demais normas.**

[...]

23. A consulta traz ainda à discussão duas manifestações jurídicas desta Procuradoria supostamente contraditórias entre si: o Parecer nº 00022/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, lavrado no processo 50500.325516/2019-10, e a Nota nº 00552/2018/PF-ANTT/PGF/AGU, emitida no processo 50500.956230/2018-08.

[...]

25. Ocorre que tal Nota foi rejeitada em sua totalidade pelo Subprocurador-Geral de Matéria Regulatória e pelo Procurador-Geral à época, para sobre ela **prevalecer o entendimento sustentado no Parecer nº 01982/2018/PF-ANTT/PGF/AGU que lhe sucedeu.** Nessa manifestação, foi afastada a possibilidade de, no âmbito do processo administrativo sancionador, **valer-se de analogia para aplicação de penalidade nos moldes do Código Penal; firmou-se ali o posicionamento segundo o qual a Lei nº 10.233, de 2001 já fixaria o limite máximo de multa, em seu art. 78-F, e considerando que as resoluções da Agência ainda não teriam se encarregado de reduzir categoricamente essa possibilidade de quantificação, recomendara que as comissões processantes, ao avaliarem as circunstâncias do art. 78-D (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), utilizassem como referência, para sancionar a pessoa física, o valor da multa fixado para apenação da pessoa jurídica.**

26. **Por sua vez, o Parecer nº 00022/2020/ PF-ANTT/PGF/AGU** objeto de outros autos (50500.325516/2019-10), ao acolher as proposições do relatório final, **considerou** que foi suficientemente demonstrada a culpa do administrador da empresa Sul América Transportes Ltda., do que decorreu, **corretamente** segundo o parecer, na **aplicação do montante de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) a título de multa**, em razão da adulteração do Certificado de Registro de Licenciamento de Veículo - CRLV.

27. **Mas uma leitura atenta daqueles autos permite constatar o equívoco em que incorreu a comissão constituída e, via de consequência, o colega parecerista.** Isso porque, no Relatório Final, concluiu-se pela sujeição da transportadora à pena de cassação da autorização/declaração de idoneidade, mas, ato contínuo, propôs-se a sua convalidação em pecúnia, conforme autoriza a Resolução nº 233, de 2003. Ao promover o cálculo descrito nessa norma, chegou-se ao valor de cinquenta mil reais, repita-se, em substituição à sanção de cassação da autorização imposta à transportadora, pessoa jurídica.

28. Todavia, nas proposições finais, tal multa, devida pelo ente coletivo, pois objeto de convalidação da cassação de autorização em pecúnia, acabou sendo aplicada ao sócio administrador, o que foi, inadvertidamente, referendado no Parecer nº 00022/2020/PF-ANTT/PGF/AGU **em respaldo legal, transmutou-se a pena prevista para a transportadora (de cassação da autorização para multa) para aplicá-la automática e exclusivamente em desfavor da pessoa física.**

29. (...) **muito embora a Lei nº 10.233, de 2001, tenha estabelecido o limite máximo de multa a ser aplicada pela ANTT, também lhe impôs o dever de fixar - em regulamento - o seu valor, com vistas a restringir o campo de discricionariedade e subjetividade na dosimetria da pena; (e) a aplicação de penalidade ao administrador ou controlador que tenha agido com dolo ou culpa não prescinde de resolução que fixe os quantitativos (ou balizas) de multa para cada tipo infracional.**

[...]

#### **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 sancionados. 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. (...)

47. No entanto, até que seja editada resolução que atribua determinada multa a uma determinada infração, ainda que constatada a culpabilidade do administrador, não nos parece possível imputar-lhe tal penalidade pecuniária.

[...] (destacamos)

3.3. Por seu turno, com lastro no referido pronunciamento jurídico, nos autos do processo **50500.325516/2019-10**, foi aprovado pelo Colegiado, em 23.06.2020, por unanimidade, o VOTO VISTA DDB 11 (DOCSEI 3593854), onde restou firmado o seguinte precedente:

2.14. Como se observa, foi firmado o entendimento de que não basta para aplicação do art. 78-E da Lei nº 10.233/2001 que a pessoa jurídica seja passível de punição previamente definida pela ANTT e de que haja análise preliminar à instauração de processo administrativo da presença de indícios de dolo ou culpa dos administradores ou controladores, mas é imprescindível que seja editado normativo da Agência, disciplinando o quantitativo e a valoração de multa a que a pessoa física se sujeitará. Tal condição, segundo consta na manifestação jurídica, não pode ser suprida por analogia a outros campos do direito, enquanto não forem definidas as regras pela Agência. Além disso, deixou claro que há necessidade de que "a penalidade que recai sobre quem viola a norma também há de estar previamente estabelecida".

2.15. Não bastasse isso, ficou claro no parecer da Procuradoria que as normas que regem os processos sancionadores no âmbito da Agência carecem de complementação quanto aos procedimentos a serem adotados para apuração da responsabilidade dessas pessoas, o que ensejou a recomendação de que seja proposta uma revisão da Resolução ANTT nº 5.083/2016, com a participação ativa das superintendências organizacionais da ANTT.

2.16. 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 para estabelecer expressamente o procedimento a ser seguido, como também até que a Agência edite Resolução capaz de fixar as respectivas penalidades que recairiam sobre o administrador ou controlador que agir com dolo ou culpa no cometimento de infrações cometidas pela pessoa jurídica.

2.17. Assim, embora coadune com o voto proferido pelo Diretor Relator, no sentido de que o processo administrativo ordinário instaurado em face dos sócios seguiu todos os trâmites processuais previstos na Resolução ANTT nº 5.083/2016, ficando caracterizada a existência de dolo na prática da irregularidade por parte do Sr. Luiz Soares da Silva Filho, CPF nº 033.774.181-64, creio não ser possível imputar-lhe a multa de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), por ausência de normativo da Agência que discipline o melhor procedimento a ser seguido e principalmente o valor da multa, sem contar a impossibilidade jurídica de aplicação por analogia do disposto no art. 4º, § 3º, da Resolução ANTT nº 233/2003.

2.18. Diante disso, penso que não há alternativa senão propor o arquivamento do processo, diante da inexistência de norma que discipline e complemente o disposto no art. 78-E da Lei nº 10.233/2001.

3.4. Portanto, firmou-se no âmbito da Agência o entendimento de que, enquanto não editada resolução que atribua determinada multa a uma determinada infração, ainda que constatada a culpabilidade do administrador ou sócio, inviável imputar-lhes penalidade pecuniária.

3.4.1. Nestes termos, diante do entendimento fixado pela Procuradoria Federal junto à ANTT, cujos fundamentos foram acolhidos pelo Colegiado em situação idêntica à tratada nestes autos, proponho o arquivamento deste processo.

#### 4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o exposto, considerando o entendimento fixado no PARECER nº 00186/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, bem como o precedente firmado pelo Colegiado com base nas referidas razões, **VOTO** pelo arquivamento do processo administrativo ordinário instaurado em face de IRANIR OLIVEIRA DE SOUZA FERMOU, por inexistência de norma que discipline o disposto no art. 78-E da Lei nº 10.233/2001.

Brasília, 30 de junho de 2020.

À **Secretaria Geral**, para prosseguimento.

MARCELO VINAUD PRADO

DIRETOR-GERAL  
EM EXERCÍCIO



Documento assinado eletronicamente por **MARCELO VINAUD PRADO, Diretor Geral em Exercício**, em 14/07/2020, às 18:22, 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 **3641023** e o código CRC **8A63656A**.

Referência: Processo nº 50500.981658/2018-81

SEI nº 3641023

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)