



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLA

RELATORIA: DLA

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 33/2023

OBJETO: PROCESSO ADMINISTRATIVO ORDINÁRIO - RECURSO ADMINISTRATIVO

ORIGEM: SUFIS

PROCESSO (S): 50500.349939/2019-25

PROPOSIÇÃO PF/ANTT: NÃO HÁ

ENCAMINHAMENTO: PELO RECONHECIMENTO DO RECURSO LHE ATRIBUINDO O EFEITO SUSPENSIVO, E, NO MÉRITO, SEU INDERIMENTO.

EMENTA

RECURSO CONTRA DELIBERAÇÃO DO COLEGIADO. RECEBIMENTO COMO PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO NOS TERMOS REGIMENTAIS. INOCORRÊNCIA DE CERCEAMENTO DE DEFESA. INOCORRÊNCIA DE NULIDADE POR AUSÊNCIA E DEFICIÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE DA DELIBERAÇÃO RECONHECIDAS. EFEITO SUSPENSIVO INDEFERIDO. RECONSIDERAÇÃO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. PENA DE CASSAÇÃO DE MERCADO MANTIDA.

1. DO OBJETO

1.1. Trata-se de Recurso Administrativo com pedido de efeito suspensivo interposto pela empresa EXPRESSO MAIA LTDA, CNPJ 01.526.219/0001-91, contra a Deliberação nº 111, de 12 de abril de 2023, que aplicou à empresa a pena de cassação do mercado São Luís de Montes Belos (GO) - Várzea Grande (MT), pela infração prevista pelo art. 86, VI, do Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998, com fulcro no art. 78-H da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.

2. DOS FATOS

2.1. O Processo Administrativo Ordinário foi instaurado por meio da Portaria nº 261, de 09 de dezembro de 2019 (SEI nº 2208304), que constituiu Comissão de Processo Administrativo (CPA) para apuração das "denúncias apresentadas pela empresa Expresso São Luiz Ltda. em desfavor da empresa Expresso Maia Ltda., alegando a execução irregular do serviço Goiânia/GO - Cuiabá/MT e do serviço São Luís de Montes Belos/GO - Porto Velho/RO", conforme Nota Técnica SEI Nº 3541/2019/COPRA/GERAP/SUPAS/DIR (SEI nº 1700420).

2.2. Em 23/12/2019, a empresa denunciada foi informada sobre a instalação da referida CPA por meio de mensagem eletrônica (SEI nº 2319451), sendo intimada a apresentar sua defesa no prazo de 30 dias a contar da data da comunicação.

2.3. Tempestivamente, a empresa denunciada apresentou sua defesa (SEI nº 2516572), incluindo documentos de representação (SEI nº 2516573), sustentando, em suma, que a imposição de nova penalidade representaria violação ao princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, a ausência de adequada comprovação das irregularidades e a inidoneidade da ata notarial como meio de prova, pugnano ao final pelo arquivamento do feito.

2.4. Após realizar a devida instrução dos autos, a CPA entendeu que deveria ser aplicada a pena de cassação da Autorização e declaração de inidoneidade da empresa, além de aventar a sobre a possibilidade de responsabilização de seus sócios, conforme exposto no Relatório Final de 26/04/2020 (SEI nº 3284172).

2.5. Diante das sugestões de penalidade apresentadas pela CPA, o Superintendente de Fiscalização de Serviços de Transporte Rodoviário de Cargas e Passageiros (SUFIS) recomendou à Diretoria Colegiada somente a cassação da Autorização para operar o mercado Várzea Grande/MT-São Luís dos Montes Belos/GO, um vez que a declaração de inidoneidade da empresa tornou-se inaplicável, por conta do advento da Lei nº 10.233 de 2001, assim como a responsabilização de seus sócios, por falta de previsão na atual regulamentação, conforme descrito no Relatório à Diretoria SEI Nº 183/2022 (SEI nº 10848175) de 25/04/2022.

2.6. Posteriormente, por meio do Relatório à Diretoria SEI Nº 512/2022 (SEI nº 13417061) de 10/10/2022, o SUFIS alterou a sua recomendação, propondo, dessa vez, a cassação da Autorização da empresa sem limitação de mercado. Além disso, o Relatório levanta a possibilidade da Diretoria Colegiada, alternativamente, converter a pena de cassação em multa.

2.7. Após solicitar por meio de despacho (SEI nº 15956814) que a SUFIS reexaminasse o Relatório à Diretoria supracitado, o relator final designado para a deliberação do processo em reunião de Diretoria Colegiada, Diretor Felipe Queiroz (DFQ), votou pela pena de cassação somente

do mercado São Luís de Montes Belos (GO) - Várzea Grande (MT), com fulcro no art. 78-H da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, o que foi aprovado nos termos da Deliberação nº 111 de 12/04/2023 (SEI nº 16401099).

2.8. Inconformada, a empresa apresentou em 28/04/2023 o presente Recurso Administrativo, com pedido de efeito suspensivo (SEI nº16657202), por meio do qual alega, dentre outras coisas, que o mercado cassado impactará de forma relevante suas operações.

2.9. Em atendimento o art. 39, § 2º, inciso I, do Regimento Interno da ANTT e em consonância com o art. 4º da Instrução Normativa 12/2022, o SUFIS assinou em 05/05/2023 o Relatório à Diretoria Nº 196/2023 (SEI nº16689107), por meio do qual propõe à Diretoria Colegiada que seja conhecido o pedido de reconsideração da empresa, não lhe atribuindo o efeito suspensivo, e, no mérito, negado seu provimento, nos termos da Minuta de Deliberação (SEI nº 16700647).

2.10. No mesmo dia, o SUFIS encaminhou os autos à Assessoria Administrativa e de Apoio - Assad, informando, através de Despacho de Instrução (SEI nº16700662), que "o processo reúne as condições previstas no § 1º do art. 39 do Regimento Interno, que o torna apto para ser sorteado entre os Diretores".

2.11. Assim, o Chefe de Gabinete do Diretor-Geral remeteu os autos à Secretaria-Geral para inclusão na pauta de sorteio, conforme consta no Despacho (SEI nº 16715622) de 05/05/2023.

2.12. Por fim, em 08/05/2023, os autos foram distribuídos a esta Diretoria, conforme consta na Certidão de Distribuição constante dos autos (SEI nº 16743175).

2.13. São os fatos. Passa-se à análise.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. A Resolução 5.083/2016 disciplina o processo administrativo para apuração de infrações e aplicação de penalidades decorrentes de condutas que infrinjam a legislação de transportes terrestres e 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. Nos termos do art. 61, deve-se confirmar se o recurso sob análise incorre em causas de não conhecimento, o que ocorre quando interposto: i) fora do prazo, ii) perante órgão ou autoridade incompetente, iii) apresentado por parte ilegítima ou iv) contra decisão da qual não cabe recurso.

3.3. Quanto à sua tempestividade, verifica-se que, em cumprimento ao art. 2º da Deliberação nº 111, foi enviado o OFÍCIO SEI Nº 11777 (SEI nº16447762), por meio eletrônico e físico, o qual teve confirmação de leitura em 17 de abril de 2023 (SEI nº 16474155) e recebimento com aviso - AR em 18/04/2023 (SEI nº16670794). Como o recurso em análise foi protocolado em 28 de abril de 2023, entende-se pela tempestividade do documento, pois foi interposto dentro do prazo de 10 (dez) dias após o AR, consoante art. 57 da Resolução nº 5.083/2016.

3.4. O recurso possui cabimento, pois se relaciona à Diretoria Colegiada, que tanto é a autoridade que proferiu a decisão quanto é a autoridade decisória superior no âmbito da ANTT.

3.5. No que se refere à legitimidade recursal, considera-se que foi apresentado por representante que detém poderes outorgados para a interposição de recurso (SEI nº 16657204).

3.6. Finalmente, também restou confirmado o requisito da recorribilidade da decisão, pois a decisão objeto do pedido de reconsideração ainda não é definitiva, nos termos do art. 62 da Resolução ANTT nº 5.083/2016, sendo, portanto, passível de recurso. Dessa forma, confirmam-se os requisitos para o conhecimento do recurso.

3.7. Passando à análise de mérito, a empresa alega em seu pedido de reconsideração ter havido cerceamento de sua defesa, devido à ocorrência dos seguintes fatos:

- I - Extemporaneidade da intimação para Alegações Finais;
- II - Inclusões no processo de documentos e relatórios novos não submetidos ao contraditório; e,
- III - Utilização de informações oriundas de processos administrativos simplificados, pendentes de decisão, que afastam a presunção de inocência.

3.8. As alegações de cerceamento da defesa foram prontamente refutadas pela área técnica, conforme relatado em partes do Relatório à Diretoria Nº 196/2023 (SEI nº16689107), os quais reproduzo a seguir, de acordo com cada fato apresentado pela empresa:

- I - Extemporaneidade da intimação para Alegações Finais.

"4.2.2.1 Em análise, informamos que o processo seguiu o rito estabelecido pela Resolução nº 5.083, de 27 de abril de 2016 e Instrução Normativa nº 5, de 23 de abril de 2021.

Resolução nº 5.083/2016

CAPÍTULO II

DO PROCESSO ADMINISTRATIVO ORDINÁRIO

(...)

Seção II

Da instrução

(...)

Art. 92. Encerrada a instrução, o interessado será intimado para, querendo, manifestar-se, no prazo improrrogável de 10 (dez) dias.

Seção III

Da decisão

Art. 93. Encerrada a instrução, o Relatório da Comissão Processante será juntado ao processo e encaminhado à autoridade competente para decisão, conforme o

Instrução Normativa nº 5/2021

Seção III

Do encerramento da instrução processual e da decisão

Art. 18 Encerrada a instrução, o interessado será intimado para manifestar-se, no prazo improrrogável de 10 (dez) dias, em atendimento ao art.92, do Anexo da Resolução nº 5.083, de 2016.

Art. 19. Após o procedimento do art.18, a comissão elaborará o relatório final, que conterà, no mínimo: (...)

Em análise, informamos que o processo de apuração seguiu o rito estabelecido pela Resolução nº 5.083, de 27 de abril de 2016. Cumpre citar trecho do PARECER nº. 00074/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, de 04/03/2020(64784), que entendeu devidamente cumprido o rito do processo.

4.2.2.3 Por consequência, e nos termos dos regulamentos para o processo sancionador na ANTT, a Comissão procedeu à elaboração do Relatório Final pelo qual realizou a análise e apresentou proposta à Diretoria.

4.2.2.4 Portanto, não se vislumbra nulidade do procedimento, pois foi realizado em consonância com as regras estabelecidas. A última manifestação no processo foi sim garantida à parte pela oportunização de manifestação final após o encerramento da instrução. O Relatório elaborado não poderia ser entendido como nova prova, mas sim como análise técnica dos subsídios coletados na apuração para a formação da convicção da Comissão.

4.2.2.5 Ademais, cumpre citar o PARECER n. 00187/2020/PF-ANTT/PGF/AGU(68559) pelo qual a Procuradoria Federal junto à ANTT em sua conclusão manifestou *que com base no que consta destes autos, parece-nos ter sido obedecido o devido processo legal, e suficientemente motivada a penalidade proposta, nos termos do artigo 86, VI, do Decreto nº. 2.521/98 e no artigo 78-A, V, da Lei nº. 10.233/01, razão pela qual a proposição da Comissão deve ser acolhida, com exceção no que se refere à possível punição dos administradores e controladores da Expresso Maia Ltda.*

4.2.2.6 Nesse sentido, entende-se pela improcedência da alegação de extemporaneidade da intimação para Alegações Finais."

II - Incluições no processo de documentos e relatórios novos não submetidos ao contraditório.

"4.2.3.1. Em análise, verifica-se que a alegação da produção de novas provas pela Comissão e Superintendência nos Relatórios sem o contraditório da empresa não se sustentaria, pois tratou-se de levantamento de informações referentes ao histórico de autuações em desfavor da empresa relacionadas ao escopo da apuração, para melhor compor o arcabouço de informações sobre a atuação do regulado. Não se verificaria óbice a esse procedimento, pois não determinaria prejuízo ao interessado pelo simples acesso a informações constantes nesta Agência sobre infrações cometidas pela própria empresa.

4.2.3.2. Deve-se ressaltar que as autuações foram tratadas nos correspondentes processos administrativos simplificados, os quais se encontram em diversas situações, em muitos casos com decisões definitivas pela autoridade competente, tanto por cancelamento como por aplicação de penalidade de multa. Eventuais novas argumentações da empresa sobre aquelas infrações em nada alteraria o resultado nos processos simplificados, portanto não afetaria a formação da convicção da Comissão neste processo.

4.2.3.3. Nota-se da apuração fiscalizatória, decorrente da denúncia, a suficiência de dados coletados de forma a subsidiar a percepção de que a empresa cometeu relevante número de infrações de forma a configurar infração mais gravosa da empresa, pela contumácia verificada, quando da operação da linha CUIABÁ(MT) - MOSQUITO(TO), 11-0035-00, pela utilização do mercado SÃO LUÍS DE MONTES BELOS (GO) a VÁRZEA GRANDE (MT) para a realização do transporte irregular de passageiros entre GOIÂNIA/GO e CUIABÁ/MT mesmo havendo a possibilidade de penas por multas, o que denota postura infracional contumaz pelo juízo do regulado de que tais infrações não ensejariam penas mais gravosas, assim, por entender ser limitada a capacidade coercitiva da Agência aos casos.

4.2.3.4. Nesse sentido, entende-se pela improcedência da alegação de que foram produzidos documentos e relatórios novos não submetidos ao contraditório de forma a tornar nulo o procedimento."

III - Utilização de informações oriundas de processos administrativos simplificados, pendentes de decisão, que afastam a presunção de inocência.

"4.2.4.1. Para a análise, consoante o Relatório à Diretoria 512 (13417061), item 4.2.7., foi verificado que todos os processos referentes aos autos de infração lavrados pela fiscalização e citados na apuração constante das Ordens de serviço GEFIS/ANTT nº 1727/2017 e 1728/2017 (0789163, fls. 54 - 133, 144 - 147) e Relatório Complementar de Fiscalização - Ordem de Serviço nº 1727/2017 e nº 1728/2017 (0789163, fls. 136 - 238) contêm decisão definitiva. Cumpre ressaltar que nenhuma dessas multas aplicadas à empresa consta como paga, conforme informações constantes dos sistemas consultados.

Auto	Data da Infração	Código	Situação
3021021	22/11/2017	401	Dívida Ativa (execução fiscal)
2806185	29/11/2017	401	Encaminhado à PRG
2933578	29/11/2017	401	Dívida Ativa (execução fiscal)
2933579	29/11/2017	401	Dívida Ativa (execução fiscal)
2933580	29/11/2017	401	Dívida Ativa (execução fiscal)
2933581	29/11/2017	401	Dívida Ativa (execução fiscal)
2933583	29/11/2017	401	Dívida Ativa (execução fiscal)
2933584	29/11/2017	401	Dívida Ativa (execução fiscal)
2933585	29/11/2017	401	Dívida Ativa (execução fiscal)
2933586	29/11/2017	401	Dívida Ativa (execução fiscal)
2933587	29/11/2017	401	Dívida Ativa (execução fiscal)
2933588	29/11/2017	401	Dívida Ativa (execução fiscal)
2933577	29/11/2017	401	Dívida Ativa (execução fiscal)
2806186	30/11/2017	304	Dívida Ativa (execução fiscal)
2933576	30/11/2017	401	Dívida Ativa (execução fiscal)

2933582	30/11/2017	401	Dívida Ativa (execução fiscal)
2806187	01/12/2017	304	Dívida Ativa (execução fiscal)
3022381	26/02/2018	401	Dívida Ativa (execução fiscal)
3022403	26/02/2018	209	Inscrito no Serasa
3019473	26/02/2018	210	Dívida Ativa (execução fiscal)
3022386	27/02/2018	210	Dívida Ativa (execução fiscal)
3022387	27/02/2018	401	Dívida Ativa (execução fiscal)
3022384	27/02/2018	210	Inscrito no Serasa
3022383	27/02/2018	401	Dívida Ativa (execução fiscal)
3022410	28/02/2018	210	Inscrito no Serasa
3022409	28/02/2018	401	Dívida Ativa (execução fiscal)
3108691	05/03/2018	401	Dívida Ativa (execução fiscal)
3108688	05/03/2018	111	Dívida Ativa (execução fiscal)
3108686	05/03/2018	401	Dívida Ativa (execução fiscal)
3108687	05/03/2018	401	Dívida Ativa (execução fiscal)
3168253	07/03/2018	401	Dívida Ativa (execução fiscal)
3168254	07/03/2018	111	Dívida Ativa (execução fiscal)
3168255	07/03/2018	112	Dívida Ativa (execução fiscal)
3168260	07/03/2018	210	Dívida Ativa (execução fiscal)
3168258	07/03/2018	418	Dívida Ativa (execução fiscal)
3168256	07/03/2018	401	Encaminhado à PRG
3168259	07/03/2018	418	Dívida Ativa (execução fiscal)
3168261	07/03/2018	210	Dívida Ativa (execução fiscal)
3178028	09/03/2018	401	Dívida Ativa (execução fiscal)
3178029	09/03/2018	210	Dívida Ativa (execução fiscal)
3178030	09/03/2018	111	Dívida Ativa (execução fiscal)
3178031	09/03/2018	203	Dívida Ativa (execução fiscal)
3178032	09/03/2018	415	Dívida Ativa (execução fiscal)

4.2.4.2. Portanto, a alegação de que os processos destacados estavam pendentes de decisão não merece prosperar."

3.9. Ademais, a empresa defende que haja nulidade do ato, por ausência e deficiência de fundamentação, assim como sustenta ter havido ofensa aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade na aplicação da penalidade. Da mesma forma, os argumentos foram rebatidos pela área técnica, conforme destacado em trechos do Relatório à Diretoria supracitado:

"4.2.5.1. Em verificação ao processo, nota-se que foram analisados os argumentos apresentados pela empresa em sua defesa, conforme Relatório Final CPA3284172, parágrafos 10 a 42. Foram rejeitadas as alegações. Em relação ao documento "Alegações Finais. 50500.349939/2019-25 (2712282)", intempestivo, a Comissão não se manifestou. Entretanto, consta do processo a apreciação do documento, pelo Relatório à Diretoria 183 (10848175), itens 4.1 a 4.9, assinado pelo Coordenador, de forma a tornar seu conteúdo conhecido pela Diretoria Colegiada. Não foram consideradas procedentes as alegações.

(...)

4.2.5.2. Em complemento, importa salientar que a apuração da infração grave cometida pela empresa foi escorada nos achados da fiscalização, a qual identificou a operação de serviços não autorizados à transportadora, de forma contumaz. Nesse sentido, alegações sobre interferência de empresas em órgãos reguladores do transporte não se mostrariam suficientes para descaracterizar a conduta infracional da empresa, pois apenas esta determinou sua punição, pelo resultado dos autos de infração lavrados por diferentes agentes fiscais, em mais de uma ocasião e diferentes locais.

4.2.5.3. Pelo exposto, não deveria prosperar o pedido de nulidade processual por suposta desconsideração de prova produzida pela recorrente.

(...)

4.2.6.1. Conforme já expressou o Relatório Final CPA3284172, foi configurada a infração grave cometida pela empresa.

(...)

4.2.6.2. Sobre a alegada desnecessidade da cassação e possível convalidação em multa, não restam dúvidas de que a empresa é contumaz infratora pela realização do transporte irregular de passageiros entre GOIÂNIA/GO e CUIABÁ/MT pela utilização do mercado SÃO LUÍS DE MONTES BELOS (GO) a VÁRZEA GRANDE (MT). Esta Agência não autorizou a empresa a operação da ligação entre GOIÂNIA/GO e CUIABÁ/MT: não consta este mercado em sua Licença Operacional - LOP, por consequência não consta previsto em qualquer de suas linhas.

4.2.6.3. Entende-se que eventual convalidação da cassação do mercado em multa alternativa não se mostraria, ao caso, sugerível, pois o histórico de autuações em desfavor da empresa e dos respectivos processos sancionadores (13795797) demonstra relevante número de multas não pagas pela empresa, e em montante muito superior ao valor calculado para multa alternativa, constante do DESPACHO CGPAS 15980869, parágrafo 30. Dessa forma, se mostraria inócua a convalidação da cassação em nova multa, para a qual não se tem a garantia de futuro pagamento, pois a empresa demonstra não se sensibilizar para com as multas aplicadas pela ANTT, dado o volume de pendências nos sistemas, inclusive com débitos inscritos em dívida ativa. Tudo indica que a multa alternativa não surtiria efeito para demonstrar ao regulado da necessidade do cumprimento das regras estabelecidas e para dissuadi-lo do cometimento de novas irregularidades mais gravosas.

4.2.6.4. Assim, as alegações não mereceriam prosperar, pois entende-se que a pena aplicada de cassação restrita ao mercado em que se verificou a operação irregular já se mostra razoável e proporcional, uma vez que a proposta de cassação de toda a autorização da empresa, originalmente sugerida pela Comissão Processante, já foi suficientemente ajustada ao caso, pela análise constante do DESPACHO CGPAS 15980869."

3.10. Por fim, a empresa solicita que seja atribuído o efeito suspensivo ao recurso, com argumento de que o mercado cassado representa uma das principais fontes de sua receita, o que causaria danos de difícil ou incerta reparação. Entretanto, não foram apresentadas demonstrações

econômico-financeiras que comprovem o argumento.

3.11. Em contrapartida, dados apresentados pela área técnica mostram que a empresa, mesmo tendo o referido mercado cassado, ainda dispõe de autorização para operar em outros 163 (cento e sessenta e três) mercados, o que indica a viabilidade da continuidade da prestação dos serviços e enfraquece a tese do efeito suspensivo apresentada pela empresa.

3.12. Assim, considerando que não foram trazidos fatos novos no pedido de reconsideração da empresa, suficientes para modificar o entendimento da adequação da pena aplicada, conforme apresentado na Relatório à Diretoria da SUFIS, sugiro que a penalidade aplicada na Deliberação nº 111 de 12/04/2023 seja mantida.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o exposto, VOTO por conhecer o Pedido de Reconsideração interposto pela empresa Expresso Maia Ltda., CNPJ nº 01.526.219/0001-91, não lhe atribuindo o efeito suspensivo, para, no mérito, negar-lhe provimento, nos termos da minuta de deliberação acostada aos autos (SEI nº 16868857).

Brasília, 24 de maio de 2023.

(assinado eletronicamente)

LUCAS ASFOR ROCHA LIMA

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **LUCAS ASFOR ROCHA LIMA**, Diretor, em 24/05/2023, às 15:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **16846015** e o código CRC **26D39206**.

Referência: Processo nº 50500.349939/2019-25

SEI nº 16846015

St. de Clubes Esportivos Sul Trecho 3 - Telefone Sede: 61 3410-1000 Ouvidoria ANTT: 166

CEP 70200-003 Brasília/DF - www.antt.gov.br