



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLL

RELATORIA: DLL

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 33/2023

OBJETO: Processo Administrativo Ordinário

ORIGEM: SUFIS

PROCESSO (S): 50500.114424/2018-25

PROPOSIÇÃO PRG: PARECER n. 00202/2020/PF-ANTT/PGF/AGU

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

1. DO OBJETO

1.1. Tratam os autos de Processo Administrativo Ordinário instaurado para apurar indícios de irregularidades cometidas pela empresa PRINCESA DO NORTE S.A por suspeita de prática de serviço não autorizado na linha Assis/SP - Curitiba/PR.

2. DOS FATOS

2.1. Em 24 e 30/01/2018, a empresa Guerino Seiscento Transportes S.A. - Guerino protocolou denúncias nesta Agência (Vol. 1 - 0191617) contra a empresa PRINCESA DO NORTE S.A., relatando que a denunciada estaria operando Assis/SP - Curitiba/PR sem autorização desta Agência, mediante disponibilidade em sítio eletrônico e em agências de venda de passagem para Curitiba/PR e Ponta Grossa/PR, como linha fictícia 301 Curitiba/PR a Assis/SP - prefixo 03100. Posteriormente, a denúncia foi reiterada em 20/06/2017 e 24/11/2017 (Vol. 2 - 0191626).

2.2. O fato relatado foi confirmado pela fiscalização desta Agência, conforme Ordens de Serviço URSP/ANTT nº 1634/2017 e nº 1662/2017 (0191626 - fls. 16 e 21). Por meio dessas, foi identificada a execução de linha não autorizada entre Curitiba/PR e Assis/SP, mediante prolongamento irregular da linha estadual Curitiba/PR - Jacarezinho/PR.

2.3. Ato contínuo, por meio do OFÍCIO 273/2018/SUPAS/ANTT, de 23/03/2018 (0191626, fl. 40), a Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros - SUPAS, determinou à empresa PRINCESA DO NORTE S.A. que cessasse qualquer irregularidade praticada na operação de seus serviços e retomasse a imediata prestação dos serviços na forma autorizada, sob pena de aplicação das sanções previstas na legislação em vigor.

2.4. Em sua resposta em 23/03/2018 (0191626, fl. 40), a empresa alegou que "solicitou o atendimento temporário do mercado de Assis/SP a Curitiba/PR, via Jacarezinho/PR, Santo Antônio da Platina/PR, Wenceslau Braz/PR e Ponta Grossa/PR, por meio do processo administrativo 50500.201944/2016-13, protocolado em 06/06/2016, com a finalidade de operação pelo prazo de 12 (doze) meses, nos termos do artigo 45 da referida Resolução (...). Em resposta, a ANTT enviou e-mail datado de 07/10/2016, informando o indeferimento de alguns mercados (...) salientar que os mercados de Assis/SP a Curitiba/PR, Wenceslau Braz/PR a Assis/SP e Ponta Grossa/PR a Assis/SP não são atendidos regularmente por nenhuma outra empresa transportadora, além de estarem num raio maior que 50 (cinquenta) quilômetros de um mercado já atendido, de modo que a Empresa Princesa do Norte S/A preenche todos os requisitos legais para operação de tais mercados, na forma requerida, junto ao referido processo 50500.397113/2016-20 (...) Registre-se que o mercado entre Assis/SP a Curitiba/PR é uma reivindicação antiga da população que busca, há vários anos, uma ligação direta entre as referidas cidades (...)".

2.5. Em 11/11/2018, nos termos da Ordem de Serviço URSP/ANTT nº 1526/2018 (0191626, fl. 50), foi realizada nova fiscalização em viagem embarcada, na qual se constatou que "diferentemente do apontado, a empresa emite bilhetes constando como linha "Curitiba a Assis", não se valendo do expediente de prolongar linha estadual (...) Conclui-se que a empresa, embora não se valha de linha estadual para dissimular, permanece explorando mercado ao qual não possui outorga".

2.6. Posteriormente, por diversas vezes, a Guerino reiterou a denúncia, tendo sido todos os protocolos anexados aos presentes autos. Dessa forma, por meio da Portaria nº 07, de 07 de janeiro de 2020 (2431360), foi constituída a Comissão de Processo Administrativo para apurar os fatos imputados à PRINCESA DO NORTE S.A.

2.7. Notificada para apresentar sua defesa, a empresa o fez por meio do protocolo 50500.014674/2020-81. Em resumo, afirmou, à época, que atuava regularmente na linha Curitiba/PR a Assis/SP desde antes da criação da ANTT, tendo sempre cumprido com todos os requisitos exigidos pela administração pública para a continuidade da operação. Destacou que por meio do protocolo 50500.201944/2016-23 solicitou à ANTT autorização para dar continuidade à operação, com base no art. 46, incisos I e II da Resolução 4.770/2015. Destacou que, diante da demora da Agência de analisar o pedido, e entendendo a própria empresa que preenchia os requisitos estabelecidos para obtenção da autorização do mercado, adotou tratar-se de circunstância que autorizaria a continuidade da prestação de serviços até que a ANTT se manifestasse, expressa e

motivadamente, a respeito do requerimento.

2.8. Em suas alegações finais (50500.025047/2020-75) a empresa reiterou os termos da defesa administrativa, bem como requereu que fosse julgada improcedente a denúncia. Após, foi elaborado o Relatório Final pela Comissão (3357304), em 07/05/2020. Entendo a Comissão que a PRINCESA DO NORTE S.A. vinha há anos operando o trecho Assis/SP - Curitiba/PR irregularmente. Quanto ao requerimento 50500.2019442016-13, que a empresa afirmava estar pendente de análise, entendeu a Comissão que houve sim a resposta da solicitação, nos exatos termos em que fora pleiteado, qual seja, de atendimento temporário de mercado, com base na Resolução nº 5.629/2017. Destacou a Comissão, ainda, que a empresa nunca obteve a autorização especial para operar o trecho.

2.9. Segundo a Comissão de Processo Administrativo, a conduta da PRINCESA DO NORTE S.A. configurou prática reiterada e sistemática de exploração de serviços, para os quais a empresa não tinha autorização. Configurada a infração, a Comissão aduz, que a conduta deveria ensejar, nos termos do art. 78-A da Lei nº 10.233/2011, a penalidade de declaração de inidoneidade:

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:

(...)

IV - declaração de inidoneidade.

2.10. Em 14/10/2022, o Superintendente de Fiscalização de Serviços de Transporte Rodoviário de Cargas e Passageiros - SUFIS juntou aos autos o Relatório à Diretoria 482/2022 (13273263) explicando os principais andamentos e documentos do processo e apresentando a análise realizada pela Comissão de Processo Administrativo.

2.11. Acrescentou ainda o Superintendente que a PRINCESA DO NORTE S.A. recebeu, posteriormente, autorização para prestar serviços de transporte nas seções até então operadas irregularmente pela empresa. Por meio da Deliberação nº 488/2020, a empresa foi autorizada a operar os mercados de Assis/SP para Curitiba/PR, Ponta Grossa/PR e Wenceslau Braz/PR. De tal forma, atualmente, os serviços prestados pela empresa entre as cidades de Assis/SP e Curitiba/PR são devidamente autorizados pela Agência.

2.12. Por fim, quanto à penalidade sugerida pela Comissão, manifestou-se o Superintendente da seguinte forma:

4.3.2. Convém citar a inaplicabilidade ao presente caso da pena de inidoneidade e a impossibilidade jurídica transitória de se proceder ao processamento dos administradores ou controladores. No DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00140/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, referente ao PARECER n. 00227/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (3614628), opinou-se:

(...)

a) **pela inaplicabilidade ao presente caso da pena de inidoneidade prevista no Decreto nº 2.521/1998, uma vez que a norma foi tacitamente revogada pelo disposto no art. 78-I da Lei nº 10.233, de 2001;**

b) **pela impossibilidade jurídica transitória de se proceder ao processamento dos administradores ou controladores com base no art. 78-E enquanto não sobrevier Resolução desta Agência fixando as multas em que incorrerão caso concorram com dolo ou culpa na infração praticada pela pessoa jurídica regulada;**

2. Sobre a ressalva contida em a), recentemente, esta Procuradoria reconheceu no bojo do PARECER n. 00229/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (Processo nº 50500.330532/2019-24), que o art. 86 do Decreto nº 2.521/1998, que prevê as hipóteses de aplicação da pena de inidoneidade, foi superado pelo art. 78-I da Lei nº 10.233/2001, que estabelece de forma taxativa as situações ensejadoras de aplicação desta sanção: "A declaração de inidoneidade será aplicada a quem tenha praticado atos ilícitos visando frustrar os objetivos de licitação ou a execução de contrato". Esta foi a fundamentação invocada naquela oportunidade:

(...)

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.

(...)

3. A respeito da ressalva b), proponho reforma do disposto nos parágrafos 21 e 22 do Parecer, que opina pelo processamento do administrador ou controlador do ente regulado réu nestes autos, porquanto, após a prolação da manifestação, **houve revisão do entendimento desta Procuradoria no sentido da inviabilidade jurídica de punição do administrador ou controlador enquanto não forem fixadas em regulamento pela Diretoria as multas nas quais incorrerá, para adequada e válida incidência do disposto no art. 78-E da Lei nº 10.233, de 2001.** (grifos nossos)

4.3.3. Dessa forma, verifica-se inadequado ao caso a aplicação das penas previstas pelo art. 78-A, V e 78-E da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001. Assim, a proposição realizada pela Comissão Processante quanto à declaração de inidoneidade não deveria prosperar.

(...)

4.3.6. Foi verificado que os mercados operados pela empresa - Assis (SP) - Curitiba (PR) e Assis (SP) - Ponta Grossa (PR) - citados como irregulares à época das fiscalizações, foram autorizados à Empresa Princesa do Norte S/A, pela PORTARIA nº 488, de 31 de julho de 2020 (D.O.U. 20/08/2020) e pelo início da operação da linha de prefixo 09-0430-00 - Curitiba (PR) - Assis (SP), em 16/09/2020, ativa até a presente data.

4.3.7. Nota-se que, à época da apuração fiscalizatória, anterior à autorização recebida pela empresa, foram constatadas irregularidades que configuraram a realização de serviço não autorizado, nos termos das denúncias recebidas pela ANTT. Foram lavrados os autos de infração correspondentes às irregularidades verificadas, nos termos estabelecidos pela Resolução nº 233, de 25 de junho de 2003. Os processos instaurados para apuração das infrações relatadas nos autos de infração citados neste processo, conforme dados extraídos dos sistemas, apontam que as penalidades de multa já foram configuradas e aplicadas para as irregularidades constatadas.

4.3.8. Portanto, entende-se que a aplicação, hoje, de sanções pela infração verificada naquele momento, não se mostraria compatível com a situação atual verificada dos mercados da empresa.

2.13. De tal forma, o Superintendente sugeriu o arquivamento dos autos sem a aplicação de penalidades e encaminhou o processo para a deliberação da Diretoria Colegiada.

2.14. Conforme Certidão 13945508, o processo foi distribuído, mediante sorteio, a esta DLL.

2.15. É o relato dos fatos. Passo à análise.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. A Resolução nº 5.083/2016 dispõe sobre o processo administrativo para apuração de infrações e aplicação de penalidades decorrentes de condutas que infringem a legislação de transportes terrestres, bem como que desrespeitem os deveres estabelecidos nos editais de licitações, nos contratos de concessão, de permissão e de arrendamento e nos termos de outorga de autorização.

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

3.3. De acordo com o art. 1º, § 1º, da Resolução nº 5.083/2016, o processo administrativo de apuração de infrações é dividido, essencialmente, em três partes: instauração, instrução e decisão. A forma como essas partes se desenvolve varia de acordo com a natureza da penalidade. Se se tratar de penalidade de advertência ou multa, o processo terá um rito simplificado (art. 5º), ao passo que as demais penalidades serão apurados por meio do rito ordinário (art. 4º).

3.4. Dessa forma, à luz do que dispõe a Resolução e a Instrução Normativa, entendo que a tramitação processual se deu de maneira esmerada, haja vista que foi instaurado por autoridade competente; foi devidamente instruído por uma Comissão Processante de 3 servidores efetivos; foi oportunizada a apresentação de defesa prévia e alegações finais; e será decidido por esta Diretoria Colegiada. Portanto, no que tange ao aspecto formal, resta incólume a atuação da Agência.

3.5. A Comissão de Processo Administrativo foi instaurada por meio da Portaria nº 7/SUPAS/ANTT, de 7 de janeiro de 2020, de acordo com o que dispõe o art. 89, do Decreto nº 2.521/1998 e a Resolução nº 5.083/2016, para apurar os fatos narrados referentes à PRINCESA DO NORTE S.A.

3.6. Em sua defesa a empresa sustentou, em apertada síntese, que operava a ligação Assis/SP - Curitiba/PR desde 1997; bem como protocolou pedido de autorização para dar continuidade à operação, com base no art. 46, incisos I e II da Resolução nº 4.770/2015. Segundo a empresa, a ANTT teria ficado inerte quanto à análise de tal requerimento. Defendeu que não está diante do exercício irregular de transporte de passageiros, mas sim de mora da administração pública em reconhecer o preenchimento de todas as condições exigidas; circunstância essa que autorizaria a continuidade da prestação de serviços até manifestação da Agência. Destacou, por fim, que a operação da linha Assis/SP - Curitiba/PR sempre foi feita com presteza e que a "perda" dessa autorização por inércia da ANTT feriria os princípios da finalidade e da eficiência, cerceando a população de um serviço indispensável.

3.7. Contudo, conforme verificado pela fiscalização em viagem embarcada, a empresa emitia bilhetes constando como linha Curitiba/PR - Assis/SP. Embora não se valesse de prolongamento de linha estadual para dissimular uma operação irregular, a empresa explorava mercado para o qual não possuía outorga à época. Conforme consta na Ordem de Serviço nº 1526/2016/COFIS/URSP/ANTT (0191626 - fls. 53 e ss), o bilhete de passagem para realizar tal fiscalização foi adquirido no sítio eletrônico da própria transportadora, onde o serviço era livremente comercializado como se autorizado fosse. O embarque do fiscal se deu em Assis/SP, com destino a Curitiba/PR. Nos termos do que consta na referida Ordem de Serviço, a empresa emitia o bilhete constando Assis/SP - Curitiba/PR como linha regular, embora se tratasse de serviço não autorizado. Destaca-se que para ludibriar uma eventual fiscalização, utilizou-se o letreiro "Lins - Curitiba", o que, diferente do serviço que estava sendo executado, induzia o passageiro a erro.

3.8. Feito esse breve relato, importante mencionar que o fato de o art. 40 do Decreto nº 2.521/1998 permitir o embarque e o desembarque de passageiros nos terminais das linhas, em seus respectivos pontos de seção ou nos pontos de parada, e o art. 6º da Resolução 4.282/2014 determinar que a venda de bilhetes de passagem deverá ser efetuada em todos os pontos de seção da linha não confere o direito à transportadora de ofertar serviços como se lhe tivessem sido autorizados pela Agência.

3.9. Além do mais, apesar de o passageiro poder comprar um bilhete de passagem para uma determinada seção e embarcar ou desembarcar em pontos distintos de sua origem ou destino, "por iniciativa própria", não quer dizer que a transportadora possa oferecer esse tipo de serviço em seu guichê e o passageiro, sem ser coagido física ou psicologicamente, venha a adquirir essa "facilidade". Na verdade, o objetivo é assegurar ao passageiro o direito insculpido no art. 5º, inciso XV, da nossa Carta Magna, de permanecer ou não dentro do veículo, por sua livre e espontânea vontade, pelo tempo e circunstância que entender necessários.

3.10. Assim, entendo que o elemento caracterizador da prática de serviço não autorizado é a

participação ativa da empresa na comercialização do trecho não autorizado, o que ficou devidamente demonstrado nos autos, bilhetes de passagem com horário de embarque (0191626 - fls. 56 e ss), canal disponibilizado no site da empresa para compras dos bilhetes (0191544 - fl. 4; 0185221 - fl. 6). Importante ressaltar que o fato de a empresa PRINCESA DO NORTE S.A. afirmar que operava o serviço Curitiba/PR - Assis/SP desde 1997, não lhe conferia o direito de prestar esse ou qualquer outro serviço sem respeito às regras previstas na Resolução nº 4.770/2015 para obtenção de autorização para exploração dos mercados.

3.11. Também não se está discutindo nestes autos se a transportadora prestava um serviço de qualidade ou não, mas se estava realizando serviço não autorizado, praticada vedada pela legislação que rege a matéria:

Lei nº 10.233/2001

[...]

Art. 14. Ressalvado o disposto em legislação específica, o disposto no art. 13 aplica-se conforme as seguintes diretrizes:

[...]

§ 2º É vedada a prestação de serviços de transporte coletivo de passageiros, de qualquer natureza, que não tenham sido autorizados, concedidos ou permitidos pela autoridade competente.

[...]

Decreto nº 2.521/1998

Art. 32. Incumbe à Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT:

[...]

III - fiscalizar, permanentemente, a prestação do serviço delegado e coibir o transporte irregular, não permitido ou autorizado;

[...]

3.12. **Diante de todo o exposto, entendo que está devidamente caracterizada a prática da infração à época.**

3.13. Assim, passo a analisar a penalidade aplicável ao caso concreto.

3.14. Após os devidos trâmites legais, nos termos da Resolução nº 5.083/2016, a Comissão Processante elaborou o Relatório Final (3357304), recomendando à Diretoria Colegiada a aplicação da pena de declaração de inidoneidade à empresa pela prática de serviço não autorizado.

3.15. Diante disso, em atendimento ao art. 20 da Instrução Normativa nº 5/2021 e ao art. 39, § 2º, inciso I e V, do Regimento Interno da ANTT, os autos foram remetidos ao Superintendente de Fiscalização de Serviços de Transporte Rodoviário de Cargas e Passageiros para que, previamente à remessa dos autos à Diretoria Colegiada, elaborasse o Relatório à Diretoria e a minuta de Deliberação.

3.16. Foram redigidos, inicialmente, o Relatório à Diretoria 148/2022 (10458969) e minuta de Deliberação (10814719), assinados apenas pelo Coordenador, propondo à Diretoria Colegiada a aplicação da pena de suspensão do mercado Assis/SP - Curitiba/PR à empresa PRINCESA DO NORTE S.A., pelo período de 42 dias, facultando à empresa a manutenção da operação por até 90 dias e determinando a interrupção da venda de bilhetes pelo menos 30 dias úteis antes daquele prazo.

3.17. No entanto, foram acostados posteriormente aos autos o Relatório à Diretoria 482/2022 (13273263) e a minuta de Deliberação (13853790), propondo à Diretoria Colegiada o arquivamento do presente processo administrativo. De acordo com este Relatório, o processo merece ser arquivado, tendo em vista que empresa obteve posterior autorização da Agência para operar os mercados Assis (SP) - Curitiba (PR) e Assis (SP) - Ponta Grossa (PR) - citados como irregulares à época das fiscalizações, conforme se verifica da Portaria nº 488, de 31 de julho de 2020 (D.O.U. 20/08/2020) e pelo início da operação da linha de prefixo 09-0430-00 - Curitiba (PR) - Assis (SP), em 16/09/2020, ativa até a presente data. Vejamos trecho do Relatório à Diretoria 482/2022 (13273263):

(...)

4.3.6. Foi verificado que os mercados operados pela empresa - Assis (SP) - Curitiba (PR) e Assis (SP) - Ponta Grossa (PR) - citados como irregulares à época das fiscalizações, foram autorizados à Empresa Princesa do Norte S/A, pela PORTARIA nº 488, de 31 de julho de 2020 (D.O.U. 20/08/2020) e pelo início da operação da linha de prefixo 09-0430-00 - Curitiba (PR) - Assis (SP), em 16/09/2020, ativa até a presente data.

4.3.7. Nota-se que, à época da apuração fiscalizatória, anterior à autorização recebida pela empresa, foram constatadas irregularidades que configuraram a realização de serviço não autorizado, nos termos das denúncias recebidas pela ANTT. Foram lavrados os autos de infração correspondentes às irregularidades verificadas, nos termos estabelecidos pela Resolução nº 233, de 25 de junho de 2003. Os processos instaurados para apuração das infrações relatadas nos autos de infração citados neste processo, conforme dados extraídos dos sistemas, apontam que as penalidades de multa já foram configuradas e aplicadas para as irregularidades constatadas.

4.3.8. Portanto, entende-se que a aplicação, hoje, de sanções pela infração verificada naquele momento, não se mostraria compatível com a situação atual verificada dos mercados da empresa.

4.3.9. Esta Agência autorizou à Princesa do Norte, em 2020, antes da decisão definitiva neste processo administrativo ordinário, a operação dos mercados que eram irregulares à época da apuração em 2017.

(...)

3.18. Com a devida vênia ao entendimento contido no Relatório à Diretoria 482/2022 (13273263), entendo que o processo administrativo não deve ser arquivado. Com efeito, não podemos nos esquivar do motivo que ensejou a abertura do processo administrativo ordinário: a prática contumaz da irregularidade e a não cessação da prática com a punição com base na Resolução nº 233/2003. É inegável, ainda, que a própria empresa reconheceu que operou o serviço sem autorização da administração por muitos anos. Ou seja, não se trata de um mero casuísmo; razão pela qual a infração pode ser tipificada como grave descrita no art. 78-H da Lei nº 10.233/2001.

3.19. Destaco, inclusive, que após a notificação da empresa por meio do OFÍCIO 273/2018/SUPAS/ANTT 0191626, fl. 40), para que cessasse qualquer irregularidade praticada na operação de seus serviços e retomasse a imediata prestação dos serviços na forma autorizada, foram encaminhadas diversas outras denúncias, todas relacionadas ao mesmo fato e apensadas aos presentes autos. Assim, percebe-se que não se tratava de prática isolada, pontual ou circunstancial. Os documentos contidos no processo dão conta de que empresa possuía todo um sistema engendrado para viabilizar de forma contumaz a execução irregular do serviço Curitiba (PR) - Assis (SP). Não bastasse isso, a empresa ainda confirmou, em sua defesa prévia e em sede de alegações finais, que prestava o serviço há anos mesmo sem autorização da ANTT.

3.20. Ressalte-se que, embora essas práticas não estejam mais sujeitas à penalidade de declaração de inidoneidade, por força da mudança de regime de delegação dos serviços e do art. 78-I da Lei nº 10.233/2001, elas são consideradas graves pela legislação que rege o transporte rodoviário interestadual de passageiros, ex vi art. 86 do Decreto nº 2.521/1998:

[...]

Art. 86. A penalidade de declaração de inidoneidade da transportadora aplicar-se-á nos casos de:

[...]

II - apresentação de informações e dados falsos, em proveito próprio ou alheio ou em prejuízo de terceiros;

[...]

VI - prática de serviço não autorizado ou permitido.

[...]

3.21. Portanto, a infração em apuração não decorreu de desvios pontuais da transportadora ante as regras de operação dos serviços, mas de uma prática orquestrada e contínua, sujeita, pois, a penalidade mais grave do que aquela prevista na Resolução nº 233/2003.

3.22. Além do mais, é entendimento do Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal, conforme consta no Parecer nº 00028/2015/DEPCONSU/PGF/AGU, ratificado pela Procuradoria Federal junto à ANTT em diversos pareceres, que não se aplica, na seara administrativa, a retroatividade da norma penal benigna. Nessa toada, assim como ocorre na hipótese de a Agência criar normas supervenientes, atenuando ou até eliminando uma determinada penalidade, a autorização conferida a uma transportadora para prestar serviços que vinha explorando de maneira irregular não pode se caracterizar como uma espécie de indulto, capaz de isentá-la da responsabilidade pelos atos praticados antes da autorização.

3.23. Por tudo isso, entendo que a empresa está sujeita à pena de cassação. Por outro lado, não podemos nos esquivar das informações contidas nos autos, no sentido de que a empresa vem prestando um serviço de qualidade, bem como que buscou regularizar sua situação, mediante a obtenção da autorização perante a Agência. Assim, creio que há elementos para que a Diretoria Colegiada, com base no art. 65 da Resolução nº 5.083/2016, converta a penalidade não pecuniária em multa.

3.24. Para tanto, recorro-me à manifestação da SUFIS no DESPACHO CGPA 6274586, após apresentada, por esta Diretoria, solicitação de diligência (16268035):

2. Para a definição do valor da multa, estabelece a Resolução nº 233, de 25 de junho de 2003:

Art. 4º Nos casos em que houver previsão legal para aplicação da pena de suspensão, cassação, decretação de caducidade da outorga ou declaração de inidoneidade, a Diretoria da ANTT poderá, alternativamente, aplicar a pena de multa, considerando a natureza e a gravidade da infração, os danos dela resultantes para o serviço e para os usuários, a vantagem auferida pelo infrator, as circunstâncias agravantes e atenuantes, os antecedentes do infrator e a reincidência genérica ou específica.

§ 1º Nos casos em que a infratora é empresa permissionária, o valor da multa será de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), considerando-se como valor de referência o resultado da soma do valor mínimo da multa com o valor de R\$0,000036 (trinta e seis milionésimos de real) por unidade de passageiro-quilômetro transportado no(s) serviço(s) atingido(s) pela sanção convertida, no período de um ano, mediante a seguinte fórmula:

$M(P) = 20.000,00 + 0,000036 \cdot P$ onde: $M(P)$ = valor básico de referência da multa em R\$;

20.000,00 = valor mínimo da multa em R\$;

0,000036 = acréscimo por unidade de passageiros-quilômetro por ano em R\$/pass-km; e

P = quantidade de passageiros-quilômetro por ano em passkm.

§ 2º Para fins de cálculo da multa de que trata o § 1º, será considerada a última produção anual de transporte em passageiro por quilômetro (pass.km) informada pela empresa por ocasião do levantamento de informações para elaboração do Anuário Estatístico.

3 Foi realizada consulta ao sítio da ANTT - [Dados operacionais do Regular - Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT](https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/passageiros/transporte-interestadual-regular/dados-operacionais-do-regular) (<https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/passageiros/transporte-interestadual-regular/dados-operacionais-do-regular>), da qual foram extraídos os [Dados Operacionais Mensais - SERVIÇO REGULAR - 2021](#). Cumpre ressaltar que, pelo fato desta análise estar sendo realizada no ano de 2023, efetuamos novo levantamento de dados operacionais da empresa no intuito de determinar o valor de eventual pena alternativa de multa, com os dados referentes ao ano de 2022, em atenção ao § 2º do art. 4º da Resolução ANTT nº 233, de 2003. Entretanto, os dados disponíveis referentes à empresa no ano de 2022 ainda são parciais, motivo pelo qual optou-se pelo uso dos dados consolidados de 2021.

4. Para a definição da quantidade de passageiros-quilômetro por ano - P (passkm), foram retirados os dados da planilha referentes à quantidade de passageiros que foram transportados em 2021 nos mercados da empresa, e este valor foi multiplicado pelo número de quilômetros estipulado para toda a extensão do mercado correspondente (16275062). Chegou-se aos valores:

I - Janeiro de 2021 a Junho de 2021: Passkm = 45312625,62

II - Julho de 2021 a Dezembro de 2021: Passkm = 62398236,15

III - Passkm (total de 2021) = 45312625,62 + 62398236,15 = **107.710.861,77**

5. $M(P) = 20.000,00 + 0,000036 \cdot P$, logo: $M(P) = 20.000,00 + 0,000036 \cdot 107.710.861,77 = 20.000,00 + 3.877,59 = 23.877,59$.

6. Dessa forma, propõe-se o valor de multa em R\$ 23.877,59 (vinte e três mil e oitocentos e setenta e sete reais e cinquenta e nove centavos), pelos dados operacionais da empresa coletados, referentes ao ano de 2021.

3.25. Conquanto a Procuradoria tenha se manifestado em outros autos no sentido de que a metodologia de dosimetria da pena deva estar em instrução normativa da Agência, creio que não haja óbice para a sua aplicação ao caso em análise, sem prejuízo de, posteriormente, ser incorporada em ato normativo da Agência.

3.26. Os critérios utilizados pela SUFIS não fixam os "*limites mínimo e máximo de acréscimo ou redução*" decorrentes da aplicação do disposto no art. 67 da Resolução nº 5.083/2016, mas buscam objetivar a aplicação dos incisos previstos nos §§ 1º (atenuantes) e 2º (agravantes), os quais devem ser sempre considerados na fixação da penalidade. Apesar de não terem sido definidos os limites mínimos e máximos para o caso das multas decorrentes de convalidação, o art. 4º, §§ 1º e 3º, da Resolução nº 233/2003 define o menor valor e o maior valor de referência da multa, de sorte que, enquanto não definidos os limites de que trata o art. 67, § 4º, da Resolução nº 5.083/2016, é defensável o aumento ou o decréscimo do valor da multa pela observância das atenuantes e das agravantes, desde que dentro do intervalo entre o menor e o maior valor de referência. O § 5º desse dispositivo normativo permite expressamente que, após realizado o cálculo do valor de referência da multa, ele poderá ser minorado ou majorado, mediante decisão fundamentada.

3.27. Dessa forma, como o valor sugerido pela SUFIS de R\$ 23.877,59 (vinte e três mil e oitocentos e setenta e sete reais e cinquenta e nove centavos) no DESPACHO CGPAS16274586, está dentro do intervalo dos valores de referência da multa de que trata o art. 4º, § 1º, da Resolução nº 233/2003 (R\$ 20.000,00 e R\$ 200.000,00), a Diretoria Colegiada poderá adotá-lo para fins de convalidação da pena de cassação em multa.

3.28. **Levando isso em consideração, proponho à Diretoria Colegiada a aplicação da pena alternativa de multa no valor de R\$ 23.877,59 (vinte e três mil e oitocentos e setenta e sete reais e cinquenta e nove centavos), conforme sugerido pela SUFIS.**

3.29. Por fim, a título de considerações finais, ao analisar o processo, notei uma questão que não compromete a lisura da instrução processual, mas que deve ser ponderada SUFIS. Foram juntados aos autos pela Superintendência dois relatórios à Diretoria: um assinado apenas por um Coordenador e outro emitido pelo Superintendente, juntamente com uma Gerente e um Coordenador. Ocorre que, nos termos do Regimento Interno da ANTT e da Instrução Normativa 12/2022, o Superintendente deveria ter juntado aos autos apenas um relatório à Diretoria. A manutenção de dois documentos de mesma natureza, apesar de estarem assinados por signatários diferentes, pode comprometer a clareza processual. Dessa forma, recomendo à SUFIS que, quando acontecer esse tipo de situação, mantenha apenas uma versão no processo, mediante o cancelamento do documento que deve ser retirado do processo e a inserção de "termo de cancelamento de documento", justificando a medida.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante todo o exposto, considerando as manifestações técnicas e jurídicas contidas nos autos, VOTO por aplicar à empresa PRINCESA DO NORTE S.A., com fundamento no art. 65 da Resolução nº 5.083, de 27 de abril de 2016, a penalidade de multa no valor de R\$ 23.877,59 (vinte e três mil e oitocentos e setenta e sete reais e cinquenta e nove centavos).

Brasília, 12 de abril de 2023.

LUCIANO LOURENÇO DA SILVA
Diretor



Documento assinado eletronicamente por **LUCIANO LOURENÇO DA SILVA, Diretor**, em 12/04/2023, às 10:05, 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 16288732 e o código CRC 279E4CA3.