



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO VISTA

RELATORIA: DDB

TERMO: VOTO-VISTA À DIRETORIA

NÚMERO: 7/2021

OBJETO: PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO CONTRA DELIBERAÇÃO 370/2020

ORIGEM: SUFIS

PROCESSO: 50500.248593/2014-34

PROPOSIÇÃO PRG: PARECER 00070/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 915056); NOTA 00156/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 3767839); DESPACHO 06856/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 3767866); PARECER 00295/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 3767874)

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

1. DO OBJETO

1.1. Trata-se de pedido de reconsideração interposto pela sociedade empresária EUCATUR - Empresa União Cascavel de Transportes e Turismo Ltda. (EUCATUR), contra decisão da Diretoria Colegiada que cominou, em seu desfavor, a pena de cassação de autorização especial.

2. DOS FATOS

2.1. A instauração do processo administrativo sancionador motivou-se por operação de fiscalização no Terminal Rodoviário de Alta Floresta/MT, em 5/11/2014, quando servidores da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) encontraram bilhete de passagem emitido pela EUCATUR, no qual constam informações da linha Alta Floresta (MT) - Porto Velho (RO), a evidenciar operação não autorizada de serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros, conforme assinalado no Memorando 642/2014/URCN/GEFIS/SUFIS, de 26/11/2014 (SEI nº 0179507, fls. 3-4).

2.2. Por força da Deliberação 51/2016 (SEI nº 0179507, fl. 111), instaurou-se a lide administrativa, designando-se Comissão de Processo Administrativo, conforme Portaria SUPAS 46/2016 (SEI nº 0179507, fl. 114).

2.3. A tríade processante, em sede de Relatório Final, lavrado em 15/1/2020 (SEI nº 2455811), anota que a EUCATUR tem como "prática sistemática, organizada e reiterada a execução de serviço para qual não detém autorização da ANTT", e conclui pela recomendação da pena de cassação da autorização e declaração de inidoneidade, em prazo a ser fixado pela Diretoria Colegiada.

2.4. A decisão contra a qual se insurge a Peticionante, mediante pedido de reconsideração, consubstancia-se na Deliberação 370/2020, publicada na Imprensa Oficial em 13/8/2020 (SEI nº 3922625), que acolhe o Relatório Final da Comissão de Processo Administrativo e aplica a pena de cassação da autorização especial à Eucatur - Empresa União Cascavel de Transportes e Turismo Ltda, CNPJ nº 76.080.738/0001-78, com fulcro no art. 78-A, IV, c/c o 78-H da Lei 10.233/2001.

2.5. Após o regular trâmite, o processo foi incluído em pauta para votação na 910ª Reunião Deliberativa Presencial, realizada em 20/7/2021, instruído com voto e proposta de deliberação pelo Diretor-Relator, a saber: VOTO DMM 47 (SEI nº 7266974) e MINUTA DE DELIBERAÇÃO DMM (SEI nº 7268287).

2.6. Àquela ocasião pedi vista do processo, ao qual sucede a apresentação de voto-vista, na forma do art. 79, §1º, do Regimento Interno.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. O pedido de reconsideração (SEI nº 3941496), de 17/8/2020, insta pela reforma da Deliberação 370/2020, e suspensão de seus efeitos, até final decisão sobre o rogo de reexame.

3.2. No que concerne ao *nomen iuris* adotado na peça - epígrafada como recurso -, em que a Peticionante informa amparo no art. 57 da Resolução 5.083/2016, há de se compreender que, em verdade, a natureza jurídica do instrumento coaduna-se com o conteúdo instrumental do art. 57, § 3º, do mesmo Diploma, haja vista a atribuição originária da Diretoria Colegiada para o julgamento da infração apurada, consoante o art. 4º, § 3º, da Resolução 5.083/2016.

3.3. Não havendo, *in casu*, possibilidade de recurso hierárquico impróprio, assevera-se não existir instância hierárquica superior à autoridade colegiada julgadora, situada na cimeira institucional. Não há, pois, dizer de recurso por ser decidido contra a própria autoridade competente para a decisão, cujo teor só pode ser desconstituído ou alterado mediante sua própria reconsideração.

3.4. Está-se a tratar, pois, de pedido de reconsideração, cujo conhecimento requer o cumprimento de pressupostos de admissibilidade.

3.5. Quanto ao cabimento, o pedido assenta-se no art. 57, § 3º, da Resolução 5.083/2016. Quanto ao interesse, a Peticionante é parte diretamente afetada pela decisão. A norma processual de regência não impõe o recolhimento de custas de qualquer espécie para o exame. Quanto à tempestividade, anota-se a interposição do pedido de reconsideração em 17/8/2021, enquanto a decisão contra a qual se dirige o apelo fora publicada em 13/8/2020 (SEI nº 3922625). Logo, assinala-se a interposição do pedido de reconsideração conforme o interregno do art. 24 da Lei 9.784/1999. Satisfeitos os requisitos de legitimidade e tempestividade, verte-se pelo seu conhecimento.

3.6. Segue-se à apreciação, conforme as questões seguintes:

I. PRELIMINARES

I.1 EFEITO SUSPENSIVO

3.7. A Peticionante informa, em sede de alegação preliminar, que a decisão recorrida implica no impedimento da operação de vários serviços que vem sendo prestados por décadas, a afetar não apenas seus próprios interesses, mas também de seus passageiros. Por essa razão, requer, na forma do art. 59 da Resolução 5.083/2016, suspensão dos efeitos da decisão recorrida, até decisão final do recurso (pedido de reconsideração).

3.8. A parte interessada aduz, pois, duas consequências que se quer evitar mediante atribuição de efeito suspensivo do ato punitivo: (i) o impedimento da operação de serviços prestados há décadas e; (ii) o interesse dos passageiros.

3.9. Ante a lacuna normativa para o exame de efeito suspensivo em sede de pedido de reconsideração, admite-se a aplicação analógica do art. 59, parágrafo único, da Resolução 5083/2016, que sinaliza como pressupostos autorizadores da medida a existência de justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação.

3.10. Tal solução se justifica porque, conquanto o pedido de reconsideração não possua a natureza jurídica de recurso, os fins almejados por esse instrumento assemelham-se àqueles relacionados ao recurso: a reforma ou desconstituição da decisão recorrida. Logo, os limites do pedido de reconsideração sobressaem mais do nível hierárquico da autoridade prolatora do que da essência do ato, que é meio de manifestação de inconformismo contra determinada decisão.

3.11. A Peticionante destaca como fator suficiente a obstar os efeitos do ato punitivo sua atuação no setor de transporte rodoviário coletivo interestadual de passageiros há considerável tempo. Todavia, do exame do histórico de infrações praticadas pela peticionante, não vislumbro na linha temporal de seu funcionamento empresarial razão bastante para o atendimento do pleito, máxime quando se considera o teor da Nota Técnica 27/SUPAS/GETAE/ANTT/2016, fls. 52/54 (SEI nº 0179507), que informa:

13. Conforme consulta ao sismultas (doc. 03 anexo), a empresa Eucatur possui um total de 87 multas lavradas pelo código 4010 (serviço não autorizado), totalizando o valor de R\$ 530.439,00, bem como 682 multas lavradas pelo código 401 (serviço não autorizado), totalizando o valor de R\$ 4.155.105,50. Somadas as multas correspondentes aos dois códigos a empresa possui um total de multas que equivalem à quantia de R\$ 4.685.544,50, somente pela prática de serviço não autorizado. Se consideramos todos os autos de infração lavrados em desfavor da empresa, as multas alcançam o valor de R\$ 20.155.183,25.

14. Tais fatos denotam, no mínimo, indícios de que a empresa não vem prestando um serviço adequado de transporte público de passageiros, sendo certo que a prática reiterada de serviço não autorizado, constitui infração grave, constitui figura tipificada na legislação específica como passível de pena de declaração de inidoneidade com a consequente cassação das autorizações especiais a ela delegadas, em vista da natureza subjetiva da pena.

15. Desta forma, faz-se necessária a instauração de processo administrativo ordinário, com a constituição de Comissão para apurar os fatos e aplicar as sanções cabíveis." (grifo acrescido)

3.12. Das informações colacionadas no ato enunciativo depreende-se a prestação de serviço pela Peticionante sob impressionante nível de desprezo às normas de regência, do que se traduziria em contrassenso enlevar a histórica prestação de serviço ao arrepio das regras de regência do setor como motivo para a continuidade da mesma prestação.

3.13. Ante as mesmas razões, não releva coerência a alusão ao interesse dos passageiros, haja vista que a coletividade de usuários historicamente reclama por serviços adequados, sobretudo no que concerne aos aspectos de regularidade, conforto e segurança.

3.14. Ademais, a alteração do regime de delegação promovida pela Lei 12.996/2014, a instituir ambiente competitivo em harmonia com o princípio da liberdade tarifária, é fator de incremento do universo de prestadores, a robustecer a efetividade do princípio da continuidade, conferindo-lhe concretude, do que se extrai que o afastamento da Peticionante do conjunto de transportadores não resulta em qualquer malferimento aos interesses dos usuários. Ao invés, é providência que se impõe para a proteção dos interesses da coletividade, no sentido de adstringir o setor regulado ao cumprimento das leis e regulamentos que delimitam a adequação do serviço, em prol dos usuários.

3.15. Todavia, peço vênia para divergir do voto do Diretor Relator e salientar que a despeito da coletânea de fatos desabonadores inscritos no histórico de atuação da peticionante, há de se tomar em conta a natureza do ato administrativo cuja consideração se requer, tal como daquele cabível para a decisão do pedido de reconsideração, que é ato de formação complexa, a depender da conjugação de vetores distintos - votos dos membros da Diretoria Colegiada - para sua constituição e produção de efeitos.

3.16. A natureza complexa do ato recomenda maior grau de parcimônia para sua edição, tal como as consequências perpetradas pela decisão, servindo de vértice orientador o comando esculpido no art. 20 da LINDB que, situada na camada normativa *delex legum*, integra-se ao ordenamento de modo a preencher o conteúdo teleológico da Resolução 5083/2016.

3.17. Porquanto não esgotado o *iter* processual, tanto que interposto pedido de reconsideração, há de se render homenagem ao princípio da segurança jurídica, pois eventual reversibilidade de decisão escalonada em máximo grau punitivo seria, inevitavelmente, causa de transtornos de difícil mensuração, não pelo histórico da peticionante no setor ou do interesse dos usuários, mas pelos efeitos econômicos e sociais tangentes aos recursos materiais mobilizados para a prestação e emprego de força-de-trabalho na estrutura organizacional. Por isso, a consequência levada a efeito pela culminação do processo administrativo sancionador deve ser perene, mitigando-se qualquer instabilidade ou vulneração de seu comando final.

3.18. Ante essas razões, **recebo o pedido de reconsideração com efeito suspensivo.**

I.2 CADUCIDADE

3.19. A Peticionante infere que a definição de prazo regulamentar de 120 dias decorre de imposição legal, nos termos do art. 91 da Resolução 5.083/2016, o qual dispõe:

O processo administrativo ordinário deverá ser concluído em até 120 (cento e vinte) dias, contados a partir da data da publicação da Portaria que trata o art. 89, admitida prorrogação por igual período, em caso de justificada necessidade, mediante Portaria da autoridade instauradora.

3.20. À luz desse comando normativo, alega nulidade insanável e absoluta que contamina a decisão recorrida, por excesso de prazo, e requer o reconhecimento da "nulidade e declaração de caducidade de todos os atos praticados no processo administrativo recorrido, desde 2017, quando certamente já teriam passado mais que 120 dias desde 2014 ou 2016 (início)".

3.21. O exame do quanto alegado pela Peticionante importa entender que a norma do art. 91 da Resolução 5083/2016 integra-se às regras dos arts. 89 e 90 do mesmo Regulamento, de maneira que o prazo de 120 dias – prorrogável por igual período – invocado pela Peticionante não é lapso temporal a regular a duração do processo, mas a atribuição da Comissão Processante.

3.22. Significa dizer, o prazo tabulado no art. 91 da Resolução 5.083/2016 não se destina a ditar limite temporal para a apuração de responsabilidade, mas para a atuação da comissão incumbida da instrução, que é fase do processo, como esculpido no art. 1º, § 1º, da Resolução 5.083/2016, que delimita as fases processuais: instauração, instrução e decisão.

3.23. Esgotado o prazo conferido à Comissão, a autoridade instauradora dispõe da prerrogativa processual de constituir novo colegiado, mediante alteração parcial ou total de sua composição, promovendo-se o aproveitamento dos atos realizados pela tríade precedente, exatamente a técnica empregada no curso deste processo.

3.24. O processo administrativo sancionador não observa regras de vinculação que lhe assemelhem ao processo judicial – regido pelo princípio do juiz natural – mesmo porque se trata de processo linear, em que o julgador não é terceiro estranho à relação jurídica, mas parte do processo. Por essa razão, não há limite legal para os atos de recomposição do colegiado ao qual compete a instrução processual, mas tão somente o limite temporal para sua atuação.

3.25. Outrossim, não se pode olvidar, quanto à contagem do prazo prescricional, as cláusulas de interrupção estaiadas no art. 70, § 3º, I, II, e III, da Resolução 5.083/2016, que reflete o teor do art. 2º da Lei 9.873/1999.

3.26. Por isso, a instauração do processo administrativo sancionador, na forma da Deliberação 51/2016, é ato se que subsume ao comando do art. 70, § 3º, II, da Resolução 5.083/2016, promovendo-se o reinício do prazo prescricional quinquenal, em sua integralidade.

3.27. Semelhante efeito interruptivo do prazo de prescrição da pretensão punitiva resulta da Deliberação 370/2020, que se enquadra no requisito do art. 70, § 3º, III, da Resolução 5.083/2016.

3.28. Caso se queira atribuir interpretação restritiva ao comando normativo supracitado – porquanto favorável ao Administrado e consentâneo com os ditames do direito administrativo moderno, iluminado pelos princípios e valores constitucionais –, a fincar que pedido de reconsideração não é recurso, afastando-se a incidência da correspondente cláusula de interrupção do prazo quinquenal, ter-se-ia a coisa julgada em 11 de agosto de 2020, obviamente em conformidade com o tempo prescricional quinquenal, cuja integralidade fora restituída a partir da publicação da Deliberação 51, de 18 de fevereiro de 2016.

3.29. Por conseguinte, **rejeito a alegação de caducidade, porquanto os fatos apontados não refletem qualquer inobservância à norma de regência processual.**

I.3 JUSTA CAUSA

3.30. Mencionando o princípio do devido processo legal, positivado no art. 5º, LIV, da Constituição da República, a Peticionante vindica que "se o processo administrativo é instaurado para averiguar conduta e eventual responsabilidade, a conduta deve ser devidamente esclarecida pelo acusador, conduta esta que vinculará o direito sancionador".

3.31. Em seguimento, aponta que a conduta descrita como infração administrativa vincula os limites da investigação do processo administrativo e as sanções possíveis.

3.32. Alega que a peça de acusação tratava do serviço Porto Velho/Alta Floresta, mas que "a decisão recorrida, foi além, afetou outros serviços com a pena de cassação de autorização".

3.33. Assiste razão da Peticionante no que diz respeito aos princípios jurídicos norteadores do processo administrativo sancionador. Todavia, não logrou êxito em demonstrar a inobservância dos princípios e regras processuais nesta lide administrativa.

3.34. É cediço que a instauração do processo requer justa causa – ainda que sob a égide do

princípio da não culpabilidade –, reconhecendo-se que a só existência da relação processual de natureza sancionatória consiste em fardo em desfavor do administrado e, por isso, o processo não deve ser instaurado a partir de evidências rarefeitas, para o que existem instrumentos de investigação propícios, a constatar a verossimilhança dos fatos trazidos ao conhecimento da autoridade pública.

3.35. De igual modo, o conteúdo da acusação circunscreve os fatos e, conseqüentemente, por adstringir os limites da lide, baliza o dimensionamento e alcance da pena.

3.36. Todavia, do exame dos argumentos trazidos pela Defesa, admite-se que, em sede de processo penal, estariam corretos. Conquanto o direito processual penal sirva de norma subsidiária a orientar a condução do processo administrativo sancionador, não se pode olvidar que este é regido pelo regime jurídico administrativo, orientado por princípios outros.

3.37. No processo penal, o recebimento de denúncia ou queixa determina os limites da acusação. No processo administrativo sancionador, por sua vez, ínsito à esfera administrativa, não constitui nulidade a omissão, no ato inaugural, dos supostos ilícitos e seus enquadramentos legais, mesmo porque a formação da convicção sobre os tipos administrativos malferidos advém com o amadurecimento da instrução, quando perfeitos os atos de conhecimento.

3.38. *In casu*, a instauração do processo administrativo sancionador precedeu-se do carreamento à Administração de conjunto de informações sobre o que os quadros de fiscalização da Agência Reguladora promoveram atos *in loco* para a constatação de seu verdadeiro teor. Portanto, a instauração do processo resultou de circunstâncias que transcendem os aspectos e contornos de meras evidências, mas de ilícitos administrativos que se apresentaram nitidamente à Agência, cujo arcabouço fático consta da NOTA TÉCNICA 0025/2015/URCN/GEFIS/SUFIS/ANTT e Relatório à Diretoria Colegiada, atos que motivaram a instauração do processo administrativo sancionador.

3.39. Importa salientar que os documentos sobreditos consignam conjunto numeroso de evidências, não apenas aquelas contidas no Memorando 642/2014/URCN/GEFIS/SUFIS, de 26 de novembro de 2014 – quando servidores da Agência Nacional de Transportes Terrestres encontraram bilhete de passagem emitido pela EUCATUR, no qual contidas informações da linha Alta Floresta (MT) – Porto Velho (RO) –, mas diversas outras evidências coletadas pelos quadros de fiscalização da Agência Reguladora, as quais integram os autos em que assentado o ato inaugural da Comissão Processante (SEI nº 0179507, fl. 95), promovendo-se a disponibilização do inteiro teor à peticionante, para o exercício de defesa prévia e atos subseqüentes correlatos ao contraditório e ampla defesa.

3.40. Não há que se dizer, pois, de transposição aos limites da lide, haja vista que a decisão que se ultimou corresponde aos fatos apresentados à apuração da Comissão Processante e conforme os atos de instrução probatória a que repercutiram.

3.41. Ante essas razões, **rejeito a alegação de ofensa à justa causa e limites do processo.**

II. MÉRITO

II. 1 OPERAÇÃO REGULAR

3.42. A Peticionante alega que os autos contém vasto material probatório reconhecido pela autoridade, sobre a operação do serviço Porto Velho/Alta Floresta, e que detém autorização emitida pelo extinto DNER (a autoridade competente, na ocasião), desde 1984 para a operação do serviço. Em complemento, informa que é a única empresa a operar este serviço.

3.43. A alegação da Peticionante não traz nenhum fato novo, sendo exaustivamente repetida ao longo da instrução processual. A esse respeito, convém transcrever as considerações da Comissão Processante, quando da apreciação dessa questão, em sede de Relatório Final:

17. A tese da empresa é de que a operação do mercado se dá com aval do antigo Departamento Nacional de Estradas e Rodagem – DNER, conforme documento intitulado Autorização nº 09/1985 (SEI-0179507, fls. 155).

18. Ocorre que a Autorização em questão foi extinta de pleno direito em 2008, por determinação do art. 98 do Decreto 2521/1998, *in verbis*:

Art. 98. Em atendimento ao disposto no artigo 42 do Lei nº 8.987, de 1995, ficam mantidas, sem caráter de exclusividade, pelo prazo improrrogável de quinze anos contado da data de publicação do Decreto nº 952, de 7 de outubro de 1993, as atuais permissões e autorizações decorrentes de disposições legais e regulamentares anteriores.

19. Ainda que assim não fosse, a prorrogação do prazo de 15 anos prevista no art. 94 do Decreto nº 952/1993 era subordinada à eventual expedição de ato discricionário da Administração, o que nunca veio a ocorrer.

20. Essa orientação foi desenvolvida, inclusive, em Parecer de autoria da Procuradoria Geral da ANTT de Parecer/ANTT/PRG/MLL/Nº 0502-3.5.7.2/2006, conforme trecho abaixo:

"(...) de frisar que o fato de constar a cláusula prevendo essa possibilidade não significa direito adquirido, líquido ou certo à prorrogação, mas, apenas e tão somente, a expectativa desse direito, cujo exercício poderá ser concretizado ou não. O que é ininteligível é a retirada dessa expectativa que consta expressamente no contrato, violando, assim, o princípio constitucional do ato jurídico perfeito. Obviamente, se não constar do contrato original a cláusula de possibilidade de prorrogação, esta não poderá ser acrescentada, vez que tal procedimento implica inovação ilegal, extrapolando a ratificação determinada pelo mencionado dispositivo legal."

3.44. Ora, a Peticionante alega exaustivamente estar amparada por título jurídico extinto e, portanto, inapto à produção de qualquer efeito, porque esgotado a seu tempo, cujo termo final não é recente, haja vista que alcançado em 2008.

3.45. Inadmissível, pois, que pessoa jurídica se apresente como titular de direito legítimo quando extinto há mais de uma década o ato jurídico – caracterizado por sua precariedade – imprescindível para a manutenção dos efeitos que pretende ostentar.

3.46. Por essas razões, **rejeito a alegação de operação regular, porque não demonstrada qualquer substância de regularidade.**

II.2 LIBERDADE ECONÔMICA

3.47. A Peticionante, amparando-se na Lei 13.874/2019 (Lei de Liberdade Econômica) e na Resolução 71/2019, do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República, que opina favoravelmente à qualificação da política federal de estímulo ao transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República, ressalta que: (i) opera desde 1985, com regular autorização do Estado; (ii) desenvolveu um mercado de passageiros, que se acostumou e depende dos serviços prestados; (iii) não existe outra transportadora oferecendo o serviço Porto Velho/Alta Floresta; (iv) requereu ao poder público, a regularização do serviço; (v) a atual legislação estimula a livre concorrência e proíbe a reserva de mercado, bem como a prática de atos regulatórios abusivos tendentes a dificuldade de acesso de novos agentes aos mercados.

3.48. Com base nesses parâmetros, considerando que operaria de fato o serviço Alta Floresta/Porto Velho desde 1985, que seria regular operadora cadastrada na ANTT, que teria requerido à ANTT regularidade do serviço, requer a manutenção *dostatus quo* de seus serviços, até definitiva regularização.

3.49. Quanto aos argumentos elencados, convém lembrar que a Lei de Liberdade Econômica tem por espectro teleológico precípuo a mitigação de barreiras técnicas ou óbices administrativos para o exercício da atividade econômica, do que não se depreende, de forma alguma, dever de conservação em atividade de titularidade estatal em benefício de pessoa jurídica movida reiteradamente pelo desrespeito às normas para atuação no setor.

3.50. A evolução do marco legal e dos ditames da atividade econômica tem por espírito promover os valores da ética e da boa-fé no exercício da atividade produtiva e no relacionamento dos agentes econômicos com o Estado. Efetivamente, não é o que se extrai dos autos, em que sedimentada a constatação de que a Peticionante "tem como prática sistemática, organizada e reiterada a execução de serviço para qual não detém autorização da ANTT". É o que demonstram os autos, a fundamentar a consequente conclusão da Comissão Processante.

3.51. Quanto ao conteúdo da legislação atual, no sentido de estimular a livre concorrência e proibir reserva de mercado, cabe ressaltar que o ato punitivo contra o qual se insurge a Peticionante não constitui qualquer reserva de mercado, sobretudo porque o serviço operado pela interessada submete-se a livre competição, de modo que todos os agentes econômicos que demonstrem aptidão para prestar o serviço, em aderência às normas legais e regulamentares, e comportados no meio físico de operação, são legitimados para operar.

3.52. Por isso, a alegação da Peticionante de ser a única a operar determinado mercado não é razão para que a Agência Reguladora permita que se perdurem indefinidamente inúmeras infrações ao marco regulatório setorial, que prima pela qualidade e segurança dos serviços ofertados à coletividade.

3.53. O raciocínio aduzido pela Peticionante traduz-se em inversão da lógica aplicável ao Direito Administrativo Sancionador, em que à gravidade máxima da infração corresponde o peso máximo da pena. Quando o legislador institui a cominação de pena tão grave para resposta a determinados fatos, disso resulta que esses fatos cingem-se a alta reprovabilidade, a merecerem a repulsa das autoridades incumbidas de respeitar e fazer respeitar as leis.

3.54. Por essas razões, **refuto o pedido de manutenção do serviço.**

II.3 IGUALDADE DE TRATAMENTO

3.55. A Peticionante conclama em sua defesa o princípio da isonomia, e menciona a Deliberação 888/2018, que deferiu regularização administrativa de serviços de outra empresa (Satélite), empresa que estaria em posição administrativa igual à recorrente.

3.56. Ora, o argumento em tela confunde os institutos jurídicos aplicáveis. O caso mencionado pela Peticionante trata de regularização administrativa com base na Resolução 5.629/2017, em favor de empresa que obteve licença operacional por força de decisão judicial, mediante demonstração de regularidade da operação, regularidade fiscal e implementação de equipamentos necessários para o MONITRIIP.

3.57. O teor da norma regulatória emoldura-se em trazer para o ambiente regulatório da Agência Reguladora os atores do mercado que obtiveram ingresso no setor pela via judicante, a fim de abarcar no mesmo espaço regulatório aqueles que se engajam no cumprimento das regras setoriais.

3.58. A Peticionante aduz a aplicabilidade de tratamento isonômico, pautado pelos mesmos princípios e regras, no bojo de processo administrativo sancionador, cuja decisão pauta-se justamente no comprovado descumprimento das normas.

3.59. Evidentemente, não há nenhuma situação de equiparação entre a Peticionante e as requerentes de regularização administrativa que cumprem o marco regulatório, não havendo que se dizer da observância do princípio da isonomia, quer em sua dimensão formal, porque distintas as normas jurídicas e requisitos pertinentes, quer em sua camada material, porque notavelmente distinta a situação jurídica da signatária do pedido de reconsideração.

3.60. Portanto, **rejeito o pedido de regularização administrativa, porque não aplicável a norma regulatória vindicada.**

II. 4 MULTA OU AJUSTAMENTO DE CONDUTA

3.61. A Peticionante, considerando que a cassação de autorização implicará em extinção da operação dos serviços, bem como em efeitos drásticos e imediatos no mercado, requer na forma dos arts. 64 e 65 da Resolução 5.083/2016, a substituição da pena de cassação de autorização para ajustamento de conduta (TAC) ou multa.

3.62. Examinando-se o seu histórico perante esta Agência, identifica-se que a EUCATUR já teve uma pena de declaração de inidoneidade convalidada em multa, em decisão proferida na forma da Resolução 5.043/2016.

3.63. O art. 65 da Resolução 5.083/2016 dispõe sobre os requisitos para que as penas de suspensão, cassação, decretação de caducidade da outorga ou declaração de inidoneidade sejam substituídas por multa, nos seguintes termos:

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

3.64. Da leitura do comando normativo, observa-se que a conversão da pena de cassação em multa requer a satisfação de certos pressupostos fáticos e jurídicos, tal como a natureza e gravidade da infração e antecedentes do infrator.

3.65. O caráter pedagógico do Direito Administrativo Sancionador consiste em possibilitar, quando razoável, o restabelecimento do *status* jurídico do administrado, nas situações em que, conquanto perpetrada infração, o agente regulado demonstre aptidão, capacidade e empenho para o cumprimento das normas.

3.66. Porém, a vontade do legislador manifesta-se no sentido de que determinadas infrações, por tão graves, não admitem a conversão de penalidade, em vista de seu máximo grau de reprovabilidade, a motivar, contra quem se anima em praticá-las, a expulsão do sistema regulado, pois os princípios da boa-fé e da cooperação que dirigem a Administração Pública estendem-se àqueles que assumem o papel de colaborador do Estado na realização de propósitos coletivos.

3.67. O princípio da razoabilidade consiste em considerar, na tomada de decisão, o que normalmente acontece, mediante suporte empírico de adequação entre a norma e seu ambiente externo de aplicação, o que inviabiliza a conversão do ato punitivo em multa, haja vista a máxima gravidade da infração que ensejou a cominação de penalidade, tal como os antecedentes da Peticionante. Se uma vez contemplada com a medida, nenhum efeito exsurgiu para que se esmerasse no cumprimento das normas, não seria razoável supor que, em uma segunda ocasião, acontecimento distinto prosperasse.

3.68. Quanto ao Termo de Ajustamento de Conduta, cuida-se de instrumento disciplinado no art. 14 da Resolução 5.083/2016, que assim dispõe:

Com a finalidade de corrigir pendências, irregularidades ou infrações, a ANTT, por intermédio da Diretoria Colegiada ou da Superintendência de Processos Organizacionais competente, poderá, **antes da instauração ou até o encerramento de processo administrativo** de que trata o presente Regulamento, convocar os representantes legais de sociedades empresárias, concessionárias, permissionárias, autorizatárias, transportadores habilitados ou inscritos perante a ANTT, para prestação de esclarecimentos e, se for o caso, celebração de Termo de Ajuste de Conduta - TAC. (grifos acrescidos).

3.69. O termo de ajustamento de conduta é instrumento ínsito à economia processual, aplicável quando notada pela autoridade competente a possibilidade de realinhamento do agente regulado às normas setoriais, evitando-se o curso ou a ultimação de processo que, por sua natureza formal e material, é excessivamente oneroso para a função administrativa e igualmente impactante para o administrado.

3.70. Por isso, idealmente o termo de ajustamento de conduta é celebrado antes mesmo da instauração do processo administrativo sancionador, pois uma de suas principais finalidades é evitar o processo. Isso não impede que, durante o processo, antes de sua conclusão, seja percebida sua adequação, principalmente quando identificada a baixa reprovabilidade da conduta e o caráter diminuto dos danos causados.

3.71. Nesses casos, os custos propiciados pela condução do processo seriam mais significativos que os danos consequentes da infração, exsurgindo situação de desproporcionalidade entre a infração administrativa e o meio instituído para sua apuração: o processo.

3.72. Logo, nenhum fundamento existe em firmar termo de ajustamento de conduta após a cominação de penalidade, dado que o processo perfez todas as suas fases e alcançou seu fim, com a prolação de decisão. Além de ferir os parâmetros lógicos que instituem o termo de ajustamento de conduta, sua celebração por acolhimento de pedido de reconsideração carece de fundamento legal.

3.73. Ante o exposto, **rejeito o pedido de conversão da penalidade em multa, porque não se coaduna com as circunstâncias do caso concreto, considerada a natureza e gravidade da infração e antecedentes da Peticionante. Em seguimento, rejeito o pedido de celebração de termo de ajustamento de conduta, por carecer de fundamento legal.**

II.5 ENCERRAMENTO

3.74. Em razões de encerramento, a Peticionante requer a reconsideração da decisão ou, se mantida, seja endereçado seu pedido à autoridade competente, para que dela possa conhecer e dar-

lhe justo julgamento conforme requerimentos.

3.75. Conforme anotado neste Voto-vista, apesar da denominação utilizada pela Peticionante, não se trata de exercício de faculdade recursal, mas pedido de reconsideração à autoridade julgadora, a Diretoria Colegiada, autoridade julgadora originária.

3.76. Consequentemente, impõe-se a remessa à Diretoria Colegiada, para decisão em caráter terminativo.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o exposto, por não vislumbrar quaisquer dos elementos constantes do art. 101 da Resolução 5083/2016, consistentes em fatos novos ou circunstâncias relevantes que justifiquem a inadequação da penalidade aplicada, VOTO no sentido de conhecer o pedido de reconsideração, com efeito suspensivo e, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo os termos da Deliberação 370/2020, em sua integralidade, na forma da MINUTA DE DELIBERAÇÃO DDB (SEI nº 7502511).

Brasília, 3 de agosto de 2021.

DAVI FERREIRA GOMES BARRETO
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **DAVI FERREIRA GOMES BARRETO, Diretor**, em 04/08/2021, às 09:36, 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 7502491 e o código CRC B189850A.

Referência: Processo nº 50500.248593/2014-34

SEI nº 7502491

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