



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO VISTA

RELATORIA: DDB

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 1/2023

OBJETO: PROCESSO ADMINISTRATIVO ORDINÁRIO - VIAÇÃO NOVO HORIZONTE LTDA

ORIGEM: SUFIS

PROCESSO (S): 50500.100049/2021-31

PROPOSIÇÃO PRG: PARECER n. 00410/2022/PF-ANTT/PGF/AGU

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

1. DO OBJETO

1.1. Trata-se de processo administrativo ordinário, instaurado em face da empresa Viação Novo Horizonte Ltda, em decorrência do Inquérito Civil 1.14.009.000175/2019-12, em trâmite na Procuradoria da República no Estado da Bahia, em que se identificou a ocorrência de "elevado e reiterado número de autuações com códigos 111 e 209, em possível descumprimento da legislação de regência e da Resolução ANTT nº 233/03".

2. DOS FATOS E DA ANÁLISE PROCESSUAL

2.1. Em decorrência do recebimento do Ofício nº 21/2021/PR-BA/14°OTC, de 14/5/2021 (SEI 6637455), o Posto de Fiscalização e Atendimento de Salvador/BA emitiu a Ordem de Serviço URBA/ANTT 117/2021 (SEI 7164537), para fiscalizar as garagens, os veículos e os pontos de venda de bilhetes de passagem da empresa. Como resultado, foi emitido o Relatório de Atividades Sisfis - OS 117/2021 (SEI7272184), que confirmou as informações apresentadas pela Procuradoria da República no Estado da Bahia relacionadas a itens de segurança e condições veiculares gerais, bem como identificou outras irregularidades, como atraso, alteração de itinerário e problemas com procedimentos de venda e atendimento nos guichês.

2.2. Em razão disso, a Coordenação de Fiscalização da Unidade Regional da Bahia - CofisBA exarou a Nota Técnica 3878/2021/COFISBA/URBA (SEI272422), sugerindo ao Superintendente da Superintendência de Fiscalização de Serviços de Transporte Rodoviário de Cargas e Passageiros - Sufis a abertura de Processo Administrativo Ordinário em face da empresa, o que ocorreu por meio da Portaria Sufis 11 (SEI 8491798).

2.3. A Comissão Processante notificou a empresa para apresentar defesa prévia (SEI 8636135, SEI9276849), a qual foi apresentada nos autos do Processo Administrativo 50500.010274/2022-68 - SEI9876804. Em síntese, sustenta que a Ordem de serviço identificou uma série de irregularidades, contudo metade dos autos de infração não se refere ao objeto do Inquérito Civil. Assim, defende que, como a fiscalização não verificou, por exemplo, a existência de pneus incompatíveis, falha mecânica, freios gastos, ou qualquer item capaz de comprometer a segurança durante a viagem comercial, os autos de infração não seriam capazes de conduzir à conclusão de que a autorizatária é reincidente contumaz no descumprimento da legislação federal. Ademais, argumenta a nulidade do processo por ofensa à isonomia, neutralidade, impessoalidade, moralidade e imparcialidade, pelo fato de ter sido a fiscalização direcionada à empresa e aberto o processo administrativo ordinário com base exclusivamente em autos de infração ainda em tramitação na Agência. Por fim, requereu que fosse tomado o depoimento pessoal do gerente de manutenção, gerente operacional e agente de viagens, a fim de confirmar o conteúdo da defesa, sem prejuízo da posterior juntada de documentos.

2.4. Em 24/2/2022, a Comissão Processante, conforme Ata de Reunião (SEI10169814), decidiu conhecer a defesa prévia e deferir o pedido de produção de provas testemunhais, limitado ao número de 5 testemunhas. A empresa, por sua vez, indicou três testemunhas, conforme documento (SEI 10272612).

2.5. Em 1º/4/2022, foi realizada a Reunião da Comissão Processante (SEI10709237), com a oitiva das testemunhas indicadas que responderam a perguntas feitas pela Comissão Processante e pelo procurador constituído da empresa, a qual foi registrada em vídeo, conforme consta no arquivo: "Vídeo da Oitiva Virtual" (SEI10709918). Na ocasião, a empresa apresentou solicitação de prazo para apresentação de uma manifestação da defesa quanto às oitivas das testemunhas, a qual foi deferida e recebida, em 20/4/2022, conforme documento (SEI 10929238).

2.6. Em 3/5/2022, consoante consta na Ata (SEI11177924), a Comissão deliberou por encerrar a instrução processual e notificar a empresa para apresentação de alegações finais, a qual foi apresentada em 16/5/2022 (SEI11376109). Em suma, reiterou os argumentos da defesa prévia e sustentou que "demonstrou, de modo documental e testemunhal, a excelência e o empenho em atender às exigências regulatórias da Agência Nacional de Transportes Terrestres e, sobretudo, dos direitos dos passageiros do transporte interestadual".

2.7. Em 18/6/2022, a Comissão Processante emitiu o Relatório Final (SEI11894743), sugerindo a aplicação das seguintes penalidades à empresa: a) suspensão por 30 dias das Licenças Operacionais com maior reincidência das irregularidades apontadas; e b) multa administrativa.

2.8. Analisando os argumentos da empresa, a Comissão Processante, em apertada síntese, ressalta que, ao contrário do alegado, há um número expressivo de infrações relacionadas ao objeto

do Inquérito Civil, que evidencia o desrespeito à legislação de transporte terrestres. Para demonstrar isso, informa que foram lavrados, entre janeiro de 2019 e maio de 2022, 156 autos de infração relacionados às irregularidades apontadas pelo *parquet*, sendo:

- a) 104 relativo ao código 111 (26 - são relativos à Pneu com sulco inferior ao permitido; 17 - são relativos à Para-brisa trincado; 12 - são relativos à Defeitos em cintos de segurança; 8 - são relativos à Extintor de incêndio vencido ou com selo de conformidade do INMETRO ilegível; e3 - são relativos à Extintor de incêndio vazio); e
- b) 52 relativos ao código 209 (11 - são relativos à Ausência de macaco, chave de roda e triângulo; 8 - são relativos à Ausência do pneu de estepe; e 3 - são relativos à Falta de dispositivos refletivos).

2.9. Argumenta que a fiscalização específica realizada em decorrência da Ordem de Serviço 117/URBA teve o objetivo tão somente de convencer a Coordenação de Fiscalização e posteriormente formar o juízo de admissibilidade pela Sufis acerca do enquadramento na alínea 'c', do inciso II, do artigo 31 da Instrução Normativa nº 5, de 23 de abril de 2021: "*c) instauração de Processo Administrativo Ordinário, quando presentes indícios da prática de infração*". Assim, o objeto deste processo difere do processo administrativo simplificado, instaurado para cada auto de infração, para apurar a infração a ela relacionada.

2.10. Ressalta que a atuação da Agência se pautou em absoluta transparência, de modo que todos os documentos estão devidamente listados e acessíveis nos autos deste Processo Administrativo.

2.11. Por fim, quanto ao direcionamento da fiscalização à empresa, defende que a ANTT, ao receber uma notícia de ocorrência de infração, de qualquer que seja o autor, irá proceder com fiscalizações específicas à empresa denunciada, por razões óbvias de contextualização.

2.12. Em atendimento ao art. 20 da Instrução Normativa 5/2021 e ao art. 39, § 2º, inciso I e V, do Regimento Interno da ANTT, os autos foram remetidos ao Superintendente da Sufis para que, previamente à remessa dos autos à Diretoria Colegiada, elaborasse o Relatório à Diretoria.

2.13. Foi, então, emitido o Relatório à Diretoria 311/2022 (SEI11961467), apresentando a situação atual da empresa e das linhas e localidades atendidas por ela, demonstrando que, dos mercados que seriam suspensos, apenas 8 localidades seriam mais impactadas com a decisão, por não ter atendimento de linhas interestaduais. Além disso, informou que, dos 782 processos administrativos simplificados contidos no Sismultas e no Sifama referentes ao código 111 e 209, 459 deles estão em fase de cobrança, ou seja, já transitaram em julgado administrativamente. Quanto à dosimetria da pena, utilizando uma metodologia de pontuação das hipótese de agravantes e de atenuantes do art. 67 da Resolução 5.083/2016, propôs, diferentemente da Comissão Processante, a suspensão de 55 dias e, quanto à multa administrativa, fixou o valor em R\$ 265.453,05 (duzentos e sessenta e cinco mil reais e quatrocentos e cinquenta e três reais e cinco centavos).

2.14. Por meio do Despacho de Instrução (SEI13405532) e do Ofício 28603/2022/SUFIS/DIR-ANTT (SEI13448693), o Superintendente declarou que o processo reúne as condições previstas no §1º do art. 39 do Regimento Interno da ANTT, razão pela qual, em 20/9/2022, os autos foram distribuídos, mediante sorteio, ao Diretor Guilherme Sampaio.

2.15. O processo foi incluído na pauta da 946ª Reunião da Diretoria Colegiada, ocorrida no dia 15/12/2022, em que o Diretor apresentou o Voto DGS 121/2022 (SEI14312019), acompanhando integralmente a proposta de penalidade apresentada pelo Superintendente no Relatório à Diretoria 311/2022 (SEI 11961467).

2.16. Na ocasião, resolvi pedir vista do processo, haja vista que, nos autos do Processo Administrativo 50500.012818/2022-26, solicitei à Procuradoria Federal junto à ANTT - PF/ANTT manifestação acerca de alguns quesitos, cujas respostas poderiam impactar na tomada de decisão do Colegiado.

2.17. Em 24/1/2023, a PF/ANTT emitiu o Parecer 00410/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 15252255), aprovado pelo Despacho de Aprovação 00030/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 15252284), apresentando as respostas, dentre as quais destaco:

[...]

d) Sobre a aplicação da norma do art. 67 da Resolução ANTT 5.083/2016, cediço que ela se refere à aplicação de penalidades, o que pressupõe a superação da fase de apuração da infração - essa última conduzida pela comissão processante -, é possível entender que a consideração de agravantes, atenuantes, antecedentes e a reincidência deve ser realizada pela superintendência, na proposta de relatório à diretoria?

82. Não. Toda a proposição de sanção é da CPA. A SUFIS pode acrescentar elementos e considerações novas.

[...]

g) É possível aplicar o resultado da técnica de dosimetria da Sufis para majorar ou minorar o valor final da multa alternativa prevista no art. 65 da Resolução ANTT 5.083/2016, a partir do disposto no § 5º do art. 4º da Resolução ANTT 233/2003?

85. A dosimetria da pena é essencial e obrigatória no direito administrativo sancionador. Independentemente de ato normativo geral, deve ser aferida no caso concreto para fins de individualização e de aplicação da pena.

86. De outro giro, uma técnica geral de dosimetria, nos moldes apresentados pela SUFIS, deve ser objeto de ato normativo específico, nos termos preceituados no art. 67, § 4º, da Resolução nº 5.083/2016.

[...]

j) Existe fundamento jurídico para aplicação de uma multa administrativa não prevista nos regulamentos da ANTT, em conflito com a previsão expressa do § 1º do art. 78-F da Lei 10.233/2001?

90. Não, sob pena de afrontar aos princípios da legalidade, anterioridade e tipicidade.

[...] (destaques do original)

2.18. Feito esse breve histórico do processo, manifesto, desde já, minha integral concordância com o mérito das conclusões do Diretor Guilherme Sampaio, no sentido de que foi devidamente caracterizada a prática contumaz pela empresa Viação Novo Horizonte Ltda. de irregularidades relacionadas à segurança e às condições veiculares em geral. Além de a Comissão Processante ter rebatido todos os argumentos apresentados pela empresa, os dados apresentados pela Sufis no Relatório à Diretoria 311/2022 (SEI 11905239) demonstram, de maneira inequívoca, esse fato.

2.19. Trago neste Voto-Vista para reflexão do Colegiado, com as devidas vêniãs, apenas uma discordância parcial nas penalidade sugeridas.

2.20. Conforme se observa no Voto DGS 121/2022 (SEI14312019), o Diretor, acompanhando a proposição da Sufis no Relatório à Diretoria, propôs a suspensão da autorização da empresa por 55 dias, bem como a aplicação de multa administrativa no valor de R\$ 265.453,05 (duzentos e sessenta e cinco mil reais e quatrocentos e cinquenta e três reais e cinco centavos).

2.21. Apesar de entender que a penalidade de suspensão estar adequada, ressalto que, nos termos do recente Parecer 00410/2022/PF-ANTT/PGF/AGUa **aplicação de multa administrativa proposta encontra óbices jurídicos**, conforme excerto transcrito a seguir:

33. Em síntese, há sugestão (nos autos n.º 50500.100049/2021-31) de aplicação de "sanção de multa administrativa", sem previsão normativa antecedente de infração. Para tanto, foi apontado com fundamento a competência da ANTT para aplicar multa aos regulados com outras sanções (art. 78-F da Lei n.º 10.233/2001) e o enquadramento nas práticas vedada no art. 29, V e VI, no art. 34, IV e VI no art. 76, I do Decreto n.º 2.521 de 20 de março de 1998.

34. Corroborar-se a conclusão contida no Despacho DDB n.º 14708783, quanto à impossibilidade de se impor sanção, sem prévia capitulação normativa. Como bem pontuado no referido despacho os dispositivos citados pela Sufis, de modo a embasar a sugestão de multa - art. 29, V e VI, no art. 34, IV e VI no art. 76, I do Decreto n.º 2.521 de 20 de março de 1998 - não capitulam infrações. Senão vejamos:

Art. 29. Sem prejuízo do disposto na Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990, são direitos e obrigações do usuário:

...

V - zelar pela conservação dos bens e equipamentos por meio dos quais lhes são prestados os serviços;

VI - ser transportado com pontualidade, segurança, higiene e conforto, do início ao término da viagem;

[...]

Art. 34. Incumbe à transportadora:

I - prestar serviço adequado, na forma prevista neste Decreto, nas normas técnicas aplicáveis e no contrato;

[...]

Art. 76. Sem prejuízo das normas editadas pela Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, considera-se como indicadores de boa qualidade dos serviços prestados:

I - as condições de segurança, conforto e higiene dos veículos;

35. Corolário do Estado Democrático de Direito, ao Direito Administrativo Sancionador, também se aplica o comando constitucional previsto no art. 5º, XXXIX da Constituição Federal/1988 "não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal". O Direito Administrativo Sancionador também está jungido aos princípios da legalidade, anterioridade e da tipicidade. Feitas as devidas adequações, a infração administrativa e a respectiva sanção devem ser objeto de previsão normativa prévia.

36. No mesmo sentido, já havia manifestação deste órgão de assessoramento jurídico (PARECER n. 00186/2020/PF-ANTT/PGF/AGU - NUP: 50500.029292/2011-61):

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.

Como já dito, a Lei n.º 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.

Há muito parece pacificado, como demonstram os vários precedentes do Superior Tribunal de Justiça, o entendimento de que as agências reguladoras detêm competência para a edição de normas e regulamentos no seu âmbito de atuação, não havendo ilegalidade na aplicação da penalidade com base em resolução editada no exercício do seu poder regulamentar/disciplinar conferido, no caso da ANTT, pela mesma Lei n.º 10.233, de 2001. Disso decorre a conclusão de que a ANTT precisa se desincumbir de seu dever de editar norma que atribua a uma determinada conduta uma multa devida pela pessoa física que nela incorrer, por dolo ou culpa.

37. **À míngua de previsão normativa expressa, é inadmissível a cominação de sanção, sob pena de inobservância aos princípios constitucionais da anterioridade e da tipicidade.**

38. Ainda que o Decreto n.º 2.521 de 20 de março de 1998 delinear as obrigações dos delegatários de transporte rodoviário interestadual de passageiros, a cominação de sanção não pode advir de interpretação ampla de competência da ANTT. De fato, a ANTT, à luz do art.78-A da Lei n.º 10.233/2001, detém competência de cominar sanções, mas precisa se desincumbir de suas atribuições, estabelecendo previamente a infração, em consonância ao princípio da tipicidade.

39. Esclareça-se, por oportuno, que se fará despicinda a previsão em ato normativo da Agência de infração e sua sanção respectiva, se a capitulação de infração já estiver disposta em norma superior, a exemplo de lei ordinária. Assim, eventual lei ordinária que preveja a infração e a sanção já devem ser aplicadas pela Agência, independentemente e replicação do comando legal em normativo interno. Contudo, não é o que ocorre no caso em apreço.

40. Por se mostrar incabível a cominação de sanção sem previsão normativa prévia, entende-se superada a análise quando ao valor máximo de "multa administrativa".

41. Entretanto, ainda neste tópico é importante fazer uma ressalva. A assertiva da unidade consulente de que a Agência elegeu, especificamente, para o transporte rodoviário interestadual de passageiros, a cominação máxima de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), conforme art. 4º, § 1º e 2º da Resolução n.º 233/2003, com redação dada pela Lei n.º 5.971/2002 é abrangente e com maior alcance do que prevê o dispositivo regulamentar.

42. Isso porque o art. 4º, § 1º e 2º da Resolução n.º 233/2003 é específico para a multa, pena alternativa, ou seja, a decorrente de convalidação da pena de "suspensão, cassação, decretação de caducidade da outorga ou declaração de inidoneidade". É preciso fazer esse recorte. O teto normativo não alcança todas as multas cominadas ao transporte de passageiros.

43. A Lei n.º 10.233/2001 (art. 78-F) prevê a pena máxima de multa no valor de R\$ 10.000,00 (dez milhões de reais), em razão de descumprimento dos deveres estabelecidos em lei, no contrato de concessão, e no termo de permissão e de autorização.

44. Por sua vez, a previsão existente (Resolução n.º 233/2003) não obsta que a Agência edite normativo diverso, ou ainda, modifique o vigente, de modo a prever (se entender devido) multa (pena alternativa) superior a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), desde que limitado ao máximo legal (R\$ 10.000,00 - dez milhões de reais).

45. Contudo, sem expressa previsão, é indevida a cominação de multa superior a duzentos mil reais, às situações destacadas, sem amparo normativo, por violar os princípios da isonomia, tipicidade e da segurança jurídica. Sem clareza, e previsão específica de multa, não se poderia tratar isonomicamente os entes regulados. Ademais, como já dito, o Direito Administrativo Sancionador também está ancorado no princípio da tipicidade.

46. Assim, com os normativos atualmente vigentes, não é possível a cominação de multa (pena alternativa) superior a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) por infração às regras do transporte rodoviário interestadual de passageiros, por confrontar, além dos princípios constitucionais já citados, a Resolução n.º 233/2003. À míngua de outro normativo específico, o que se aplica ao transporte rodoviário interestadual de passageiros é a Resolução n.º 233/2003.

(grifos acrescentados)

2.22. Destarte, sem prejuízo de que a referida multa administrativa venha a constar de futuro ato normativo da Agência, a exemplo da revisão do marco normativo de penalidade do TRIP, atualmente em discussão com a sociedade no âmbito da Audiência Pública 1/2023, **avalio que seja mais adequado suprimir a proposta de aplicação da referida sanção no presente caso.**

2.23. Já quanto à metodologia de dosimetria da pena contida no referido Relatório à Diretoria, enquanto a Procuradoria tenha se manifestado no sentido de que a dosimetria da pena deva estar em instrução normativa da Agência em decorrência do art. 67, § 4º, da Resolução 5.083/2016, não me parece haver prejuízo de sua aplicação para o caso concreto, sem prejuízo da edição superveniente do ato normativo pela Agência.

2.24. Com efeito, nos termos do referido dispositivo, a Agência deve, para cada setor regulado, disciplinar "os limites mínimo e máximo de acréscimo ou redução" decorrentes da dosimetria da pena. No caso da penalidade de suspensão, a Lei 10.233/2001, no art. 78-G, já definiu o limite máximo de 180 dias, cabendo à Agência, portanto, definir apenas o limite mínimo. Considerando que, enquanto não definido esse limite, a Agência pode aplicar a penalidade de suspensão no intervalo de 1 e 180 dias, qualquer decisão da Agência que estiver abaixo do limite máximo de 180 dias ou será mais benéfica à transportadora ou estará dentro dos limites estabelecidos.

2.25. Por fim, observo que a proposta da Comissão foi pela suspensão de algumas linhas da empresa, ao passo que a do Diretor Guilherme Sampaio sugeriu a suspensão da autorização da empresa. A Procuradoria Federal junto à ANTT, nos autos do Processo Administrativo 50500.116062/2021-11, emitiu o Parecer 00362/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 14655609), em que firmou o entendimento pela possibilidade de suspensão parcial dos serviços públicos. Dessa forma, a proposta da Comissão está amparada na legislação. Contudo, conforme consta no Relatório à Diretoria, há uma quantidade expressiva de multas lavradas em desfavor da empresa e que estão relacionadas ao objeto deste processo administrativo. Além disso, elas não se restringem às linhas relacionadas no Relatório Final da Comissão. Por isso, a sugestão do Diretor está mais compatível com os elementos fáticos do que a da Comissão.

### 3. DA PROPOSIÇÃO FINAL

3.1. Ante todo o exposto, VOTO por aplicar à Viação Novo Horizonte Ltda, CNPJ 60.829.264.0001-84, a pena de suspensão de sua autorização por 55 dias, na forma da minuta de Deliberação (SEI 15348968).

Brasília, 16 de fevereiro de 2023.

(assinado eletronicamente)  
**DAVI FERREIRA GOMES BARRETO**  
Diretor



Documento assinado eletronicamente por **DAVI FERREIRA GOMES BARRETO**, Diretor, em 16/02/2023, às 19:07, 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 15305935 e o código CRC **D1100B86**.

---

Referência: Processo nº 50500.100049/2021-31

SEI nº 15305935

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)