



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DDB

RELATORIA: DDB

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 76/2020

OBJETO: PROCESSO ADMINISTRATIVO ORDINÁRIO

ORIGEM: SUPAS

PROCESSO (S): 50500.302796/2019-98

PROPOSIÇÃO PRG: PARECER n. 00021/2020/PF-ANTT/PGF/AGU

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

1. DOS FATOS

1.1. Trata-se de processo instaurado em face da empresa Cooperativa de Transporte Complementar Interestadual - COOTRANSCOM, por ter apresentado via Sistema de Habilitação de Passageiros - SISHAB cópia do Certificado de Registro de Licenciamento de Veículo - CRLV - do veículo de placa EXB-0835 com anotação do campo de observações divergente do restante do documento, a configurar adulteração desse documento de porte obrigatório.

1.2. A constatação da infração deu-se após solicitação ao DETRAN/SP para apreciação acerca da possível adulteração do documento, tendo esse órgão informado que "as anotações incluídas no campo das observações ("Possuidor 23.485.597/0001-07 "Acessibilidade de passageiros") divergem do registro do veículo, não tendo sido incluídas por este Órgão, conforme consultas anexas" (SEI 0029883 e 50500.320745/2019-48).

1.3. Tais indícios foram apurados e consolidados na NOTA TÉCNICA SEI N° 1066/2019/COGIN/GEHAF/SUPAS/DIR (SEI 0277433), apoiada pelo RELATÓRIO À DIRETORIA SEI N° 271/2019 (SEI 0313098), quanto à instauração do Processo Administrativo Ordinário e constituição Comissão de Processo Administrativo com o objetivo de apurar a infração.

1.4. A Diretoria Colegiada da ANTT, nos termos da DELIBERAÇÃO N° 744, DE 16 DE JULHO DE 2019 (SEI 0791535), determinou a apuração dos fatos dos autos e a composição da Comissão de Processo Administrativo, que restou formalizada pela Portaria nº 58, DE 23/07/2019 , publicada internamente em 31/07/2019, contendo dos servidores e o prazo de 120 (cento e vinte) dias para conclusão dos trabalhos com Relatório Final e indicação de providências.

1.5. No início dos trabalhos e conforme os encaminhamentos da Comissão de Processo Administrativo, na Ata de Reunião de (SEI 0969953), foi promovida a Notificação (SEI 0970287 e 0986626) , recebida em 07/08/2019, para em 30 (trinta) dias apresentar a **DEFESA PRÉVIA**(SEI 50500.375992/2019-81), que foi protocolada em 06/09/2019.

1.6. Na Defesa Prévia (SEI 50500.375992/2019-81), a empresa apresentou suas razões, assim sintetizadas: (i) alega não ser responsável pelo ilícito imputado, sob o argumento de que o documento não foi enviado por nenhum colaborador do setor administrativo ou da Diretoria da empresa, (ii) atribui a responsabilidade a uma das empresas cooperadas e que, ao tomar conhecimento do processo em questão, procedeu a expulsão da empresa Castelli Tour Locações de Veículos Rod. Transporte de Carga de seu quadro de cooperados, por não concordar com a fraude no CRLV, (iii) subsidiariamente, invoca os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade para a não aplicação da penalidade de inidoneidade, (iv) ao final, requer produção de provas para comprovar que não partiu da Cooperativa o envio da documentação tida como adulterada, inclusive, requereu a oitiva de testemunhas.

1.7. Conforme Ata de Reunião (SEI 1457173), em 26/09/2019 , a referida Comissão recebeu a defesa protocolada tempestivamente. Ainda, deliberou por intimar a empresa para prazo de 10 (dez) dias apresentar as alegações finais escritas, conforme intimação (SEI 1466102), recebida em 26/09/2019.

1.8. Os argumentos das Alegações Finais (SEI 50500.389731/2019-49) envolveram alegação de nulidade por cerceamento de defesa por parte da Comissão por não ter sido proporcionado acesso aos autos, então requeridos, a impossibilidade de produção de provas mediante a promoção de diligências, além da devolução do prazo para alegações finais, além de argumentos semelhantes aos da Defesa Prévia quanto a não ter dolo ou culpa no cometimento da infração apurada, uma vez que não é dona do veículo e que, certamente, a empresa Castelli tenha enviado o documento adulterado.

1.9. A Comissão de Processo Administrativo finalizou os trabalhos com o **Relatório Final da Comissão de Processo Administrativo** (SEI 2263014), confirmando a infração sob a responsabilidade da Cooperativa e refutando alegações de dificuldades de acesso aos autos, consoante os seguintes destaques:

"9. Embora tivesse concedido o acesso aos autos para o representante da empresa, conforme

documentos SEI 1886148, 1284337, 1878126 e 1877422, aos 12/11/2019 a Comissão deliberou por deferir o pedido de oitiva requerido pela empresa, além de disponibilizar os autos até a data prevista para encerramento deste processo. A oitiva foi agendada para o dia 27/11/2019 às 11h00 na Sede da ANTT, em Brasília, tendo a empresa sido devidamente intimada, conforme documento SEI 1907868, para comparecimento na pessoa do seu representante, bem como o patrono e testemunhas.

10. Por meio do documento SEI 50500.413704/2019-02, a empresa requereu o adiamento da data de oitiva, alegando compromissos do procurador, e também que a data agendada estaria "muito em cima". Assim, sugeriu que a audiência se fizesse após as datas festivas de final de ano, em início de janeiro de 2020. Solicitou ainda que tais testemunhas fossem intimadas, por esta Comissão, a comparecer na audiência a ser designada.

11. Por meio do e-mail SEI2038461, a Comissão indeferiu ao pedido de adiamento da audiência, tendo em vista não haver motivo justificado (art. 15 e 362, II, do CPC/2015), ou mesmo desobediência ao prazo mínimo estabelecido no art. 37, § 3º, da Resolução nº 5083/2016. Foi informado ainda que é dever do patrono da empresa, informar e intimar as testemunhas por ele arroladas acerca da data de audiência (art. 15 e 455 do CPC/2015). Quanto ao questionamento: "de onde teria partido o envio do documento tido como adulterado" foi reiterada resposta constante no doc. SEI1898334, onde consta o e-mail damacont@yahoo.com.br, como endereço eletrônico cadastrado junto ao SISHAB e SEI, pela empresa. A Comissão ressaltou ainda que o encaminhamento de dados e documentos é realizado diretamente pelo sistema SISHAB.

12. No dia 27/11/2019, os interessados não compareceram à oitiva. Assim foram encerrados os trabalhos e restituído o prazo para apresentação de alegações finais.

13. A empresa em suas alegações finais pediu nulidade pela não intimação de testemunhas e não redesignação de audiência, por inobservância da Lei Federal 9.784/99, quanto aos artigos 39 e 26; demandou, novamente, que fosse oficiado o setor competente desta ANTT para que informasse de qual e-mail teria sido enviado o documento tido como adulterado. Por fim, requereu que fossem observados os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, observando-se a graduação da penalidade, tendo em vista o caso não apresentar agravante, tendo como atenuante a exclusão da proprietária do veículo dos quadros de cooperados da COOTRANSCOM.

(...)

16. **Por meio de consulta ao DETRAN/SP, foi informado que não consta a escrita "POSSUIDOR 23.485.597/0001-07" no CRV (CERTIFICADO DE REGISTRO DE VEÍCULO) nº 014390811319, expedido em 23/07/2018, referente à placa EXB-0835. O órgão ressalta ainda que o CRLV (CERTIFICADO DE REGISTRO DE LICENCIAMENTO DE VEÍCULO) é emitido concomitantemente com o CRV.**

17. Quanto a alegação da empresa de não ser responsável pela adulteração do documento CRLV, ressalta-se que o CRLV do veículo em questão foi apresentado para ser habilitado à frota da recorrente, a quem o Poder Público conferiu autorização para execução, exclusivamente em nome próprio (art. 22 do Decreto nº 2521/1998), do serviço de transporte. Vale lembrar que a infração em questão possui caráter formal, que se consuma com a apresentação dos documentos falsificados junto aos órgãos da Administração, em proveito próprio, não interessando a esta ANTT conhecer o autor da adulteração de tal documento mas sim, conhecer sobre a diligência da empresa ao receber em sua frota veículos de empresas idôneas sendo portanto, inteira responsabilidade desta averiguar a procedência e autenticidade dos documentos de veículos a seu encargo. Ademais, a alegação de que o documento não fora enviado por nenhum colaborador da empresa não a exime de responsabilidade tendo em vista que o encaminhamento de dados e documentos é realizado diretamente pelo sistema SISHAB , cujo acesso é feito pelo representante legal da empresa, com o seu C.P.F. e senha cadastrada. Ressaltamos que apenas pessoas autorizadas pelo representante da empresa podem ter acesso mediante cadastro de senha pessoal. Sobre o questionamento acerca do e-mail de onde, supostamente, teria sido encaminhado o documento, informamos que o(s) e-mail(s) cadastrados pela empresa é o canal para o recebimento de resposta relativas ao cadastro de veículos, motoristas e demais serviços, não sendo usado para fins de acesso ao sistema. Em tempo, reiteramos a resposta constante no doc. SEI1898334, onde consta o e-mail damacont@yahoo.com.br, como endereço eletrônico cadastrado junto ao SISHAB e SEI, pela empresa. Ressaltamos, mais uma vez, que o encaminhamento de dados e documentos é realizado diretamente pelo sistema SISHAB.

18. Quanto à oitiva, a empresa não compareceu e não apresentou justificativas para sua ausência, evidenciando que o objeto de tal solicitação era meramente protelatório.

(...)

3 - DA CONCLUSÃO

33. Assim, em estreita observância ao prazo estabelecido para a entrega do relatório, na forma da Portaria nº. 058/2019 e sua alteração, tendo a presente Comissão de Processo Administrativo formado sua livre convicção e segurança a respeito dos fatos relatados nestes autos, de acordo com as razões acima esposadas, sugere a essa Diretoria Colegiada:

- a)A aplicação da pena de declaração de inidoneidade à Cooperativa de Transporte Complementar Interestadual - COOTRANSCOM., por prazo a ser fixado em decisão;
- b)Após exarada a decisão, seja a mesma comunicada à Cooperativa de Transporte Complementar Interestadual - COOTRANSCOM,
- c) Necessário também o envio das informações ao Ministério Públco Federal para apuração de eventual responsabilidade criminal dos agentes envolvidos, nos termos do art. 109, IV, da CF/1988 c/c art. 37, I, da LC nº 75/1993."

1.10. Os autos foram encaminhados à Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT), que se manifestou no Parecer n. 21/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, aprovado *com complementação* pelo DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00019/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI2857659), que orientou pela aplicação da pena de inidoneidade à empresa infratora, com a consequente cassação do Termo de Autorização. Ainda, no DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00019/2020 "ante a gravidade da conduta apurada nos presentes autos, notadamente a falsificação de documento público, recomendamos à Diretoria Colegiada determinar a instauração de processo em face dos controladores e administradores da Cooperativa de Transporte Complementar Interestadual - CONTRANSCOM".

1.11. No sentido da NOTA TÉCNICA SEI N° 824/2020/COPRA/GERAP/SUPAS/DIR (SEI 2857655), aprovada pela Gerência de Regulação e Análise Processual da Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros-SUPAS e o titular da Superintendência, os termos do Relatório à Diretoria nº 93/2020 (SEI2857722) pelo Superintendente da SUPAS propõe à Diretoria Colegiada a publicação de Deliberação com o seguinte teor:

- a) A aplicação da pena de declaração de inidoneidade, a COOPERATIVA DE TRANSPORTE COMPLEMENTAR INTERESTADUAL - COOTRANSCOM, pelo prazo de 3 (três) anos, em conformidade com o inciso II do artigo 86, do Decreto nº 2.521, de 1998, e artigo 78 A da Lei nº 10.233/01.
- b) Instauração de processo administrativo ordinário também em face dos administradores e controladores da administrada interessada, com fulcro no disposto no art. 78-E da Lei nº 10.233/2001 e no art. 4º da Resolução ANTT nº 5.083/2016
- c) Determine à Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros – SUPAS que notifique a referida empresa acerca dos termos da decisão adotada.

1.12. Em seguida, após sorteio, os autos foram encaminhados a este Diretor-Relator. É o relatório.

2. DA ANÁLISE PROCESSUAL

Questões Preliminares ao Mérito

2.1. Preliminarmente à análise de mérito (art.61 da Resolução 5.083/2016 – disciplina o processo administrativo para apuração de infrações), deve-se enfrentar a ausência de nulidade ou a necessidade de reabertura da fase de instrução para produção de provas e promoção de diligências, antes do julgamento da Diretoria Colegiada, em face do que requerido pela Cooperativa em sua Defesa e Alegações Finais.

2.2. Sobre isso, há que se esclarecer que o rito adotado na ANTT, em se tratando de matéria de Processo Administrativo Sancionador, vigoram as normas legais específicas da Lei nº10.233/2001 - arts.78-A a 78-K, regulamentadas e complementadas pela Resolução ANTT nº5.083/2016 e demais resoluções específicas aplicáveis ao setor regulado de transportes terrestres.

2.3. No âmbito infracional da Resolução ANTT nº5.083/2016 há normas específicas sobre a realização de diligências – art.37 – mediante intimação a ser atendida no prazo de 3(três) dias. Ademais, cabe à parte apresentar as provas que entender pertinentes no prazo da defesa – art.44 dessa Resolução, a saber:

Art. 37. A Intimação para a realização de diligências, bem como para o comparecimento ou a prática de atos, será feita na pessoa do interessado, do representante legal ou de mandatário com poderes expressos.

§1º A Intimação será nula quando feita sem observância das prescrições legais, mas o comparecimento do interessado supre sua falta ou irregularidade.

§2º O desatendimento da Intimação não importa o reconhecimento da verdade dos fatos nem a renúncia a direito pelo interessado.

§3º A Intimação de que trata este artigo será feita com antecedência mínima de 3 (três) dias úteis.

(...)

Art. 44. Cabe ao interessado a prova dos fatos que alegar, sem prejuízo do dever atribuído ao órgão competente para a instrução.

§1º As provas deverão ser produzidas no prazo para defesa e apresentadas juntamente com esta.

§2º Em caso de necessidade, devidamente justificada, o interessado poderá requerer, dentro do prazo concedido para a apresentação da defesa, a produção adicional de provas, que será concedido a critério da autoridade julgadora.

§3º Sem prejuízo do disposto nos parágrafos 1º e 2º, o interessado poderá, na fase instrutória e antes da decisão, apresentar documentos, e, às suas expensas, requerer diligências e perícias.

§4º Serão recusados, mediante decisão fundamentada, os requerimentos que impliquem obtenção de provas ilícitas ou sejam considerados impertinentes, desnecessários ou protelatórios.

2.4. Pela Resolução ANTT nº 5.083/2016, cabe à autuada como interessada apresentar as provas dos fatos que alegar quando da apresentação da defesa prévia ou, desde que justificadamente, indicar a necessidade ou a pertinência de produção adicional em novo prazo a contar com a concordância da autoridade (art.44). Como também, caberia ao interessado atender à intimação do art.37 da Resolução ANTT nº 5.083/2016 de antecedência de 3 (três) dias úteis para a realização de diligências, o que não ocorreu por notória ausência ou tomada de providências pela parte interessada.

2.5. Sobre isso os destaques do Relatório Final (SEI2263014) refutando diretamente as suposições da empresa e refutando alegações de dificuldades de acesso aos autos ou a necessidade de realização de diligência- oitiva oportunizada à parte, que não compareceu:

"9. Embora tivesse concedido o acesso aos autos para o representante da empresa, conforme documentos SEI 1886148, 1284337, 1878126 e 1877422, aos 12/11/2019 a Comissão deliberou por deferir o pedido de oitiva requerido pela empresa, além de disponibilizar os autos até a data prevista para encerramento deste processo. A oitiva foi agendada para o dia 27/11/2019 às 11h00 na Sede da ANTT, em Brasília, tendo a empresa sido devidamente intimada, conforme documento SEI1907868, para comparecimento na pessoa do seu representante, bem como o patrono e testemunhas.

10. Por meio do documento SEI 50500.413704/2019-02, a empresa requereu o adiamento da data de oitiva, alegando compromissos do procurador, e também que a data agendada estaria "muito em cima". Assim, sugeriu que a audiência se fizesse após as datas festivas de final de ano, em início de janeiro de 2.020. Solicitou ainda que tais testemunhas fossem intimadas, por esta Comissão, a comparecer na audiência a ser designada.

11. Por meio do e-mail SEI2038461, a Comissão indeferiu ao pedido de adiamento da audiência, tendo em vista não haver motivo justificado (art. 15 e 362, II, do CPC/2015), ou mesmo desobediência ao prazo mínimo estabelecido no art. 37, § 3º, da Resolução nº 5083/2016.

(...)

18. Quanto à oitiva, a empresa não compareceu e não apresentou justificativas para sua ausência, evidenciando que o objeto de tal solicitação era meramente protelatório.

2.6. Ou seja, a empresa devidamente intimada para comparecer a realizar a oitiva, não compareceu, ao passo Com isso, não há qualquer nulidade a ser sanada ou necessidade de reabertura da fase de instrução processual, visto que a Cooperativa não pode invocar direito à reabertura da fase de instrução ou à produção de provas sem atender às normas processuais específicas da ANTT - arts. 37 c/c 44, da Resolução nº 5.083/2016, sobre a realização de diligências, perícias e produção de provas.

Da caracterização da infração a ensejar a aplicação da sanção administrativa e do não acolhimento dos argumentos de defesa

2.7. N o mérito propriamente dito, quanto à materialidade da infração indicada em desfavor da COOTRANSCOM, desde a elaboração da supramencionada NOTA TÉCNICA SEI Nº 1066/2019/COGIN/GEHAF/SUPAS/DIR (SB277433), por ocasião da fiscalização realizada na documentação da empresa e junto ao DETRAN/SP, foram constatadas irregularidades a partir dos documentos disponibilizados pela própria empresa, a saber:

2.1 Registra-se que a empresa interessada possui Termo de Autorização para Serviços Regulares - TAR nº 262, concedido por meio da Deliberação ANTT 1.051/2018, habilitada até 24/12/2021 e Termo de Autorização para Fretamento - TAF nº 00.0336, concedido através da Resolução ANTT 5.645/2018, habilitada até 18/01/2021 e o representante legal autorizado a acessar e encaminhar requerimentos por meio do SisHAB é EXPEDITO CAETANO, CPF nº 275.492.218-04.

2.2 Nesse sentido, em 20/03/2019, a empresa COOPERATIVA DE TRANSPORTE COMPLEMENTAR INTERESTADUAL - CONTRANSCOM encaminhou Requerimento nº 15421/2019, por meio do Sistema de Habilitação de Passageiros - SisHAB, referente a habilitação em sua frota do veículo EXB-0835, de propriedade de CASTELLI TUR LOCACOES DE VEICULOS RODOVIARIOS E TRANSPORTES DE CARGAS LTDA, CNPJ: 10.474.952/0001-09.

2.3 Conforme determina a Resolução ANTT nº 4.777/2015, para o cadastro de veículo de propriedade de terceiros é necessário firmar contrato de arrendamento e realizar a anotação no documento do veículo:

Art. 11. O transportador interessado na prestação do serviço objeto desta Resolução deverá cadastrar veículo em sua frota, mediante a apresentação dos seguintes documentos: (Alterado pela Resolução nº 5577, de 22 de novembro de 2017)

I - Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo - CRLV;

[...]

§ 1º Quando se tratar de veículo arrendado, a anotação referente ao arrendamento deverá estar registrada junto ao DENATRAN.

[...](grifo nosso)

2.4 Em razão dessa exigência, a empresa COOPERATIVA DE TRANSPORTE COMPLEMENTAR INTERESTADUAL - CONTRANSCOM apresentou o CRLV nº 014390811319, expedido em 23/07/2018, do veículo EXB-0835, onde consta no campo "Observações", entre outras anotações, a expressão "POSSUIDOR 23.485.597/0001-07".

2.5 Ocorre que, durante a análise da documentação, verificou-se que a expressão contida no campo "Observações" do documento apresentado diverge em cor e tipo de letra do restante do documento. Em razão da dúvida, de acordo com o art. 9-B da Resolução 4.777/2015, foi solicitado o envio físico de uma cópia autenticada do CRLV à GEHAF para fins de verificação. A empresa não encaminhou a documentação autenticada solicitada.

2.6 A esse respeito foi enviado o OFÍCIO SEI Nº 487/2019/COEDA/GEHAF/SUPAS/DIR-ANTT, de 21/03/2019, ao DETRAN do estado de São Paulo, com a cópia simples anexada pela empresa no SisHAB, solicitando informações acerca do registro do arrendamento no CRLV apresentado e, caso positivo, em que data o registro da transferência da posse foi efetuado.

2.7 Em resposta, o DETRAN/SP, através do Ofício Nº 1082/2019, de 24/04/2019, informou que não consta a escrita "POSSUIDOR 23.485.597/0001-07" no CRV (CERTIFICADO DE REGISTRO DE VEÍCULO) nº 014390811319, expedido em 23/07/2018, referente à placa EXB-0835. O órgão ressalta que o CRLV (CERTIFICADO DE REGISTRO DE LICENCIAMENTO DE VEÍCULO) é emitido concomitantemente com o CRV.

2.8. **Em análise da defesa da empresa**, a despeito dos argumentos apresentados, não foram afastados os elementos caracterizadores da infração e que justificam a aplicação da penalidade administrativa proporcional à gravidade do ilícito, como a seguir indicado.

2.9. Conforme o supracitado Relatório Final da Comissão de Processo Administrativo, itens 16 e 17, o DETRAN/SP informou que não consta a escrita "POSSUIDOR 23.485.597/0001-07" no CRV (CERTIFICADO DE REGISTRO DE VEÍCULO) nº 014390811319, expedido em 23/07/2018, referente à placa EXB-0835, o que demonstra que o documento cadastrado junto à ANTT fora adulterado. Ao mesmo tempo, a empresa é responsável pela adulteração do documento CRLV perante a ANTT pois ela que apresenta esse documento para ser habilitado à sua frota de veículos, a quem o Poder Público conferiu autorização para execução, exclusivamente em nome próprio (art. 22 do Decreto nº 2521/1998), do serviço de transporte. E como indicado nesse Relatório, é de inteira responsabilidade da empresa autorizada averiguar a procedência e autenticidade dos documentos de veículos a seu encargo, sendo certo que o encaminhamento de dados e documentos é realizado diretamente pelo sistema SISHAB , cujo acesso é feito pelo representante legal da empresa.

2.10. Sobre o enquadramento da conduta nas normas aplicáveis e que fundamentam a responsabilidade administrativa em face da empresa, deve ser adotado o mesmo entendimento acima detalhado no Relatório Final da Comissão de Processo Administrativo, que bem indicou o descumprimento do art.11, I, e §1º, da Resolução ANTT nº4.777/2015.

2.11. Quanto à conclusão adotada pela referida Comissão e no Relatório à Diretoria para a indicação da penalidade de inidoneidade, entretanto, entendo que no presente é cabível a formalização da penalidade de CASSAÇÃO dada a gravidade da infração confirmada tecnicamente, além de que não cabe a inidoneidade aos casos de outorga de serviço público por autorização . Sobre isso, destacam-se os ditames legais dos arts.78-H e 78-I, da Lei nº10.233/2001 sobre a penalidade de

cassação nos casos de infração grave e cabimento da inidoneidade apenas a determinados casos (não a empresas autorizatárias):

Art. 78-H. Na ocorrência de **infração grave**, apurada em processo regular instaurado na forma do regulamento, a ANTT e a ANTAQ poderão cassar a autorização.

Art. 78-I. A declaração de inidoneidade será aplicada a quem tenha praticado atos ilícitos visando frustrar os objetivos de licitação ou a execução de contrato.

2.12. **Tal entendimento, inclusive, está de acordo com mais recente manifestação da Procuradoria - PARECER n. 00229/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, aprovado integralmente pelo DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00137/2020/PF-ANTT/PGF/AGU nos autos do Processo Administrativo nº 50500.330532/2019-24, em 17 de junho de 2020, restou formalizado a penalidade de declaração de inidoneidade não tem aplicação no contexto da outorga de serviço público por autorização, como neste caso, consoante os seguintes destaques:**

35. Compete à Agência a produção de norma regulando as infrações e respectivas penalidades, **observando que a cassação é cabível quando verificada infração grave (art. 78-H)**, assim considerada pela norma regulatória. Em casos de infração grave, mas cujas circunstâncias não justifiquem a cassação, pode-se aplicar a suspensão de até 180 dias (art. 78-G). O perdimento de veículo, por seulado, cabe quando houver reincidência no transporte interestadual ou internacional de passageiros sem autorização da ANTT (art. 78-K).

36. Em síntese, a Lei 10.233/01 constitui a norma básica e fundamental para aplicação de penalidades pela ANTT, nos contratos de concessão, permissão e nas autorizações dentro de sua esfera de competência. Sendo assim, **as demais normas inferiores e anteriores devem ser interpretadas conforme, ou consideradas revogadas tacitamente em caso de conflito**. Esse é o caso do Decreto 2.521/98 na parte em que prevê hipóteses de cabimento da pena de inidoneidade diversas daquelas previstas na lei que se propõe a regulamentar.

[...]

CONCLUSÃO

39. Concluindo, verifico que o processo ora analisado carece de saneamento, tendo como finalidade melhor direcionar a aplicação das penalidades cabíveis, tendo em vista a conduta praticada. A alteração do enquadramento legal da infração não implica em nulidade, pois a empresa se defende dos fatos, não da sua capitulação legal: STJ - MS 14.045/DF (...) (MS 14.045/DF, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 14/04/2010, DJe 29/04/2010)

(...)

40. Nessa linha, sugiro que se avalie a adoção de nova capitulação dos fatos apurados, afastando-se a aplicação da Resolução ANTT 3.075/09 e do Decreto 2.521/98, passando-se a utilizar, como fundamento para a aplicação de penalidades, o disposto na Lei 10.233/01. **Pela interpretação proposta, a penalidade de declaração de inidoneidade não tem aplicação no contexto da outorga de serviço público por autorização, as apenas nas hipóteses expressamente descritas no art. 78-I da Lei 10.233/01.** Sugiro ainda que se promova a dosimetria da pena conforme parâmetros fixados no art. 78-D da mesma lei.

[...] (grifos nossos)

2.13. Aplicando essa orientação jurídica a estes autos, passa-se a fundamentar a aplicação da sanção de cassação também considerando o imperativo da Lei nº 10.233/2001 sobre a sanção a ser adotada: "Art. 78-D. Na aplicação de sanções serão consideradas 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".

2.14. **Neste caso, não há dúvidas sobre a gravidade da infração apurada**, tanto pelo que analisado no Relatório Final da Comissão de Processo Administrativo, quanto pelo que fundamentado no Relatório à Diretoria, ambos asseverando a gravidade de apresentação de informações ou dados falsos mediante adulteração documental do Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo - CRLV, a saber:

Relatório Final (SEI 2263014):

29. O Art. 78-D do referido diploma legal determina que "na aplicação de sanções serão consideradas 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".

30. Verifica-se que a infração é indiscutivelmente grave, justificando à cassação da autorização (art. 78-H da Lei nº 10.233/2001), figurando também como hipótese literal de declaração de inidoneidade (art. 86, II, do Decreto nº 2521/1998).

31. Ressalte-se, nesse aspecto, que a empresa possui Termo de Autorização para Fretamento válido, ou seja, é, atualmente, autorizatária do sistema de transporte rodoviário de passageiros.

32. Portanto, restou caracterizada a prática de "apresentação de informações e dados falsos, em proveito próprio ou alheio ou em prejuízo de terceiros" (art. 86, II, do Decreto nº 2521/1998), o que configura ato ilícito "visando frustrar os objetivos de licitação ou a execução de contrato" (art. 78-I da Lei nº 10.233/2001), por parte da Cooperativa de Transporte Complementar Interestadual-COOTRANSCOM.

Relatório à Diretoria nº 93/2020 (SEI 2857722)

28. Faz-se oportuno esclarecer, que o ilícito verificado nestes autos é caracterizado como infração grave, eis que tipificada em nosso ordenamento penal, pelo que, não fosse a declaração de inidoneidade com a consequente cassação da autorização, o artigo 78-H da Lei de Regência prevê, ainda, que:

"Art. 78-H. Na ocorrência de infração grave, apurada em processo regular instaurado na forma do regulamento, a ANTT e a ANTAQ poderão cassar a autorização."

O Art. 78-D do referido diploma legal determina que "na aplicação de sanções serão consideradas

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".

29. Verifica-se que a infração é indiscutivelmente grave, justificando à cassação da autorização (art. 78-H da Lei nº 10.233/2001), figurando também como hipótese literal de declaração de inidoneidade (art. 86, II, do Decreto nº 2521/1998).

30. Ressalte-se, nesse aspecto, que a empresa possui Termo de Autorização para Fretamento válido, ou seja, é, atualmente, autorizatária do sistema de transporte rodoviário de passageiros.

31. Portanto, restou caracterizada a prática de "apresentação de informações e dados falsos, em proveito próprio ou alheio ou em prejuízo de terceiros" (art. 86, II, do Decreto nº 2521/1998), o que configura ato ilícito "visando frustrar os objetivos de licitação ou a execução de contrato" (art. 78-I da Lei nº 10.233/2001), por parte da Cooperativa de Transporte Complementar Interestadual-COTRANSOM.

2.15. Ainda, por se tratar de conduta que pode vir a configurar crime de falsificação de documento público, previsto no art. 297 do Código Penal Brasileiro é oportuno que seja mantida a determinação de ciência ao Ministério Público, para que adote as providências cabíveis consoante o art.103 da Resolução ANTT nº 5.083/2016.

Confirmação da infração administrativa cometida pela pessoa jurídica e instauração processo administrativo para aplicação multa a administradores e controladores que tiverem agido com culpa ou dolo

2.16. Por fim, não obstante o disposto no PARECER n. 0021/2020/PF-ANTT/PGF/AGU da Procuradoria Federal junto à ANTT - PF/ANTT, juntado nos autos, orientando pela abertura de processo administrativo com vistas à aplicação de multa em face de administradores ou controladores, entende-se que não é o caso de efetivá-la neste momento diante de eventual insegurança jurídica que ainda permeia tais providências, consoante mais recente entendimento jurídico dessa mesma Procuradoria, a seguir comentado.

2.17. Sabe-que que a matéria encontra-se genericamente definida no art.78-E da Lei nº 10.233/2001, conforme o seguinte:

Art. 78-E. Nas infrações praticadas por pessoa jurídica, também serão punidos com sanção de multa seus administradores ou controladores, quando tiverem agido com dolo ou culpa."

2.18. Embora este plenamente configurada a infração administrativa cometida pela pessoa jurídica no presente caso, o que em tese pode ensejar aplicação de multa a administradores ou controladores quando tiverem agido com dolo ou culpa, é o caso de **reconhecer-se que no âmbito da ANTT ainda não há conjunto completo de normas infrageais editadas com vistas a dar efetividade à norma do art.78-E da Lei nº 10.233/2001.**

2.19. Nesse sentido, o PARECER nº186/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, de 12/06/2020, aprovado em 14/06/2020, cujo teor atendeu a ampla consulta sobre o assunto da responsabilização de administradores e controladores no Processo 50500.029292/2011-61), a indicar que a efetividade do art. 78-E da Lei nº 10.233/2001 depende de regulamentação específica que estabeleça os valores de multa a que estão sujeitos o administrador ou controlador. Sobre essa análise, destacam-se os seguintes trechos da consulta:

PARECER n. 00186/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, aprovado pelo DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00133/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, de 14/06/2020:

"Da conclusão

(...)

b) Quais os elementos básicos para justificar a responsabilização administrativa dos administradores, sócios ou controladores de empresas, nos termos da Lei nº 10.233/2001 (do art. 78-E e 78-F)? A demonstração do nexo de causalidade entre a ação ou omissão, por culpa ou dolo dos administradores, sócios ou controladores de empresas, é suficiente para motivar a apuração da infração administrativa em face dos mesmos? Ou, além do nexo de causalidade, há necessidade de motivação expressa de consideração da proporcionalidade, da gravidade da falta e da intensidade da sanção, considerando-se a legislação atualmente existente no âmbito da ANTT?

38. Os elementos suficientes e capazes de justificar a responsabilização dos administradores são, nos termos da lei, o dolo e a culpa com que agiram na prática da infração, decerto, se constatado o nexo de causalidade. Cumpre à autoridade instauradora do processo apuratório aferir, ainda que preliminar e perfuntoriamente, se a infração em tese cometida contou com participação dolosa ou culposa do administrador ou controlador da sociedade empresária para assim dar início ao procedimento devido.

39. Os danos causados, a gravidade da conduta e demais circunstâncias que envolveram o cometimento da infração, parece-nos, são fatores a serem considerados na dosimetria da pena e não como causa à instauração - ou não - de procedimento apuratório também em face do administrador. Eventual conduta de menor gravidade pode sim eventualmente implicar punição do administrador que a ela concorreu com dolo ou culpa. O contrário também é verdade: na apuração de uma infração de maior gravidade pode-se concluir por afastar a responsabilização do administrador se inexistir atuação dolosa ou culposa de sua parte como, por exemplo, na hipótese de inevitabilidade da conduta.

40. Isso NÃO significa dizer que a Agência deverá apurar eventual culpa ou dolo do sócio indiscriminadamente em todas as infrações cometidas pela sociedade empresária que ele administrar. Ao editar a norma, a nosso ver imprescindível para legitimar a punição do administrador, a ANTT terá liberdade de estabelecer quais condutas merecem ser apuradas e punidas.

41. A atuação da Agência nesse sentido encontra restrição apenas nos ditames do art. 78-E da Lei nº 10.233, de 2001, ou seja, o administrador pode vir a ser punido quando também o for a pessoa jurídica prestadora do serviço regulado. Em outras palavras, não será dado à Agência traçar tipos

distintos para o administrador, por quanto a lei previu a possibilidade de puni-lo com multa nas infrações praticadas pela pessoa jurídica.

c) Qual entendimento deve prevalecer: o de que é possível usar a analogia para se punir os administradores, sócios ou controladores, conforme sugerido pelo Relatório Final contido no Processo Administrativo nº 50500.325516/2019-10, ou o de que deve ser editada uma regulamentação específica pela Agência nesse sentido para fins de atender ao §1º, do art.78-E, da Lei nº 10.233/2001?

42. Como acima argumentado, não nos parece possível lançar mão de analogia para promover aplicação de pena no âmbito do direito administrativo sancionar. A nosso ver, a punição, autorizada pelo art. 78-E da Lei nº 10.233, de 2001, depende de regulamentação específica que estabeleça os valores de multa a que estão sujeitos o administrador ou controlador. (...)

Das recomendações

55. Diante do exposto, parece-nos prudente fazer algumas recomendações:

(i) a Resolução nº 5.083, de 2016, merece ser adaptada para passar a estabelecer expressamente o procedimento a ser seguido na apuração de responsabilidade do administrador ou controlador, de forma que ao mesmo tempo delineie com clareza o iter a ser seguido pela Administração e permita ao processado conhecer de antemão as fases, medidas e atos a que está sujeito - ou lhe são oportunizados - naquele trâmite procedural;

(ii) a mesma Resolução nº 5.083, de 2016, deve vir a prever também o momento a ser feito o juízo preliminar e perfunctório de culpabilidade do administrador que importaria na sua chamada ao feito, e

(iii) as várias superintendências organizacionais da Agência devem ser ouvidas e chamadas a propor norma (Resolução) capaz de fixar as respectivas penalidades que recairiam sobre o administrador ou controlador que agir com dolo ou culpa no cometimento de infrações." (negritos nossos)

2.20. Dessa forma, com vistas ao atendimento ao Princípio da Segurança Jurídica nos termos da orientação da Procuradoria Federal junto à ANTT, entendo prejudicado o prosseguimento de processo de responsabilização de administradores ou controladores até o atendimento das recomendações supramencionadas de aperfeiçoamento e complementação da Resolução nº 5.083/2016 e de outras resoluções específicas, para estabelecer expressamente o procedimento a ser seguido, como também até que a Agência edite norma (Resolução) para fixar valor da multa prevista na hipótese do art.78-E da Lei nº 10.233/2001. Ou seja, deve-se promover a elaboração de proposta de Resolução capaz de fixar procedimento e multas que recairiam sobre o administrador ou controlador que agir com dolo ou culpa no cometimento de infrações cometidas pelas pessoas jurídicas.

3. DA PROPOSIÇÃO FINAL

3.1. Diante do exposto, considerando as manifestações técnicas e jurídicas contidas nos autos, VOTO por:

- a) Aplicar a penalidade de cassação à COOPERATIVA DE TRANSPORTE COMPLEMENTAR INTERESTADUAL - COOTRANSCOM, conforme o art.78-H da Lei nº 10.233/2001.
- b) Determinar que seja oficiado ao Ministério Público noticiando os fatos dos autos, para o caso de eventual responsabilidade criminal, consoante o art.103 da Resolução nº 5.083/2016.

Brasília, 07 de julho de 2020.

DAVI BARRETO
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por DAVI FERREIRA GOMES BARRETO, Diretor, em 07/07/2020, às 22:06, 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_verificar&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador 3688198 e o código CRC 02322987.