



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO VISTA

RELATORIA: DDB

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 11/2020

OBJETO: PROCESSO ADMINISTRATIVO ORDINÁRIO

ORIGEM: SUPAS

PROCESSO (S): 50500.325516/2019-10

PROPOSIÇÃO PRG: PARECER n. 00022/2020/PF-ANTT/PGF/AGU e PARECER n. 00186/2020/PF-ANTT/PGF/AGU

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

1. DO OBJETO

1.1. Trata-se de processo administrativo ordinário, instaurado em face de Luiz Soares da Silva Filho e de Fábio Carvalho dos Santos Silva, administradores e/ou controladores da empresa Sul América Transportes Ltda, CNPJ nº 21.540.626/0001-60, em virtude de apresentação de informações e dados falsos relativos ao Certificado de Registro de Licenciamento de Veículo - CRLV do veículo de placa LXX-7164.

2. DOS FATOS E DA ANÁLISE PROCESSUAL

2.1. Por meio da Deliberação nº 276, de 17 de maio de 2018, a Diretoria Colegiada da ANTT determinou que a Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros - Supas apurasse os indícios de falsificação do CRLV do veículo de placa LXX-7164.

2.2. No dia 26 de setembro de 2018, a Comissão Processante exarou seu relatório final, concluído por sugerir a aplicação da pena de declaração de inidoneidade à empresa Sul América Transportes Ltda, com a consequente cassação do Termo de Autorização para Fretamento - TAF.

2.3. A Procuradoria Federal junto à ANTT emitiu a NOTA n. 00552/2018/PF-ANTT/PGF/AGU, por meio da qual observou que não foi promovida as notificações dos administradores ou controladores da transportadora, conforme determina o art. 78-E da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001. Além disso, para a aplicação desse dispositivo legal, deu as seguintes orientações:

[...]

2. Entretanto, observo que não foi promovida as notificações dos administradores ou controladores da Transportadora, consoante expressamente determina o art. 78-E, da Lei n. 10.233/2001, que prescreve:

[...]

3. Para a efetiva aplicação desta disposição legal, presto as seguintes orientações:

a) Em se tratando de infração de falsificação ou alteração de documento público, o elemento subjetivo é o dolo, pelo que os administradores ou controladores só poderão ser responsabilizados se ficar comprovada a vontade de falsificar ou alterar o documento, não sendo a infração punível por culpa;

b) Comprovada a infração, e considerando que o valor da multa ainda não foi fixado em regulamento aprovado pela Diretoria da ANTT (§ 1º do art. 78-E, da Lei n. 10.233/2001) - o que deve ser, com urgência, providenciado pela SUPAS/ANTT -, aplica-se, subsidiariamente, a legislação penal (art. 108, da Resolução ANTT n. 5.083/2017);

c) O valor da multa será, no mínimo, de 10 (dez) e, no máximo, de 360 (trezentos e sessenta) dias-multa. O dia-multa corresponde, no mínimo, a 1/30 avos do salário mínimo vigente ao tempo da infração e, no máximo, a 5 (cinco) vezes esse salário (art. 49 § 1º do Código Penal); e,

d) A fixação do valor da multa deve atender a situação econômica do infrator, podendo ser aumentada até o triplo, caso seja considerado que, em virtude da situação econômica do infrator, é ineficaz, embora aplicada no máximo. (art. 60 e § 10, do Código Penal).

[...] (grifo acrescentado)

2.4. Posteriormente, foi emitido PARECER n. 01982/2018/PF-ANTT/PGF/AGU, substituindo a NOTA n. 00552/2018/PF-ANTT/PGF/AGU, em que se firmou o seguinte entendimento:

[...]

7. Da exposição constante do relatório acima, verifica-se que o procedimento se mostrou escorreito.

[...]

13. Assim, uma vez seguido o rito processual aplicável, e tendo a Comissão Processante opinado pela existência de responsabilidade da empresa com relação aos fatos apurados, a esta Procuradoria não compete discordar de tal conclusão, salvo existência de flagrante erro ou ilegalidade, sob pena de, por um lado, transferir-se a este órgão jurídico *munus* que é do próprio administrador ou, por outro, que haja intromissão indevida deste órgão jurídico em questões técnicas atinentes ao mérito administrativo, sendo certo que cabe à Diretoria decidir com base no que consta dos autos e da instrução probatória.

14. Registre-se, contudo, que a legislação de regência determina à ANTT a punição também dos administradores ou controladores, quando demonstrada a existência de dolo ou culpa. Nesse sentido, confirmam-se os seguintes diplomas normativos:

[...]

15. Nesses termos, se houver indícios quanto à existência de dolo ou culpa de administradores ou controladores, estes também deverão ser processados, preferencialmente, simultaneamente à própria empresa, para fins de mitigar o risco de que processos administrativos julgados em momentos distintos possam ensejar decisões contraditórias por parte da Agência.

16. De todo modo, como não houve a avaliação quanto à possibilidade de punição dos administradores, retroceder no presente processo para ampliar seu objeto poderia acarretar sérios riscos à eficiência, inclusive, com maior possibilidade de permitir o transcurso de prazo prescricional. Dessa forma, **afigura-se mais oportuno o julgamento dos presentes autos, sem prejuízo de eventual instauração de novo processo punitivo em desfavor dos gestores da empresa.**

17. **Outro ponto também relevante reside na gradação de eventual multa a ser aplicada.** A esse respeito, cabe trazer à baila os seguintes dispositivos da Lei nº 10.233/2001:

[...]

18. Verifica-se que a legislação de regência reservou amplo campo de discricionariedade para a ANTT na quantificação da multa, que pode chegar até a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais). Considerando que as resoluções da Agência ainda não se encarregaram de reduzir categoricamente essas possibilidades de quantificação, **cabe desde já recomendar que as Comissões Processantes, ao avaliar as circunstâncias do art. 78-D utilizem como referência o valor da multa para situação análoga prevista para apenação da pessoa jurídica.**

19. **Quanto ao tema, portanto, não nos parece necessário fazer analogias com a infração ou multa penais,** tanto na questão do elemento subjetivo (que no âmbito das infrações administrativas há previsão de que basta a culpa) quanto na forma de cálculo do valor da multa, tendo em vista a existência de legislação própria.

20. Por fim, ressaltamos o caráter opinativo do presente Parecer, que não vincula a decisão do gestor ou da Diretoria, como se verifica a seguir:

[...]

21. Diante do exposto, manifesta este órgão jurídico nos seguintes termos:

(i) pela regularidade formal do feito, que se encontra apto a julgamento pela Diretoria, razão pela qual conclui pela possibilidade jurídica da aplicação da pena de declaração de inidoneidade e consequente cassação do Termo de Autorização de Fretamento;

(ii) **seja determinada a instauração de novo processo punitivo, para apurar eventual responsabilidade de administradores ou controladores, observadas as orientações contidas nos parágrafos 14 a 19 acima;**

(iii) oficiar o Ministério Público Federal, nos termos do art. 103, PU, da Resolução ANTT n.º 5.083/2016;

(iv) por fim, deve ser rejeitada a NOTA n. 00552/2018/PF-ANTT/PGF/AGU.

[...] (grifo acrescentado)

2.5. Com base na conclusão do relatório final da Comissão, na manifestação técnica da Supas e no Parecer da Procuradoria, a Diretoria Colegiada, por meio da Deliberação nº 202, de 12 de fevereiro de 2019, aplicou a pena de declaração de inidoneidade à empresa pelo prazo de três anos, com a consequente cassação do TAF, bem como determinou a apuração da responsabilidade dos administradores ou controladores da empresa.

2.6. A Supas, por sua vez, por meio da Portaria nº 44, de 23 de maio de 2019, constituiu comissão de processo administrativo para apurar a responsabilidade de Luiz Soares da Silva Filho, CPF nº 033.774.181-64, e de Fabio Carvalho dos Santos Silva, CPF nº 756.489.111-49, na falsificação do CRLV.

2.7. Após os devidos trâmites processuais, a Comissão Processante emitiu seu relatório final, concluindo que:

[...]

21. Destaca-se que, para que determinada empresa possa cadastrar veículo que esteja em nome de outra, é necessário que o arrendamento do veículo esteja assentado no respectivo CRLV. Assim, considerando que o interesse no cadastramento do veículo era da Sul América Transportes Ltda., evidenciou-se que o documento foi adulterado pela empresa, na ciência de seu administrador, sendo assim caracterizado o dolo eventual, pois houve a intenção de modificar o documento para que fosse aprovado o cadastramento do veículo.

22. Tendo em vista que na Primeira Alteração Contratual da empresa Sul América Transportes Ltda., (SEI-0374388) foi determinado que a administração da sociedade seria exercida somente pelo sócio Luiz Soares da Silva Filho, de forma que caberá apenas a este sócio responder pela infração.

23. Diante dessas considerações, reputa-se comprovada neste processo, tal como naquele, a adulteração do documento CRLV, do veículo de placas LXX-7164, apresentado por meio do SISHAB – Sistema de Habilitação de Transporte de Passageiros, para habilitação de veículo na Frota da empresa.

24. Nestes termos, reputamos comprovada a culpa do LUIZ SOARES DA SILVA FILHO em relação à infração praticada pela empresa Sul América Transportes Ltda., ME.

25. Tendo em vista que a infração praticada pela transportadora sujeita à pena de cassação da Autorização/declaração de inidoneidade, tal como proposto pela Comissão em seu Relatório Final (SEI-0323236, fls. 51v), necessária a sua conversão em pecúnia para fins da multa referida no dispositivo transcrito acima, o que se resolve com a diretriz traçada na Resolução nº 233/2003, *in verbis*:

[...]

26. Seguindo esses parâmetros, e levando em consideração a frota habilitada para a empresa na data da infração (frota essa de 94 veículos) a multa a ser imposta será de 50.000,00 (cinquenta mil reais).

27. Quanto ao sócio Sr. Fabio Carvalho dos Santos Silva, CPF nº 756.489.111-49, tendo em vista não atuar como sócio administrador ou controlador da empresa SEI0374388, entendemos que não há qualquer elemento que demonstre a sua participação para a consumação da infração, seja de modo doloso, ou por descumprimento dos atos constitutivos da empresa.

[...] (grifo acrescentado)

2.8. A Procuradoria Federal junto à ANTT, analisando as conclusões da Comissão, proferiu o PARECER n. 00022/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, concluindo que:

[...]

15. Assim sendo, foi possibilitado o contraditório e obedecido o devido processo legal, segundo rezam os arts. 2º, 24, 26, 27, 44 e 68, todos da Lei n.º 9.784, de 29/01/1999, arts. 87/90 do Decreto n.º 2521, de 20/03/1998, e art. 5º, inc. LV, da Constituição Federal. Portanto, constata-se que o feito está embasado nas normas de regência, e que foi seguido o rito aplicável.

[...]

21. Consoante assentado no Relatório Final da Comissão Processante, restou suficientemente comprovada a culpa do Administrador da empresa Sul América Transportes Ltda., Sr. Luiz Soares da Silva Filho, impondo-se, de forma iniludível, a aplicação da pena de multa no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) em face do referido responsável pelo ato irregular, qual seja, a adulteração do Certificado de Registro de Licenciamento de Veículo - CRLV, do veículo de placa LXX-7164.

[...]

27. Assim sendo, **temos como acertada a conclusão da Comissão Processante no sentido da aplicação da pena de multa no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais)** em face do referido responsável pelo ato irregular, qual seja, a adulteração do Certificado de Registro de Licenciamento de Veículo - CRLV, do veículo de placa LXX-7164.

[...]

30. Finalmente, após a decisão administrativa neste processo, devem ser adotadas as seguintes providências:

a) oficiar o Ministério Público Federal; e

b) seja a mesma comunicada ao sócio administrador da empresa Sul América Transportes Ltda, Sr. Luiz Soares da Silva Filho.

[...] (grifo acrescentado)

2.9. Com base nas manifestações técnicas e jurídicas contidas nos autos, o Diretor Murshed Menezes Ali incluiu o processo na pauta da 852ª Reunião de Diretoria Colegiada, sugerindo à Diretoria Colegiada a aplicação da pena de multa de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) em face de Luiz Soares da Silva Filho, CPF nº 033.774.181-64, conforme consta no Voto DMM 8/2020 (2953599).

2.10. Na ocasião, resolvi pedir vista do processo, por entender haver alguns questionamentos que mereciam ser apreciados pela Procuradoria Federal junto à ANTT, os quais foram feitos no Despacho (3183266), contido no Processo Administrativo nº 50500.029292/2011-61.

2.11. Sabe-se que a matéria encontra-se genérica e legalmente 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."

2.12. Ocorre que, não obstante restar 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 um conjunto completo de normas infralegais editadas com vistas a dar efetividade à norma do art.78-E da Lei nº 10.233/2001**, consoante concluído recentemente pela Procuradoria Federal junto à ANTT.

2.13. A resposta da Procuradoria consta no PARECER n. 00186/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, ratificado pelo DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00133/2020/PF-ANTT/PGF/AGU(3563946), de 14 de junho de 2020. Os principais pontos abordados estão nos excertos abaixo:

[...]

13. No entanto, apesar de ter sido capaz de (i) tipificar uma série de condutas puníveis, seja no desempenho de transporte rodoviário de cargas, no transporte rodoviário interestadual e intermunicipal de passageiros, no transporte ferroviário de produtos perigosos, na exploração da infraestrutura rodoviária concedida, (ii) estabelecer as penalidades correspondentes a serem impostas ao transportador, ao autorizatário, ao permissionário e ao concessionário naqueles casos, e (iii) disciplinar o procedimento a ser seguido, **não há de fato no âmbito da ANTT norma que tenha servido a fixar o valor da multa a que pessoa física estaria sujeita.**

[...]

15. 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.**

16. Como já dito, a Lei nº 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.**

[...]

18. Mas aqui cabe uma constatação: **a infração que pode dar causa à punição do administrador é a mesma daquela cometida pela pessoa jurídica.** Essa, aliás, é a literalidade do art. 78-E que prevê a incidência de penalidade à pessoa física nas infrações praticadas por pessoa jurídica.

19. Sendo assim, não parece fazer sentido a edição de norma para reescrever cada uma das irregularidades sancionáveis, tendo em vista que são coincidentes àqueles já elencados pelas resoluções vigentes. **Queremos com isso dizer que faltaria à ANTT apenas editar norma que discipline o quantitativo e a valoração de multa a que a pessoa física se sujeita no caso de violação às infrações já previstas em suas demais normas.**

[...]

23. A consulta traz ainda à discussão duas manifestações jurídicas desta Procuradoria supostamente contraditórias entre si: o Parecer nº 00022/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, lavrado no processo 50500.325516/2019-10, e a Nota nº 00552/2018/PF-ANTT/PGF/AGU, emitida no processo 50500.956230/2018-08.

[...]

25. Ocorre que tal Nota foi rejeitada em sua totalidade pelo Subprocurador-Geral de Matéria Regulatória e pelo Procurador-Geral à época, para sobre ela **prevalecer o entendimento sustentado no Parecer nº 01982/2018/PF-ANTT/PGF/AGU que lhe sucedeu** Nessa manifestação, foi afastada a possibilidade de, no âmbito do processo administrativo sancionador, **valer-se de analogia para aplicação de penalidade nos moldes do Código Penal; firmou-se ali o posicionamento segundo o qual a Lei nº 10.233, de 2001 já fixaria o limite máximo de multa, em seu art. 78-F, e considerando que as resoluções da Agência ainda não teriam se encarregado de**

reduzir categoricamente essa possibilidade de quantificação, recomendara que as comissões processantes, ao avaliarem as circunstâncias do art. 78-D (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), utilizassem como referência, para sancionar a pessoa física, o valor da multa fixado para apenação da pessoa jurídica.

26. Por sua vez, o Parecer nº 00022/2020/ PF-ANTT/PGF/AGU objeto de outros autos (50500.325516/2019-10), ao acolher as proposições do relatório final, considerou que foi suficientemente demonstrada a culpa do administrador da empresa Sul América Transportes Ltda., do que decorreu, corretamente segundo o parecer, na aplicação do montante de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) a título de multa, em razão da adulteração do Certificado de Registro de Licenciamento de Veículo - CRLV.

27. Mas uma leitura atenta daqueles autos permite constatar o equívoco em que incorreu a comissão constituída e, via de consequência, o colega parecerista. Isso porque, no Relatório Final, concluiu-se pela sujeição da transportadora à pena de cassação da autorização/declaração de idoneidade, mas, ato contínuo, propôs-se a sua convalidação em pecúnia, conforme autoriza a Resolução nº 233, de 2003. Ao promover o cálculo descrito nessa norma, chegou-se ao valor de cinquenta mil reais, repita-se, em substituição à sanção de cassação da autorização imposta à transportadora, pessoa jurídica.

28. Todavia, nas proposições finais, tal multa, devida pelo ente coletivo, pois objeto de convalidação da cassação de autorização em pecúnia, acabou sendo aplicada ao sócio administrador, o que foi, inadvertidamente, referendado no Parecer nº 00022/2020/PF-ANTT/PGF/AGU. Em respaldo legal, transmutou-se a pena prevista para a transportadora (de cassação da autorização para multa) para aplicá-la automática e exclusivamente em desfavor da pessoa física.

29. Pedimos então licença para, discordando dessas manifestações que nos antecederam, deixar assentadas as seguintes conclusões que, a nosso ver, melhor se coadunam com contexto normativo de que dispomos: (a) no âmbito do processo administrativo sancionador, não é possível valer-se de analogia para buscar em outro campo do direito meios de impor sanção ao administrado, razão pela qual a previsão de multa do Código Penal não se presta a apenar ilícito administrativo; (b) por outro lado, é sim possível, tal qual estabelecido no art. 108, da Resolução ANTT n. 5.083/2016, que no procedimento apuratório encabeçado pela Administração aproveite-se - subsidiariamente - as normas processuais penais estabelecidas no Código de Processo Penal; (c) são legítimas as normas que admitem a convalidação de determinadas penalidades em multa, mas a metodologia de cálculo dessa conversão não se presta a definir a multa a ser imposta ao administrador da pessoa jurídica infratora; (d) muito embora a Lei nº 10.233, de 2001, tenha estabelecido o limite máximo de multa a ser aplicada pela ANTT, também lhe impôs o dever de fixar - em regulamento - o seu valor, com vistas a restringir o campo de discricionariedade e subjetividade na dosimetria da pena; (e) a aplicação de penalidade ao administrador ou controlador que tenha agido com dolo ou culpa não prescinde de resolução que fixe os quantitativos (ou balizas) de multa para cada tipo infracional.

[...]

30. Seria então prudente que tais assertivas, por óbvio se aprovadas, sejam levadas ao conhecimento das unidades organizacionais da Agência, deixando claro que tal posicionamento há de prevalecer sobre entendimento anterior em sentido contrário, mas que produza efeitos prospectivos, não retroativos.

[...]

33. Queremos com isso dizer que a posição aqui defendida não desmerece as multas eventualmente aplicadas quando vigia o entendimento segundo o qual o art. 78-F da Lei nº 10.233, de 2001, bastaria para legitimá-las. Em outras palavras, as multas já impostas - com fundamento na interpretação que prevalecia - não de ser mantidas.

[...]

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 perfunctoriamente, 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, porquanto 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 sancionados. 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. (...)

47. No entanto, até que seja editada resolução que atribua determinada multa a uma determinada infração, ainda que constatada a culpabilidade do administrador, não nos parece possível imputar-lhe tal penalidade pecuniária.

[...]

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 procedimental;

(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.

[...] (grifo acrescentado)

2.14. Como se observa, foi firmado o entendimento de que não basta para aplicação do art. 78-E da Lei nº 10.233/2001 que a pessoa jurídica seja passível de punição previamente definida pela ANTT e de que haja análise preliminar à instauração de processo administrativo da presença de indícios de dolo ou culpa dos administradores ou controladores, mas é imprescindível que seja editado normativo da Agência, disciplinando o quantitativo e a valoração de multa a que a pessoa física se sujeitará. Tal condição, segundo consta na manifestação jurídica, não pode ser suprida por analogia a outros campos do direito, enquanto não forem definidas as regras pela Agência. Além disso, deixou claro que há necessidade de que *"a penalidade que recai sobre quem viola a norma também há de estar previamente estabelecida"*.

2.15. Não bastasse isso, ficou claro no parecer da Procuradoria que as normas que regem os processos sancionadores no âmbito da Agência carecem de complementação quanto aos procedimentos a serem adotados para apuração da responsabilidade dessas pessoas, o que ensejou a recomendação de que seja proposta uma revisão da Resolução ANTT nº 5.083/2016, com a participação ativa das superintendências organizacionais da ANTT.

2.16. 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 para estabelecer expressamente o procedimento a ser seguido, como também até que a Agência edite Resolução capaz de fixar as respectivas penalidades que recairiam sobre o administrador ou controlador que agir com dolo ou culpa no cometimento de infrações cometidas pela pessoa jurídica.**

2.17. Assim, embora coadune com o voto proferido pelo Diretor Relator, no sentido de que o processo administrativo ordinário instaurado em face dos sócios seguiu todos os trâmites processuais previstos na Resolução ANTT nº 5.083/2016, ficando caracterizada a existência de dolo na prática da irregularidade por parte do Sr. Luiz Soares da Silva Filho, CPF nº 033.774.181-64, creio não ser possível imputar-lhe a multa de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), por ausência de normativo da Agência que discipline o melhor procedimento a ser seguido e principalmente o valor da multa, sem contar a impossibilidade jurídica de aplicação por analogia do disposto no art. 4º, § 3º, da Resolução ANTT nº 233/2003.

2.18. Diante disso, penso que não há alternativa senão propor o arquivamento processo, diante da inexistência de norma que discipline e complemente o disposto no art. 78-E da Lei nº 10.233/2001. Contudo, por se tratar de conduta que podem 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.

2.19. Por fim, vale lembrar que a Controladoria-Geral da União - CGU realizou uma avaliação sobre a gestão do processo sancionador pela Agência no exercício da ação fiscalizadora dos setores por ela regulados, com foco na aplicação e arrecadação de multas, nos exercícios de 2014 a 2018. Em virtude dessa avaliação, a CGU apresentou recomendação à ANTT, no sentido de elaborar um plano de ação, com vistas a revisar o modelo de fiscalização adotado pela ANTT no que se refere à aplicação de sanções e apuração de penalidades, de forma a conferir uma maior celeridade ao processo sancionador, eliminar os gargalos operacionais verificados na instrução e julgamento e reduzir o número total de infrações no decorrer dos anos. O Plano de Ação elaborado pela ANTT consta no Processo Administrativo nº 50500.311941/2019-21, e previu que sua condução será por meio de Grupo de Trabalho (GT) criado pela Superintendência de Governança, Planejamento e Articulação Institucional - Suart.

2.20. Assim, considerando a pertinência temática com a matéria a ser tratada pelo Grupo de Trabalho, sugiro que o PARECER n. 00186/2020/PF-ANTT/PGF/AGU seja encaminhado à Suart, a fim de que as ponderações ali contidas também sejam apreciadas ao longo dos trabalhos previstos no plano de ação.

2.21. Nesse contexto, recomenda-se a participação conjunta e ativa das Superintendências com atribuições finalísticas e da própria Suart no sentido de apresentarem proposta que vise

complementar as normas vigentes e permita a apuração de infrações administrativas em face de administradores e controladores, ou seja, que atuem na 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. Ante o exposto, considerando o disposto no PARECER n. 00186/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, VOTO por:

- a) Arquivar o processo administrativo ordinário instaurado em face de Luiz Soares da Silva Filho, CPF nº 033.774.181-64, e de Fabio Carvalho dos Santos Silva, CPF nº 756.489.111-49, por inexistência de norma que discipline o disposto no art. 78-E da Lei nº 10.233/2001;
- b) Oficiar o Ministério Público, acerca dos indícios de prática de crime de falsificação de documento público constatados nestes autos, com fulcro no art. 103 da Resolução ANTT nº 5.083/2016;
- c) Encaminhar cópia do PARECER n. 00186/2020/PF-ANTT/PGF/AGU à Superintendência de Governança, Planejamento e Articulação Institucional - Suart, a fim de que as ponderações ali contidas também sejam apreciadas pelo Grupo de Trabalho previsto no plano de ação contido no Processo Administrativo nº 50500.311941/2019-21, sendo recomendável a participação conjunta e ativa das Superintendências com atribuições finalísticas no processo de elaboração de resolução que complemente as normas vigentes e permita a apuração de infrações administrativas em face de administradores e controladores, sem a qual não há atualmente segurança jurídica em aplicar o disposto no art.78-E da Lei nº 10.233/2001.

Brasília, 23 de junho de 2020.

(assinado eletronicamente)
DAVI FERREIRA GOMES BARRETO



Documento assinado eletronicamente por **DAVI FERREIRA GOMES BARRETO, Diretor**, em 23/06/2020, às 17:59, 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 3593854 e o código CRC 6253720B.

Referência: Processo nº 50500.325516/2019-10

SEI nº 3593854

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