



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DDB

RELATORIA: DDB

TERMO: VOTO À DIRETORIA

NÚMERO: 75/2020

OBJETO: PROCESSO ADMINISTRATIVO ORDINÁRIO

ORIGEM: SUPAS

PROCESSO (S): 50510.305058/2019-83

PROPOSIÇÃO PRQ Parecer n. 01465/2020/PF-ANTT/PGF/AGU e respectivo DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00099/2019/PF-ANTT/PGF/AGU.

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

---

1. DOS FATOS

1.1. Trata-se de processo instaurado em face da empresa TRANSNORTE S.Ae originado a partir de fiscalização em Sete Lagoas/MG, em fevereiro e março de 2019, e que constatou indícios de abandono do mercado Sete Lagoas/MG-Petrópolis/RJ, conduta que infringe a Resolução ANTT 4.770/2015, especialmente, normas que tratam da definição de mercado atendido, de frequência mínima de uma vez por semana e caracterização de abandono de mercado quando há o descumprimento da frequência mínima estabelecida, por um período de mais de 15 (quinze) dias consecutivos e com decisão administrativa transitada em julgado (arts.2º, V, X e XI, 33, 34 e parágrafo único, 45 e 50).

1.2. Tais indícios foram apurados e consolidados na NOTA TÉCNICA SEI Nº 419/2019/COFISMG/URMG (SEI093659), de 08/04/2019, que indicou a metodologia da fiscalização: "A fiscalização foi realizada com a metodologia detalhada nas Notas Técnicas Nº 009/2017/COFIS/URMG/ANTT e nº 001/2018/COFIS/URMG/ANTT, que consiste em colher informações nos "três canais disponíveis para que o usuário se informe e/ou adquira seu bilhete de passagem na empresa: o sítio eletrônico da transportadora, os pontos de venda [...] e o Sistema de Atendimento ao Consumidor (SAC)." A essa Nota Técnica, foram anexados todos os documentos comprobatórios da fiscalização (SEI 0095873, 0095879, 0095889, 0095912, 0096298 e 0096327).

1.3. Oportunizada manifestação à empresa em tela no prazo de 10(dez) dias por intermédio do OFÍCIO SEI Nº 5758/2019/COPRA/GERAP/SUPAS/DIR-ANTT (SEI7765), a mesma não se pronunciou.

1.4. Na NOTA TÉCNICA SEI Nº 2359/2019/COPRA/GERAP/SUPAS/DIR (SEI7846), de 30/07/2019, foi corroborada a constatação e análise da anterior NOTA TÉCNICA SEI Nº 419/2019/COFISMG/URMG, ao final, propondo-se " b) Abertura de comissão de processo administrativo para apuração de abandono de mercado referente à Sete Lagoas/MG-Petrópolis/RJ".

1.5. A Diretoria Colegiada da ANTT, nos termos da Deliberação Nº 820/2019, DOU de 15/08/2019 (SEI1047896), determinou a apuração dos fatos dos autos e a composição da Comissão de Processo Administrativo, que restou formalizada pela Portaria nº 72/2019, publicada internamente em 19/08/2019., contendo dos servidores e o prazo de 120 (cento e vinte) dias para conclusão dos trabalhos com Relatório Final e indicação de providências.

1.6. No início dos trabalhos e conforme os encaminhamentos da Comissão de Processo Administrativo, na Ata de Reunião de 22/08/2020 (SEI1115381), foi promovida a Notificação (SEI 1115497), recebida em 22/08/2019, para em 30 (trinta) dias apresentar a DEFESA PRÉVIA, que foi protocolada em 20/09/2019.

1.7. Na Defesa Prévia (SEI50510.339296/2019-92) de 20/09/2019, a empresa apresentou suas razões, assim sintetizadas: (i) não teria deixado de vender bilhetes de passagens para o mercado SETE LAGOAS/MG - PETROPOLIS/RJ, apesar da baixíssima frequência, e que passou a "escorar" esse mercado em outra linha existente de maior movimento SETE LAGOAS/MG -RIO DE JANEIRO/RJ, que continha aquele mercado; (ii) que houve equívoco na adaptação do sistema de venda de passagens e a omissão do trecho SETE LAGOAS/MG - PETROPOLIS/RJ, que era considerado "absorvido" pela linha maior MONTES CLAROS/MG - RIO DE JANEIRO; (iii) que deveria ter ocorrido a advertência para alertar preliminarmente a empresa para a omissão no atendimento da frequência mínima e direitos os beneficiários legais de gratuidades e descontos, como também o prazo de manifestação prévia de 10 (dez) dias não foi suficiente para responder; (iv) que devem incidir causas atenuantes do erro, pois os serviços voltaram a ser prestados em sua normalidade; (v) pugnou pela aplicação dos Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade, de modo a serem aplicadas penalidades mais adequadas, argumentando que não se podem impor sanções tão graves quanto as de casos em que deixasse de atender a todas as seções da linha(mercados) com ponto de seção na localidade de Petrópolis/RJ, a exemplo das penalidades de impedimento de atender o mercado abandonado, de impedimento de solicitar novos mercados pelo prazo de 3 anos e outra penalidade cabível; (vi) alternativamente, pede a conversão da penalidade de inidoneidade em penalidade pecuniária e (vii) "protesta por todos os meios de prova admitidas em Direito."

1.8. Conforme Ata de Reunião (SEI1481215), em 30/09/2019, a referida Comissão recebeu a defesa protocolada tempestivamente, listou os argumentos da Defesa Prévia e declarou encerrada a fase instrutória, solicitando que a empresa comprovasse o atendimento ao mercado Sete Lagoas(MG) X Petrópolis(RJ), por meio de bilhetes de passagens emitidos para outros Serviços autorizados de sua responsabilidade, no período em que foi constatada ausência da operação do mercado de prefixo (06-0026-00), de fevereiro a março de 2019, ou ainda, pela comprovação do atendimento ao contido no § 1 do art. 45 da Resolução ANTT n.º 4.770/2015. Ainda, deliberou por intimar a empresa para prazo de 10 (dez) dias apresentar as alegações finais escritas, conforme intimação (SEI1507686), recebida em 30/09/2019. Entretanto, transcorrido o prazo, não foram apresentadas as Alegações Finais.

1.9. A Comissão de Processo Administrativo finalizou os trabalhos com o Relatório Final (SEI 1832259), indicando seu entendimento consoante os seguintes destaques:

"14. A empresa, mesmo após solicitação desta Comissão, não trouxe provas da operação do mercado Sete Lagoas/MG X Petrópolis/RJ, sobretudo porque não é possível, a menos que o fizesse por meio de emissão de bilhetes para localidades constantes dos quadros de tarifas dos outros serviços operados, com embarque e desembarque nas localidades alvo, o que só confirma a não operação daquele mercado.

(...)

20. Verifica-se que as transportadoras deixam de operar mercados, mas não comunicam a paralisação como forma de reservá-los para si.

21. Conforme a Lei n.º 12.996/14, os serviços regulares de transporte interestadual de passageiros, delegados sob o regime de permissão, passaram para o regime de autorização. Ademais, o seu Art.47 B estabelece:

"(...)Art.47-B. Não haverá limite para o número de autorizações para o serviço regular de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, salvo no caso de inviabilidade operacional".

22. Com a publicação da Resolução n.º 71, de 21 de agosto de 2019, que opina favoravelmente à qualificação da política federal de estímulo ao transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República, o seu art. 2º estabelece os seguintes princípios:

Art. 2º A política pública para regulamentação do transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros observará aos seguintes princípios:

I - livre concorrência;

II - liberdade de preços, de itinerário e de frequência;

III - defesa do consumidor; e

IV - redução do custo regulatório.

23. De acordo com a Deliberação n.º 955, de 22 de outubro de 2019, o mercado está aberto para as empresas que obtiverem o Termo de Autorização - TAR, desde que estejam enquadradas no nível de implantação I do Sistema de Monitoramento do Transporte Interestadual e Internacional de Passageiros - Monitriip, para as empresas que já operam no mercado.

24. Desta forma, restou caracterizado o abandono de mercado pela empresa Transnorte, no entanto, esse abandono será mitigado pela presença de novos operadores com interesse neste mercado.

25. O art. 78-D da Lei n.º 10.233/2001 dispõe:

"(...)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.

Parágrafo único. Entende-se por reincidência específica a repetição de falta de igual natureza".

26. Bem assim, temos regulamentado pela Resolução ANTT n.º 5.083/16:

Art. 67. Para efeitos de aplicação de penalidades serão sempre consideradas as circunstâncias agravantes ou atenuantes, inclusive os antecedentes e a reincidência, atentando-se, especialmente, para a natureza e a gravidade da infração, para os danos resultantes para os serviços e para os usuários e para a vantagem auferida pelo infrator.

27. Ressalta-se que, atualmente, a empresa Transnorte S/A., possui 46 multas, no valor total de R\$ 131.584,87 (cento e trinta e um mil, quinhentos e oitenta e quatro reais e oitenta e sete centavos), não tendo sofrido nenhuma penalidade mais gravosa em decorrência de infringir a legislação desta ANTT.

28. Dessa forma a Comissão entendeu que, pelo princípio da razoabilidade e proporcionalidade, deve-se impor a penalidade de advertência, que associada às multas já aplicadas, será capaz de compelir a empresa a finalmente cumprir as normas previstas nos arts. 33 a 34 da Resolução n.º 4770/2015, bem como imprimirá o caráter pedagógico apropriado, prevenindo reincidências.

(...)

### III - DA CONCLUSÃO

31. Diante do exposto, acolhendo parcialmente os termos da defesa, concluímos que a empresa Transnorte S.A. não deverá sofrer as penalidades previstas no art. 78-A, incisos III a VI, da Lei n.º 10.233/2001.

Assim, proponho à Diretoria Colegiada a aplicação da pena de advertência à empresa, na forma do art. 78-A, I, da Lei n.º 10.233/2001.

1.10. Os autos foram encaminhados à Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT), que se manifestou no Parecer n. 01465/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, aprovado com complementação pelo DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00099/2019/PF-ANTT/PGF/AGU (SD3533), que orientou pela inclusão na minuta de deliberação de menção ao parágrafo único, do art.34, da Resolução ANTT 4.770/2016, pela responsabilização de sócios ou controladores (art.78-E da Lei n.º 10.233/2001) e pronunciamento da Comissão Possessante sobre eventual enquadramento da infração em alguma das hipóteses de multa da Resolução ANTT n.º 233/2003. Sobre isso, os seguintes destaques:

Parecer n. 01465/2020/PF-ANTT/PGF/AGU:

9. Por outro bordo, no âmbito das penalidades, ponderou a Comissão que a sanção de advertência seria a mais "eficaz e equânime", com fundamento no art. 78-A, inciso I, da Lei n. 10.233/2001, tendo a Resolução ANTT n. 4.770/2016 reproduzido nos seguintes termos: (...)

10. Todavia, parece-me que a sanção proposta não afasta as consequências operacionais decorrentes do "abandono de mercado" expressamente reconhecido pela Comissão.

11. Assim, deverá ser explicitada na decisão da Diretoria da ANTT, cuja minuta não foi disponibilizada para exame, que a Transportadora "ficará impedida de atender o mercado abandonado e de solicitar novos mercados, no período de 3 (três) anos, sem prejuízo da aplicação da penalidade cabível" (parágrafo único do art. 34, da Resolução ANTT n. 4.770/2016).

12. Finalmente, considero, ainda, relevante orientar que, doravante, processos semelhantes sejam instaurados não apenas em face da Transportadora, mas também dos seus administradores, sócios ou controladores, com fundamento na responsabilidade prevista na Lei n. 10.233/2001, que prescreve:

**"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."**

DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00099/2019/PF-ANTT/PGF/AGU:

1. Manifesto concordância com o PARECER n. 01465/2019/PF-ANTT/PGF/AGU.

2. Faz-se necessário, contudo, um alerta adicional: embora não caiba a este órgão jurídico substituir a Comissão Processante ou a Diretoria na sua função de promover a dosimetria da pena, é preciso ressaltar a importância da decisão a ser tomada no caso dos autos, uma vez que servirá de precedente para o tratamento de casos semelhantes nesse novo contexto de abertura de mercado. Nesse diapasão, **entendo necessária uma complementação da instrução processual com pronunciamento expresso da Comissão Processante acerca do eventual enquadramento da infração noticiada em alguma das hipóteses previstas na Resolução ANTT n° 233 especialmente aquela prevista no art.1º, III, 'h', de modo a proporcionar maiores elementos para que a Diretoria possa aplicar a penalidade que julgar mais adequada ao caso concreto.**

1.11. Os membros da Comissão manifestaram-se na NOTA TÉCNICA SEI N° 1124/2020/COPRA/GERAP/SUPAS/DIR (SEI 3047511), concluindo o seguinte:

"3.1 Pelo exposto, sugere-se as seguintes alternativas para que a diretoria colegiada decida:

- a) pela imposição da penalidade de advertência à empresa Transporte S/A.; ou
- b) determinar que a Transportadora Transporte S/A., "ficará impedida de atender o mercado abandonado e de solicitar novos mercados, no período de 3 (três) anos, sem prejuízo da aplicação da penalidade cabível" (parágrafo único do art. 34, da Resolução ANTT n. 4.770/2016), conforme orienta o Parecer n. 01465/2019/PF-ANTT/PGF/AGU.

1.12. Na NOTA TÉCNICA SEI N° 1736/2020/COPRA/GERAP/SUPAS/DIR (~~SEI~~0068), aprovada pela Gerência de Regulação e Análise Processual da Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros-SUPAS e o titular da Superintendência, restou recomendada a aplicação da penalidade de multa e registrado o correto enquadramento dos fatos à penalidade de multa da Resolução ANTT 233/2003: art.1º, IV, "I" ("IV - multa de 40.000 vezes o coeficiente tarifário: (...) I) interromper a prestação do serviço permissionado, sem autorização da ANTT, salvo caso fortuito ou de força maior"). Ainda, que "21. (...) a multa em questão deve ser imposta sem prejuízo da medida disposta no art. 34, parágrafo único, da Resolução n° 4770/2015."

1.13. No sentido da NOTA TÉCNICA SEI N° 1736/2020/COPRA/GERAP/SUPAS/DIR, no Relatório à Diretoria (SEI3270082), o Superintendente da SUPAS propôs à Diretoria Colegiada a publicação de Deliberação com as seguintes sugestões:

- A aplicação da pena de multa, à empresa Transporte S/A, CNPJ n° 18.472.288/0001-62, nos termos do art. 1º, IV, "I", da Resolução n° 233/2003.
- A aplicação da medida prevista no art. 34, parágrafo único, da Resolução n° 4.770/2015.

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

## 2. DA ANÁLISE PROCESSUAL

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

2.1. Inicialmente, quanto à materialidade da infração indicada em desfavor da empresa TRANSNORTE S.A. - abandono de mercado descrito no art.34 da Resolução n° 4.770/2015, desde a elaboração da supramencionada NOTA TÉCNICA SEI N° 419/2019/COFISMG/URMG (~~SEI~~3659), por ocasião da fiscalização realizada, foram constatadas irregularidades a partir dos canais disponibilizados pela própria empresa aos usuários, assim descritas:

### FISCALIZAÇÃO DA INTERNET

6.1 O endereço eletrônico da empresa é o [www.transnorte.com.br](http://www.transnorte.com.br).

Para a fiscalização em Sete Lagoas/MG foram feitas duas pesquisas. Primeiro, em 25/02/2019, verificou-se que não é possível escolher o destino em Petrópolis/RJ com origem em Sete Lagoas/MG (SED095873), nem escolher o destino em Sete Lagoas/MG com origem em Petrópolis/RJ (SED095879). Ou seja, a venda não está disponível para dia nenhum. Depois, em 15/03/2019, verificou-se novamente que não é possível escolher o destino em Petrópolis/RJ com origem em Sete Lagoas/MG (SED096298), nem escolher o destino em Sete Lagoas/MG com origem em Petrópolis/RJ (SEI 0096327).

### FISCALIZAÇÃO DO SAC

No dia 14/03/2019, foi feita ligação para o SAC da empresa, 0800 283 9900, para consultar a disponibilidade da venda para o mercado citado (protocolo 2019014290, SEI 0095889).

Na ligação, a preposta informou que a empresa não vende nem a ida nem a volta para o mercado Sete Lagoas/MG-Petrópolis/RJ. A única alternativa sugerida foi comprar bilhete de passagem de Sete Lagoas/MG para o Rio de Janeiro/RJ, desembarcando naquela localidade.

Além disso, não há opção de falar com a atendente no primeiro menu telefônico. Também foram

requisitadas informações do usuário antes de informar o número do protocolo. Assim, foram lavrados os autos PASLD00069642019 (SE0022235) e PASLD00069652019 (SE0022310), com base no inciso I, alíneas "a" e "d" do art. 23 da Resolução ANTT 3.535/10: "não garantir a opção de contato com o atendente no primeiro menu telefônico e em todas as subdivisões do menu" e "não garantir ao consumidor o acompanhamento das demandas por meio do registro numérico informado no início do atendimento [...]".

Conclui-se, portanto, que a TRANSNORTE não comercializa bilhetes entre Sete Lagoas/MG e Petrópolis/RJ, seja por auxílio do SAC, seja pela internet.

#### **FISCALIZAÇÃO DO GUICHÊ**

A pesquisa no guichê da empresa em Sete Lagoas/MG foi feita por meio da Ordem de Serviço 0335/2019, nos dias 26/02/2019 e 14/03/2019.

Os servidores identificaram, nesta Ordem de Serviço, que não há venda aberta de Sete Lagoas/MG a Petrópolis/RJ, conforme relatório cadastrado no Sistema de Fiscalização:

"Abandono de mercado. Não vendem bilhetes nem emitem gratuidades de Sete Lagoas a Petrópolis em nenhum horário."

2.2. Em análise da defesa da autuada, a despeito dos argumentos apresentados, não foram afastados os elementos caracterizadores da infração e que justificam a aplicação de penalidades administrativas.

2.3. Conforme indicado no Relatório Final da Comissão de Processo Administrativo, no mesmo sentido verificado na fiscalização, a empresa não comprovou a operação do mercado Sete Lagoas/MG X Petrópolis/RJ não houve emissão de bilhetes para localidades constantes dos quadros de tarifas dos outros serviços operados, com embarque e desembarque nessas localidades alvo, a confirmar a não operação daquele mercado.

2.4. Note-se, inclusive, que a empresa autuada confessou expressamente em sua Defesa ter ocorrido erro ao afirmar o equívoco na adaptação do sistema de venda de passagens e a omissão do trecho SETE LAGOAS/MG – PETROPOLIS/RJ, que era considerado pela empresa como "absorvido" pela linha maior MONTES CLAROS/MG – RIO DE JANEIRO.

2.5. Sobre o enquadramento da conduta nas normas aplicáveis e que fundamentam a responsabilidade administrativa em face da empresa, deve ser adotado o mesmo entendimento detalhado no Relatório Final da Comissão de Processo Administrativo, que analisou o presente :

12. Os fatos dos autos indicam que a empresa não disponibilizou a venda de bilhetes, por nenhum dos meios disponíveis e não comprovou a realização de operação do mercado Sete Lagoas/MG X Petrópolis/RJ, com emissão de bilhetes para estas localidades, por período superior a 15 dias.

13. Contudo, a empresa reconheceu ter incorrido em erro, agravado pela inércia em sanar as irregularidades verificadas pelos agentes de fiscalização e, principalmente por ter interpretado de forma equivocada a operação simultânea dos serviços Sete Lagoas/MG X Rio de Janeiro/RJ , prefixo 06-0026-00 e Montes Claros X Rio de Janeiro/RJ, prefixo 06-0025-00, uma vez que seu Sistema de Vendas de passagens teria "omitido" o trecho reclamado na linha de maior itinerário, tendo em vista não ser seção autorizada naquele serviço.

14. A empresa, mesmo após solicitação desta Comissão, não trouxe provas da operação do mercado Sete Lagoas/MG X Petrópolis/RJ, sobretudo porque não é possível, a menos que o fizesse por meio de emissão de bilhetes para localidades constantes dos quadros de tarifas dos outros serviços operados, com embarque e desembarque nas localidades alvo, o que só confirma a não operação daquele mercado.

A Resolução nº5.285/2017 estabelece que:

Seção V

Da Operação Simultânea

Art. 23. Operação simultânea consiste na utilização de um único veículo para a operação de duas ou mais linhas de transporte rodoviário de passageiros de uma mesma transportadora.

(...)

Art. 25. Para a realização de operação simultânea, deverão ser observadas as seguintes condições:

I - o trecho do itinerário a ser operado simultaneamente deverá ser totalmente superposto;

II - os pontos de apoio e parada das linhas deverão ser superpostos no trecho coincidente; e

III - o horário de partida do ponto inicial do trecho do itinerário a ser operado simultaneamente deverá ser coincidente, com tolerância máxima de 1 (uma) hora.

§1º Consideram-se contidos no trecho do itinerário a ser operado simultaneamente os pontos de seção com acesso de até 10 (dez) quilômetros do itinerário.

15. A Resolução nº 4.770/2015 estabelece:

Art. 36.

Parágrafo único. O embarque e desembarque poderão ser realizados em outro local autorizado pela autoridade competente, desde que atenda aos requisitos estabelecidos pela ANTT.(grifo nosso)

16. Ainda, conforme a Resolução nº 5285/2017:

"(...)Art. 4º É permitido o embarque e o desembarque de passageiros nos terminais das linhas, em seus respectivos pontos de seção e nos pontos de parada.

17. É notório que certas alterações no esquema operacional vêm a viabilizar justamente a continuidade do serviço e podem beneficiar diretamente o usuário, inclusive a operação simultânea é permitida com o intuito de manter a operação racional dos serviços, principalmente, se analisado sob o prisma da flexibilização do mercado promovida pela Lei nº 12.996/2014.

18. Ressalta-se, porém, que, de acordo com o art. 50 da Resolução nº 4.770/2015, a empresa possui prerrogativa de suprimir linha e seção desde que comunicado previamente a esta ANTT, o que deverá ser atentamente observado pela empresa Transnorte S/A, desde já:

"(...)Art. 50. É facultado à autoritária suprimir linha e seção, devendo comunicar à ANTT

com 15 (quinze) dias de antecedência.

*Parágrafo único.* Na hipótese do caput, a autorizatória fica obrigada a atender o mercado por meio de outra linha ou seção se ainda estiver no período mínimo de 12 (doze) meses de atendimento, nos termos do Art. 45.

O §1º do art. 45 da Resolução nº 4.770/14 ainda possibilita às transportadoras a desistirem de operar os mercados:

§ 1º A paralisação do atendimento do mercado, após o período de 12 (doze) meses, poderá ser realizada após prévia comunicação à ANTT e aos usuários, com antecedência mínima de 90 (noventa) dias.

§ 2º Após realizada a comunicação à ANTT, esta divulgará a relação dos mercados a serem paralisados pela autorizatória.

§ 3º A paralisação de mercados antes da data estipulada no caput caracteriza abandono de mercado e a autorizatória estará sujeita ao parágrafo único do Art. 34".

19. O Art. 34 da citada Resolução dispõe que:

"(...) Art.34 O descumprimento da frequência mínima estabelecida, por um período de mais de 15 (quinze) dias consecutivos e com decisão administrativa transitada em julgado, caracteriza abandono do mercado".

**Parágrafo Único.** Caracterizado o abandono de mercado a autorizatória ficará impedida de atender o mercado abandonado e de solicitar novos mercados, no período de 3 (três) anos, sem prejuízo da aplicação da penalidade cabível, ressalvadas as hipóteses decorrentes de caso fortuito ou de força maior.

20. Verifica-se que as transportadoras deixam de operar mercados, mas não comunicam a paralisação como forma de reservá-los para si.

21. Conforme a Lei nº 12.996/14, os serviços regulares de transporte interestadual de passageiros, delegados sob o regime de permissão, passaram para o regime de autorização. Ademais, o seu Art.47 B estabelece:

"(...)Art.47-B. Não haverá limite para o número de autorizações para o serviço regular de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, salvo no caso de inviabilidade operacional".

22. Com a publicação da Resolução nº 71, de 21 de agosto de 2019, que opina favoravelmente à qualificação da política federal de estímulo ao transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República, o seu art. 2º estabelece os seguintes princípios:

Art. 2º A política pública para regulamentação do transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros observará aos seguintes princípios:

I - livre concorrência;

II - liberdade de preços, de itinerário e de frequência;

III - defesa do consumidor; e

IV - redução do custo regulatório.

2.6. Quanto à conclusão adotada pela referida Comissão para a indicação da penalidade de advertência, solicitada pela empresa fiscalizada, entretanto, entendendo pela não aplicação dessa penalidade tão branda, nomeadamente, seja pela própria indicação de antecedentes da empresa no cometimento de infrações administrativas - possui 46 multas, no valor total de R\$ 131.584,87 (cento e trinta e um mil, quinhentos e oitenta e quatro reais e oitenta e sete centavos), seja pelas razões apresentadas pela área técnica no Relatório à Diretoria 295/2020 no sentido da previsão de normas impondo diversas penalidades ao presente caso, a seguir destacadas:

12. Não há dúvidas sobre a paralisação do mercado Sete Lagoas/MG – Petrópolis/RJ. Como registrou a Comissão, não houve comprovação da disponibilização de bilhetes para esse serviço, mas além disso, a própria empresa confirmou a suspeita, atribuindo o abandono à compreensão equivocada da operação simultânea de dois ramais (SEI-1832259).

13. Essa condição processual dispensa maiores diligências instrutórias, já que a legislação processual não exige comprovação dos fatos notórios e incontroversos (CPC/2015, art. 374). Mesmo assim, está clara a prática infracional pelas informações circunstanciadas fornecidas pela SUFIS.

14. Sendo assim, cabe então proceder ao enquadramento da conduta em conformidade com o Regulamento em vigor.

15. No tocante ao abandono de mercado, prevê a Resolução nº 4770/2015:

Art. 34. O descumprimento da frequência mínima estabelecida, por um período de mais de 15 (quinze) dias consecutivos e com decisão administrativa transitada em julgado, caracteriza abandono do mercado.

**Parágrafo único.** Caracterizado o abandono de mercado a autorizatória ficará impedida de atender o mercado abandonado e de solicitar novos mercados, no período de 3 (três) anos, sem prejuízo da aplicação da penalidade cabível, ressalvadas as hipóteses decorrentes de caso fortuito ou de força maior.

16. O impedimento em questão representa medida assessória, a ser aplicada juntamente com a respectiva penalidade, nos termos do próprio dispositivo destacado.

17. A penalidade cabível pelo abandono, por sua vez, é aquela prevista na Resolução nº 233/2003, in verbis:

Art. 1º Constituem infrações aos serviços de transporte rodoviário de passageiros sob a modalidade interestadual e internacional, sem prejuízo de sanções por infrações às normas legais, regulamentares e contratuais não previstas na presente Resolução, os seguintes procedimentos, classificados em Grupos conforme a natureza da infração, passíveis de aplicação de multa, que será calculada tendo como referência o coeficiente tarifário - CT vigente para o serviço convencional com sanitário, em piso pavimentado.

(...)

IV - multa de 40.000 vezes o coeficiente tarifário:

I) interromper a prestação do serviço permissionado, sem autorização da ANTT, salvo caso fortuito ou de força maior;

(...)

18. Vale lembrar que a autorizatória se presume ciente das regras impostas para o deferimento da autorização (Resolução nº 4770/2015, art. 5º), sobretudo daquelas relativas à frequência mínima (art. 33, *caput*), norma regulatória essencial ao mercado (art. 38, § 1º, do Decreto nº 2521/1998).

19. Aliás, ninguém pode descumprir a Lei sob o fundamento de desconhecê-la (art. 3º da LINDB).

20. Ante o exposto, considero regular o procedimento adotado nos presentes autos, estando caracterizada a infração prevista no art. 1º, IV, "I", da Resolução nº 233/2003, devendo ser imposta à empresa multa equivalente a 40.000 (quarenta mil) vezes o coeficiente tarifário, bem como o impedimento constante do art. 34, parágrafo único, da Resolução nº 4.770/2015.

2.7. Vê-se, pois, que foi plenamente **caracterizada a infração, por conseguinte, no âmbito do poder-dever sancionador, deve-se promover a aplicação das penalidades cabíveis**, em contraponto ao pedido da empresa no sentido de aplicação apenas da advertência. **Com efeito, diante de antecedentes do infrator e o reconhecimento de seu erro, a multa deve ser aplicada em atendimento ao art.78-D, da Lei nº10.233/2001: "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".**

2.8. Assim, quanto às sanções aplicáveis conclui-se por conjugar a aplicação das medidas do art.34 e parágrafo único, da Resolução ANTT nº 4.770/2015 -**impedimento de atender o mercado abandonado e de solicitar novos mercados, no período de 3 (três) ano, concomitantemente com a regulamentação do art.1º, IV, "I", da Resolução ANTT nº 233/2003 no caso de paralisação ou abandono do mercado - penalidade de multa de 40.000 vezes o coeficiente tarifário, que atende ao comando do art. 78-F e §1º, da Lei nº10.233/2001, no sentido de a ANTT fixar valor da multa.**

### **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**

2.9. Por fim, não obstante o disposto no **PARECER n. 00201/2020/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.

2.10. Sabe-se 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."

2.11. Embora reste 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 infralegais editadas com vistas a dar efetividade à norma do art.78-E da Lei nº 10.233/2001.**

2.12. 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 aplicação 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 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 delimite 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. (negritos nossos)

2.13. 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 nº10.233/2001.**

### 3. DA PROPOSIÇÃO FINAL

3.1. Por todo o exposto, considerando-se as mencionadas manifestações técnicas e jurídicas que motivam a decisão nos presentes autos, **VOTO** por aplicar a pena de multa equivalente a 40.000 (quarenta mil) vezes o coeficiente tarifário à empresa Transnorte S/A, conforme art. 1º, IV, "I", da Resolução ANTT nº 233/2003, bem como a medida de impedimento de atender o mercado abandonado e de solicitar novos mercados, no período de 3 (três) anos, prevista no art. 34, parágrafo único, da Resolução ANTT nº 4.770/2015.

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\\_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 **3687776** e o código CRC **1A6D49B5**.