

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.906 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. MARCO AURÉLIO**
REQTE.(S) : ASSOCIACAO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE
TRANSPORTE TERRESTRE DE PASSAGEIROS
ADV.(A/S) : ALDE DA COSTA SANTOS JUNIOR E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DECISÃO

**AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE –
INFORMAÇÕES.**

1. O assessor Dr. Eduardo Ubaldo Barbosa prestou as seguintes informações:

A Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros – ABRATI busca seja conferida interpretação conforme à Constituição aos artigos 24, inciso XVIII, e 78-A da Lei nº 10.233/2001, bem assim declarada a inconstitucionalidade da Resolução ANTT nº 233, de 25 de junho de 2003. Eis o teor dos preceitos:

a) Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001:

Art. 24. Cabe à ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais:

[...]

XVIII – dispor sobre as infrações, sanções e medidas administrativas aplicáveis aos serviços de transportes.

[...]

Art. 78-A. A infração a esta Lei e o descumprimento dos deveres estabelecidos no contrato de concessão, no

ADI 5906 / DF

termo de permissão e na autorização sujeitará o responsável às seguintes sanções, aplicáveis pela ANTT e pela ANTAQ, sem prejuízo das de natureza civil e penal:

- I – advertência;
- II – multa;
- III – suspensão;
- IV – cassação;
- V – declaração de inidoneidade;
- VI – perdimento do veículo.

b) Resolução ANTT nº 233, de 25 de junho de 2003.

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.

I - multa de 10.000 vezes o coeficiente tarifário:

- a) realizar transporte permissionado de passageiros, sem a emissão de bilhete;
- b) emitir bilhete sem observância das especificações;
- c) reter via de bilhete destinada ao passageiro;
- d) vender bilhete de passagem por intermédio de pessoa diversa da transportadora ou do agente credenciado, ou em local não permitido;
- e) não observar o prazo mínimo estabelecido para início da venda de bilhete de passagem;
- f) não devolver a importância paga pelo usuário ou não revalidar o bilhete de passagem para outro dia e horário;
- g) não fornecer, nos prazos estabelecidos, os dados

ADI 5906 / DF

estatísticos e contábeis, conforme disposto na Resolução ANTT nº 3.524, de 26 de maio de 2010;

h) não portar no veículo formulário para registro de reclamações de danos ou extravio de bagagens;

i) transportar passageiros em número superior à lotação autorizada para o veículo, salvo em caso de socorro;

j) não portar, em local de fácil acesso aos usuários e à fiscalização, no ônibus em serviço, cópia do quadro de tarifas;

k) trafegar com veículo em serviço, apresentando defeito em equipamento ou item obrigatório;

l) trafegar com veículo em serviço, sem documento de porte obrigatório não previsto em infração específica, no original ou cópia autenticada;

m) emitir "Bilhete de Embarque Gratuidade", sem observância das especificações;

n) emitir bilhete de passagem com o desconto previsto em legislação específica, sem observância das especificações;

o) não fornecer os dados estatísticos de movimentação de usuários na forma e prazos previstos na legislação específica;

p) não afixar, em local visível, relação dos números de telefone ou outras formas de contato com o órgão fiscalizador;

q) não divulgar informações ou fornecer formulários a que esteja obrigado, aos usuários.

II - multa de 20.000 vezes o coeficiente tarifário:

a) não atender à solicitação da ANTT para apresentação de documentos e informações no prazo estabelecido;

b) retardar, injustificadamente, a prestação de transporte para os passageiros;

c) não observar os procedimentos relativos ao pessoal da transportadora;

ADI 5906 / DF

d) não fornecer comprovante do despacho da bagagem de passageiro;

e) empreender viagem com veículo em condições inadequadas de higiene e/ou deixar de higienizar as instalações sanitárias, quando do início da viagem e nas saídas de pontos de parada ou de apoio;

f) não adotar as medidas determinadas pela ANTT ou órgão conveniado, objetivando a identificação dos passageiros no embarque e o arquivamento dos documentos pertinentes;

g) utilizar pessoas ou prepostos, nos pontos terminais, pontos de seção e de parada, com a finalidade de angariar passageiros;

h) vender mais de um bilhete de passagem para uma mesma poltrona, na mesma viagem;

i) trafegar com veículo em serviço, sem equipamento ou item obrigatório;

j) divulgar informações que possam induzir o público em erro sobre as características dos serviços a seu cargo;

k) atrasar o pagamento do valor da indenização por dano ou extravio da bagagem;

l) transportar bagagem fora dos locais próprios ou em condições diferentes das estabelecidas para tal fim;

m) não observar a sistemática de controle técnico-operacional estabelecida para o transporte de encomenda;

n) transportar encomendas ou mercadorias que não sejam de propriedade ou não estejam sob a responsabilidade de passageiros, quando da prestação de serviço de transporte sob o regime de fretamento;

o) apresentar dados estatísticos e contábeis de maneira incompleta;

p) não observar o prazo estabelecido em Resolução da ANTT para arquivamento dos bilhetes de passagem e os bilhetes de embarque;

q) não observar os critérios para informação aos

ADI 5906 / DF

usuários dos procedimentos de segurança.

r) não emitir documento ao beneficiário, indicando a data, a hora, o local e o motivo da recusa em conceder as gratuidades e descontos estabelecidos na legislação específica.

III - multa de 30.000 vezes o coeficiente tarifário:

a) não comunicar a ocorrência de assalto ou acidente, na forma e prazos estabelecidos na legislação;

b) executar serviço com veículo cujas características não correspondam à tarifa cobrada;

c) executar serviço com veículo de características e especificações técnicas diferentes das estabelecidas, quando da delegação;

d) alterar, sem prévia comunicação a ANTT, o esquema operacional da linha;

e) cobrar, a qualquer título, importância não prevista ou não permitida nas normas legais ou regulamentos aplicáveis;

f) não providenciar, no caso de atraso de viagem ou preterição de embarque, o transporte do passageiro de acordo com as especificações constantes do bilhete de passagem;

g) comercializar seguro facultativo de acidentes pessoais ou qualquer serviço ou produto, em conjunto com o bilhete de passagem, de forma que possa induzir a obrigatoriedade de sua aquisição;

h) suprimir viagem a que esteja obrigado, sem prévia comunicação a ANTT;

i) não comunicar a interrupção do serviço pela impraticabilidade temporária do itinerário, na forma e prazo determinados;

j) transportar pessoa fora do local apropriado para este fim;

k) recusar o embarque ou desembarque de passageiros, nos pontos aprovados, sem motivo justificado;

ADI 5906 / DF

l) não dar prioridade ao transporte de bagagens dos passageiros;

m) não disponibilizar os assentos previstos para transporte gratuito e com desconto no valor de passagem, na quantidade e prazo estabelecidos na legislação específica;

n) não conceder o desconto mínimo de cinquenta por cento do valor da passagem previsto em legislação específica;

o) não aceitar como prova de idade ou comprovante de rendimento os documentos indicados em legislação específica que trata de benefícios de gratuidade e/ou de desconto no valor de passagem no transporte coletivo interestadual de passageiros;

p) não observar o limite de trinta minutos antes da hora marcada para o início da viagem para o comparecimento ao terminal de embarque do beneficiário da gratuidade ou do desconto no valor da passagem previstos na legislação específica.

q) não observar as normas e procedimentos de atendimento a pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida;

r) não observar as normas e procedimentos necessários para garantir condições de acessibilidade aos veículos;

s) não observar as normas e procedimentos de inscrição indicativa da categoria e de cadastramento dos ônibus.

IV - multa de 40.000 vezes o coeficiente tarifário:

a) executar serviços de transporte rodoviário interestadual ou internacional de passageiros sem prévia autorização ou permissão;

b) não contratar seguro de responsabilidade civil, de acordo com as normas regulamentares, ou empreender viagem com a respectiva apólice em situação irregular;

c) praticar a venda de bilhetes de passagem e

ADI 5906 / DF

emissão de passagens individuais, quando da prestação de serviço de transporte sob o regime de fretamento;

d) transportar pessoa não relacionada na lista de passageiros, quando da prestação de serviço de transporte sob o regime de fretamento;

e) utilizar terminais rodoviários nos pontos extremos e no percurso da viagem objeto da delegação, quando da prestação de serviço de transporte sob o regime de fretamento;

f) manter em serviço veículo cuja retirada de tráfego haja sido exigida;

g) adulteração dos documentos de porte obrigatório;

h) ingerir, o motorista de veículo em serviço, bebida alcoólica ou substância tóxica;

i) apresentar, o motorista de veículo em serviço, evidentes sinais de estar sob efeito de bebida alcoólica ou de substância tóxica;

j) utilizar-se, na direção do veículo, durante a prestação do serviço, de motorista sem vínculo empregatício;

k) transportar produtos perigosos ou que comprometam a segurança do veículo, de seus ocupantes ou de terceiros;

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

m) não observar os procedimentos de admissão, de controle de saúde, treinamento profissional e do regime de trabalho dos motoristas;

n) dirigir, o motorista, o veículo pondo em risco a segurança dos passageiros;

o) não prestar assistência aos passageiros e à tripulação, em caso de acidente, assalto, avaria mecânica ou atraso;

p) efetuar operação de carregamento ou descarregamento de encomendas em desacordo com as

ADI 5906 / DF

normas regulamentares;

q) transportar encomendas fora dos locais próprios ou em condições diferentes das estabelecidas para tal fim;
e

r) praticar atos de desobediência ou oposição à ação da fiscalização.

§ 1º Na hipótese das alíneas a, b e g do inciso IV deste artigo e, quando não for possível sanar a irregularidade no local da infração, das alíneas k e l do inciso I, "i" do inciso II e "c" a "f" e "h" a "k" do inciso IV deste artigo, a continuidade da viagem se dará mediante a realização de transbordo, sem prejuízo das penalidades e medidas administrativas a serem aplicadas pela autoridade de trânsito.

§ 2º O transbordo consiste na apresentação, pelo infrator, de veículo de permissionária ou autorizatória de serviços disciplinados nesta Resolução ou, considerando o número de passageiros transportados, de bilhete(s) de passagem emitido(s) em linha operada por permissionária.

§ 3º Caso a empresa infratora não efetive o transbordo no prazo de 2 (duas) horas, contado a partir da autuação do veículo, na forma do § 2º deste artigo, a fiscalização requisitará veículo ou bilhete(s) de passagem para a continuidade da viagem.

§ 4º Caberá à empresa infratora o pagamento da despesa de transbordo referida nos §§ 2º e 3º deste artigo, identificada no "Termo de Fiscalização Com Transbordo" (Anexo I), expedido pela fiscalização, tomando-se por base a distância a ser percorrida, por passageiro transportado e o coeficiente tarifário vigente para os serviços regulares da mesma categoria do executado pela infratora ou do executado pela permissionária ou autorizatória que presta o transbordo, se esse for de categoria inferior.

§ 5º Ocorrendo interrupção ou retardamento da viagem, as despesas de alimentação e pousada dos

ADI 5906 / DF

passageiros correrão às expensas da empresa infratora.

§ 6º A fiscalização liberará o veículo da empresa infratora após a comprovação do pagamento das despesas referidas nos §§ 4º e 5º deste artigo, independentemente do pagamento da multa decorrente, sem prejuízo da continuidade da retenção por outros motivos, com base em legislação específica.

§ 7º O pagamento da multa não elide o infrator da responsabilidade de sanar a irregularidade, quando assim couber.

§ 8º Os dados contábeis a que se referem a alínea "g" do inciso I deste artigo, devem ser fornecidos nos moldes estabelecidos nos §§ 3º e 4º, inciso II, art. 1º, da Resolução ANTT nº 3.524, de 26 de maio de 2010.

Art. 2º Constituem infrações relativas aos aspectos econômico-financeiros das atividades de que trata o art. 1º desta Resolução, dentre outras, as seguintes condutas:

a) deixar de submeter previamente à ANTT modificações do Estatuto ou do Contrato Social que configurem alteração do grupo ou bloco de controle (ingresso ou saída de acionistas ou quotistas), quer se caracterize, ou não, transferência do controle societário;

b) não efetuar os pagamentos devidos, nos termos e condições determinados no contrato de permissão;

c) deixar de comunicar à ANTT, no prazo de 10 dias úteis, as operações financeiras realizadas por permissionárias com seus quotistas e acionistas controladores diretos ou indiretos, ou com empresas que nela tenham participação direta ou indireta; e

d) descumprir obrigações tributárias, trabalhistas e/ou previdenciárias.

Parágrafo único. As infrações previstas neste artigo serão punidas com multa de 50.000 vezes o coeficiente tarifário vigente para o serviço convencional com sanitário, em piso pavimentado.

Art. 3º Na forma prevista no regulamento que

ADI 5906 / DF

disciplina o processo administrativo para apuração de infrações, na aplicação das multas de que trata esta Resolução deverá ser observada a ocorrência de reincidência genérica ou específica.

Parágrafo único. Na reincidência genérica, o valor da multa será acrescido em 30% (trinta por cento) e na reincidência específica, o valor será acrescido em 50% (cinquenta por cento).

Art. 4º Nos casos em que houver previsão legal para aplicação da pena de suspensão, cassação, decretação de caducidade da outorga ou declaração de inidoneidade, a Diretoria da ANTT poderá, alternativamente, aplicar a pena de multa, considerando a natureza e a gravidade da infração, os danos dela resultantes para o serviço e para os usuários, a vantagem auferida pelo infrator, as circunstâncias agravantes e atenuantes, os antecedentes do infrator e a reincidência genérica ou específica.

§ 1º Nos casos em que a infratora é empresa permissionária, o valor da multa será de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), considerando-se como valor de referência o resultado da soma do valor mínimo da multa com o valor de R\$0,000036 (trinta e seis milionésimos de real) por unidade de passageiro-quilômetro transportado no(s) serviço(s) atingido(s) pela sanção convertida, no período de um ano, mediante a seguinte fórmula:

$$M(P) = 20.000,00 + 0,000036 \cdot P$$

onde: M(P) = valor básico de referência da multa em R\$; 20.000,00 = valor mínimo da multa em R\$;

0,000036 = acréscimo por unidade de passageiros-quilômetro por ano em R\$/pass-km; e

P = quantidade de passageiros-quilômetro por ano em pass-km.

§ 2º Para fins de cálculo da multa de que trata o § 1º, será considerada a última produção anual de transporte em passageiro por quilômetro (pass.km) informada pela

ADI 5906 / DF

empresa por ocasião do levantamento de informações para elaboração do Anuário Estatístico.

§ 3º Nos casos em que a infratora é empresa autorizatária, o valor da multa será de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), considerando-se como valor de referência o resultado da soma de R\$ 3.000,00 (três mil reais) com R\$ 500,00 (quinhentos reais) por veículo cadastrado no Certificado de Registro de Fretamento (CRF), mediante a seguinte fórmula:

$$M(A) = 3.000,00 + 500,00 \cdot V$$

onde: M(A) = valor básico de referência da multa em R\$;

3.000,00 = constante, em R\$;

500,00 = acréscimo por veículo cadastrado no Certificado de Registro de Fretamento (CRF), em R\$; e

V = quantidade de veículos cadastrados no Certificado de Registro de Fretamento (CRF).

§ 4º Para fins de cálculo da multa de que trata o § 3º, será considerado o número de veículos cadastrados no Certificado de Registro de Fretamento (CRF) na data da infração objeto da instauração do processo administrativo para aplicação das penalidades de que trata este artigo.

§ 5º Com base no valor de referência de que tratam os §§ 1º e 3º, será calculado o valor final da multa, que poderá ser minorado ou majorado, mediante decisão fundamentada.

Art. 5º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Ressalta a própria legitimidade, aludindo ao artigo 103, inciso IX, da Constituição Federal, presente a condição de entidade de classe de âmbito nacional. Justifica a pertinência temática ante a circunstância de o objeto desta ação afetar diretamente a esfera de interesses das empresas de transporte terrestre interestadual coletivo de passageiros.

ADI 5906 / DF

Discorre sobre o processo de construção histórica das agências reguladoras e os limites ao poder normativo dessas autarquias. Reportando-se aos artigos 2º, 5º, incisos II e XXXIX, e 37, cabeça, da Constituição Federal, diz da reserva absoluta de lei para a tipificação de infrações e sanções dirigidas a particulares no livre exercício de atividades. Afirma que a competência normativa atribuída, pela Lei nº 10.233/2001, à Agência Nacional de Transporte Terrestre não autoriza a criação, por ato administrativo, de tipos infracionais, circunstância alegadamente verificada na Resolução impugnada.

Assinala a ofensa aos princípios da legalidade e da separação de poderes. Evoca precedentes do Supremo no sentido da impossibilidade de ato regulamentar criar obrigações ou restringir direitos sem previsão legal, considerado o âmbito de atuação material reservado à lei em sentido formal. Assevera desarmonia com a Constituição Federal interpretação a extrair, das normas reveladas nos artigos 24, inciso XVIII, e 78-A da Lei nº 10.233/2001, delegação de poder normativo amplo e irrestrito à Agência para, em caráter primário, definir ilícitos administrativos e cominar-lhes as penas respectivas.

Com relação ao pedido de declaração de inconstitucionalidade da Resolução questionada, aduz tratar-se de ato normativo autônomo, incompatível com a Constituição Federal, passível de submissão ao controle de constitucionalidade exercido, em sede abstrata, pelo Supremo.

Requer a intimação das autoridades para que sejam prestadas as informações, bem assim remetido o processo à Advocacia-Geral da União e à Procuradoria-Geral da República, na forma da Lei nº 9.868/1999. Pede a atribuição de interpretação conforme à Constituição aos artigos 24, inciso

ADI 5906 / DF

XVIII, e 78-A da Lei nº 10.233/2001, assentando-se que a competência normativa atribuída à Agência Nacional de Transporte Terrestre não autoriza a criação de tipos infracionais por ato administrativo, bem assim a declaração de inconstitucionalidade da Resolução ANTT nº 233/25.06.2003.

O processo está concluso no Gabinete.

2. Ausente pedido de implemento de medida acauteladora, providenciem as informações, a manifestação da Advocacia-Geral da União e o parecer da Procuradoria-Geral da República, nos termos dos artigos 6º e 8º da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999.

3. Publiquem.

Brasília, 7 de março de 2018.

Ministro MARCO AURÉLIO
Relator