



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DGS

RELATORIA: DGS

TERMO: À VOTAÇÃO

NÚMERO: 27/2021

OBJETO: PROCESSO ADMINISTRATIVO ORDINÁRIO

ORIGEM: SUFIS

PROCESSO (S): 50500.108019/2014-44

PROPOSIÇÃO PRG: PARECER n. 00888/2018/PF-ANTT/PGF/AGU

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

1. DAS PRELIMINARES

Trata-se de processo administrativo ordinário em desfavor da empresa RENILDO PEDRO ALEM BISCHOFF ME., CNPJ nº 11.478.031/0001-79, o qual foi instaurado a partir da PORTARIA Nº 116, de 14/11/2017 (fl. 34 do Doc SEI0180201), em virtude de infração fiscal, com base no Art. 75 da lei nº 10.833/2003 e na Instrução normativa SRF nº 366/2003.

2. DOS FATOS

Conforme registrado nos autos pela Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros, por meio da NOTA TÉCNICA SEI Nº 820/GETAE/SUPAS/2017 (SEI 0180201), a empresa, na data da fiscalização, era autorizatória dos serviços de fretamento perante ANTT, com Certificado de Registro nº 07.14.12.43.7537 para fretamento válido até 23/07/2014 e o veículo de placa NBC6831, à época da fiscalização, estava habilitado na frota da empresa.

Na mesma Nota Técnica, ressaltou-se que, por meio do Ofício nº 015/14/ERA-1/DFR/FOZ, a Delegacia da Receita Federal do Brasil encaminhou à ANTT representação em desfavor da empresa RENILDO PEDRO ALEM BISCHOFF ME. com fulcro no § 8º do art. 75, da Lei nº 10.833/2003 e art. 9 da Instrução Normativa SRF nº 366, de 2003.

Após a fiscalização, realizada em 12/10/2013, foram apreendidos, no veículo de placa NBC6831, mercadorias de procedência estrangeira sem prova de sua introdução regular no país.

Nestes termos, a SUPAS constatou que a conduta da empresa enquadrava-se nos §§ 1º ao 5º do art. 36 do Decreto nº 2.521/98 que preveem penalidade de declaração de inidoneidade pela utilização do Termo de Autorização para fretamento contínuo, eventual ou turístico, para prática de qualquer outra modalidade diversa da que foi autorizada.

Diante disso, foi constituída Comissão Processante, por meio da Portaria nº. 116, de 14 de novembro de 2017 (SEI 0180201), para apuração dos fatos, fixando o prazo de 120 (cento e vinte) dias para a conclusão dos trabalhos e apresentação de Relatório Final, com indicação das providências a serem adotadas.

A empresa foi intimada por meio do e-mail cadastrado pela empresa, (fl. 39 SEI 0180201). Tendo decorrido o prazo para apresentação de defesa prévia, a Comissão encerrou a fase instrutória e intimou a empresa para alegações finais, conforme (AR) fl.48 (SEI 0180201), novamente sem manifestação.

Os autos foram remetidos a Comissão de Processo Administrativo que elaborou o Relatório Final de fls. 54/57 (SEI 0180201), que recomendou a aplicação da pena de declaração de inidoneidade.

A Procuradoria Federal junto à ANTT, por meio do PARECER Nº. 00888/2018/PF-ANTT/PGF/AGU (fl. 60/63 - SEI 0180201), concluiu que: *"Portanto, restou caracterizada a infração imputada à transportadora, até porque a farta descrição dos fatos contidos nos autos demonstram a inobservância da legislação que disciplina o serviço público prestado, consoante o disposto no §§1º e 5º do art. 36 e inciso VI do art. 86, ambos do Decreto n.º. 2.521/1988. Bem assim aos arts. 47,49 e 61, inciso IX, todos da Resolução n.º. 4.777/2015, e a inobservância ao art. 747 do Código Civil Brasileiro e da Súmula n.º. 64 do Supremo Tribunal Federal, ficando sujeita a pena de declaração de inidoneidade."*

No Despacho n. 07145/2018/PF-ANTT/PGF/AGU (fl. 64 do Doc SEI 0180201), a Procuradoria Federal complementou o referido Parecer, lembrando sobre a possibilidade de aplicação de multa isoladamente ou em conjunto com as demais, nos termos do art. 78-F da Lei de criação da ANTT.

Por meio do DESPACHO Nº 8.895/2018/PF-ANTT/PGF/AGU, de 04/06/2018 (fl. 64 do Doc SEI 0180201) foi assegurado não haver representação criminal da infratora junto ao Ministério Público Federal, haja vista que providências dessa natureza já são adotadas pela Receita Federal, por ocasião do conhecimento dos fatos que configuram os tipos penais de contrabando e descaminho.

A GERAP, por meio da NOTA TÉCNICA SEI Nº 783/2019/GERAP/SUPAS/DIR, de 22/04/2019 (SEI 0180217), considerou inadequada a pena de declaração de inidoneidade e concluiu que essa é uma medida extrema, razão pela qual recomendou a aplicação da pena de multa no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), o que foi ratificado pela SUPAS por meio do Relatório à Diretoria 133 (SEI 0180285).

Neste interim, o Processo foi submetido à SUFIS, visto que, considerando a publicação da Resolução nº 5.888/2020, a atribuição para o processamento de processos administrativos ordinários passou a ser competência da SUFIS, nos termos do que consta no art. 39, XI, da Resolução nº 5.888/2020.

Por meio do Relatório à Diretoria 438 (SEI 7795766), a SUFIS concluiu que, *depois da análise das penalidades aplicáveis ao caso, e considerando a observância do princípio da proporcionalidade, sugere-se a aplicação da PENA DE MULTA - RESOLUÇÃO ANTT 233/03, ART. 1º.*

É o Relatório.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1 Da Infração

Como se sabe, as empresas autuadas pela prática de infração fiscal, submetidas a processo

administrativo perante a Secretaria da Receita Federal, podem ser autuadas também pela ANTT, se configurada infração ao seu regulamento. Para tanto, a Receita Federal encaminha as respectivas representações a esta Agência, conforme dispõe o artigo 75, §8º, da Lei nº 10.833/2003, bem como o artigo 9º da Instrução Normativa SRF nº 366/2003, para adoção das providências aqui cabíveis:

Lei nº 10.833/2003

"Art. 75. Aplica-se a multa de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) ao transportador, de passageiros ou de carga, em viagem doméstica ou internacional que transportar mercadoria sujeita a pena de perdimento:

[...]

§8º A Secretaria da Receita Federal deverá representar o transportador que incorrer na infração prevista no caput ou que seja submetido à aplicação da pena de perdimento de veículo à autoridade competente para fiscalizar o transporte terrestre."

Instrução Normativa SRF nº 366/2003

"Art. 9º Havendo decisão definitiva, na esfera administrativa, do processo relativo à aplicação da multa referida no art. 7º ou da pena de perdimento do veículo, o titular da unidade da SRF responsável pela ação fiscal deverá encaminhar, diretamente à Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT), representação contra o transportador, para adoção das providências de sua alçada.

Parágrafo único. A representação à ANTT deverá ser instruída com cópia do auto de infração, da descrição pormenorizada dos fatos e dos demais documentos comprobatórios da prática do ilícito."

A remessa se justifica porque a penalidade aplicada pela Secretaria da Receita Federal à empresa possui natureza fiscal. No âmbito da ANTT, de forma independente, é verificada a ocorrência de infração ao [Decreto nº 2.521/1998](#) e às suas resoluções, por se tratar de regras atinentes ao transporte de passageiros e não à matéria tributária.

O Decreto 2.521/1998 estipula os limites da execução do serviço sob o regime de fretamento, nos seguintes termos:

"Art. 35. Constituem serviços especiais os prestados nas seguintes modalidades:

I - transporte interestadual e internacional sob regime de fretamento contínuo;

II - transporte interestadual e internacional sob regime de fretamento eventual ou turístico;"

[...]

"Art. 36. Os serviços especiais previstos nos incisos I e II do artigo anterior têm caráter ocasional, só podendo ser prestados em circuito fechado, sem implicar o estabelecimento de serviços regulares ou permanentes e dependem de autorização do Ministério dos Transportes, independentemente de licitação, observadas, quando for o caso, as normas dos tratados, convenções e acordos internacionais, enquanto vincularem a República Federativa do Brasil.

§1º Para os serviços previstos nos incisos I e II do artigo anterior, não poderão ser praticadas vendas de passagens e emissões de passagens individuais, nem captação ou desembarque de passageiros no itinerário, **vedados, igualmente**, a utilização de terminais rodoviários nos pontos extremos e no percurso da viagem, e o transporte de encomendas ou mercadorias que caracterizem a prática de comércio, nos veículos utilizados na respectiva prestação."

[...]

O Parecer nº 00888/2018/PF-ANTT/PGF/AGU (fls. 60 a 63 dos autos), que analisou o Relatório Final elaborado pela Comissão de Processo Administrativo, atestou a legalidade do procedimento adotado:

[...]

"15. Outrossim, pouco importa o fato de que as mercadorias apreendidas sejam de responsabilidade dos passageiros transportados e não da Transportadora, visto que incidem na espécie o disposto nos arts. 47, 49 e 61, inciso IX, todos da Resolução ANTT n. 4777/2015, bem assim o disposto no § 1º do art. 35, do Decreto n. 2.521/1998, que proíbem o transporte o transporte de produtos contrabandeados ou desacompanhados de documentação capaz de legitimar a sua entrada no país, ou o transporte de mercadorias que caracterizam a prática de comércio. (grifo nosso)

16. O que se imputa à Transportadora não é a propriedade das mercadorias apreendidas, mas o seu transporte que, no caso, se fez em desacordo com as regras legais."

17. Portanto, restou caracterizada a infração imputada à Transportadora, até porque a farta descrição dos fatos contidos nos autos demonstram a inobservância da legislação que disciplina o serviço público prestado, **consoante o disposto nos §§ 1º e 5º do art. 36 e inciso VI do art. 86, ambos do Decreto n. 2521/1988. bem assim (...) grifo nosso)**

Portanto, restou comprovada a infração ao regulamento de transporte rodoviário interestadual de passageiros.

3.2 Da Penalidade e Dosimetria

A Lei 10.233/01 estabeleceu as seguintes penalidades:

Art. 78-A. A infração a esta Lei e o descumprimento dos deveres estabelecidos no contrato de concessão, no 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: (Incluído pela Medida Provisória nº 2.217-3, de 4.9.2001)

I - advertência; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.217-3, de 4.9.2001)

II - multa; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.217-3, de 4.9.2001)

III - suspensão (Incluído pela Medida Provisória nº 2.217-3, de 4.9.2001)

IV - cassação (Incluído pela Medida Provisória nº 2.217-3, de 4.9.2001)

V - declaração de inidoneidade. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.217-3, de 4.9.2001)

VI - perdimento do veículo. (Incluído pela Lei nº 12.996, de 2014)

A SUFIS apresentou análise sobre as possíveis sanções previstas na legislação, a saber:

SANÇÃO	FUNDAMENTAÇÃO	CONCLUSÃO
DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE	<p>Parecer nº 0229/2020/PF-ANTT/PGF/AGU</p> <p>"26. Além da listagem das penalidades aplicáveis, a lei esclareceu em que casos cada uma delas será cabível, inclusive a pena de declaração de inidoneidade, que passou a ser cabível apenas nos casos nela previstos:</p> <p>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. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.217-3, de 4.9.2001)</p> <p>27. Declaração de inidoneidade, portanto, a partir da Lei 10.233/01, se aplica apenas a quem tenha praticado atos ilícitos com o propósito de "frustrar os objetivos de licitação ou a execução de contrato". No caso das autorizações, sequer existe licitação ou contrato, não sendo aplicável esta penalidade."</p>	Inaplicável a penalidade de Declaração de Inidoneidade.

SUSPENSÃO	Transportadora já não possui Termo de Autorização de Fretamento. Seu Termo venceu em 27/01/2020.	Inaplicável
CASSAÇÃO	<p>Lei 10.233/01</p> <p>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. [...]</p> <p>§5º do art. 36, Decreto 2.521/98</p> <p>Art. 36. Os serviços especiais previstos nos incisos I e II do caput do art. 35 têm caráter ocasional, só podendo ser prestados em circuito fechado, sem implicar o estabelecimento de serviços regulares ou permanentes e dependem de autorização da Agência Nacional de Transportes Terrestres, independentemente de licitação, observadas, quando for o caso, as normas dos tratados, convenções e acordos internacionais, enquanto vincularem a República Federativa do Brasil. <u>Redação dada pelo Decreto n.º 8.083, de 2013</u></p> <p>§1º Para os serviços previstos nos incisos I e II do artigo anterior, não poderão ser praticadas vendas de passagens e emissões de passagens individuais, nem captação ou desembarque de passageiros no itinerário, vedados, igualmente, a utilização de terminais rodoviários nos pontos extremos e no percurso da viagem, e o transporte de encomendas ou mercadorias que caracterizem a prática de comércio, nos veículos utilizados na respectiva prestação. [...]</p> <p>§5º A empresa transportadora que se utilizar do termo de autorização para fretamento contínuo, fretamento eventual ou turístico para a prática de qualquer outra modalidade de transporte diversa da que lhe foi autorizada, será declarada inidônea e terá seu registro cadastral cassado imediatamente, sem prejuízo da responsabilidade civil e das demais penalidades previstas neste Decreto. [...]</p>	<p>Cabível</p> <p>Parecer nº 00888/2018/PF-ANTT/PGF/AGU:</p> <p><i>"15. Outrossim, pouco importa o fato de que as mercadorias apreendidas sejam de responsabilidade dos passageiros transportados e não da Transportadora, visto que incidem na espécie o disposto nos arts. 47, 49 e 61, inciso IX, todos da Resolução ANTT n. 4777/2015, bem assim o disposto no § 1º do art. 35, do Decreto n. 2.521/1998, que proíbem o transporte o transporte de produtos contrabandeados ou desacompanhados de documentação capaz de legitimar a sua entrada no país, ou o transporte de mercadorias que caracterizam a prática de comércio. (grifo nosso)</i></p> <p>16. O que se imputa à Transportadora não é a propriedade das mercadorias apreendidas, mas o seu transporte que, no caso, se fez em desacordo com as regras legais."</p> <p>17. Portanto, restou caracterizada a infração imputada à Transportadora, até porque a <i>farta</i> descrição dos fatos contidos nos autos demonstram a inobservância da legislação que disciplina o serviço público prestado, consoante o disposto nos §§ 1º e 5º do art. 36 e inciso VI do art. 86, ambos do Decreto n. 2521/1988, bem assim (...) grifo nosso</p>
PENA DE MULTA - RESOLUÇÃO ANTT 233/03, ART. 1º	<p>Resolução ANTT 233/03</p> <p>Art. 1º Constituem infrações aos serviços de transporte rodoviário de passageiros, sob a modalidade interestadual e internacional, realizado por operadora brasileira, 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. (Redação dada pela Resolução 4667/2015/DG/ANTT/MT)</p> <p>[...]</p> <p>IV - multa de 40.000 vezes o coeficiente tarifário: [...]</p> <p>q) transportar encomendas fora dos locais próprios ou em condições diferentes das estabelecidas para tal fim; [...]</p>	<p>O valor desta multa utilizando-se o coeficiente tarifário definido na Resolução ANTT 5.826/18 foi calculado em R\$ 7.428,32 (sete mil, quatrocentos e vinte e oito reais e trinta e dois centavos).</p> <p>Cabível junto à pena de cassação.</p>
PENA ALTERNATIVA DE MULTA - Resolução ANTT 5.083/16	<p>Resolução ANTT 5.083/16</p> <p>Art. 65. Nos casos em que houver previsão legal, regulamentar ou contratual para a aplicação da penalidade de suspensão, cassação, decretação de caducidade da outorga ou declaração de inidoneidade, a Diretoria Colegiada 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.</p>	<p>O valor da multa foi calculada em R\$4.000,00 (quatro mil reais), referente à frota de dois veículos que a infratora possuía à época da infração.</p> <p>Cabível alternativamente à pena de cassação</p>

Segundo a Lei n. 10.233/2001, devem ser consideradas, na aplicação de sanções, a natureza e a gravidade da infração.

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.

A Resolução ANTT 5.083/06, seguindo a Lei 10.233/01, define, em seu art. 67, que:

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.

Dentre as várias sínteses do princípio da proporcionalidade, a SUFIS ainda citou José Canotilho, em sua obra Direito Constitucional, 6ª edição:

O princípio da proibição do excesso (art. 18.72)

Este princípio, atrás considerado como um subprincípio densificador do Estado de direito democrático (cfr., supra, Parte IV, Cap. 1, A) significa, no âmbito específico das leis restritivas de direitos, liberdades e garantias, que qualquer limitação, feita por lei ou com base na lei, deve ser adequada (apropriada), necessária (exigível) e proporcional (com justa medida).

A exigência da adequação aponta para a necessidade de a medida restritiva ser apropriada para a prossecução dos fins invocados pela lei (conformidade com os fins).

A exigência da necessidade pretende evitar a adoção de medidas restritivas de direitos, liberdades e garantias que, embora adequadas, não são necessárias para se obterem os fins de protecção visados pela Constituição ou a lei. Uma medida será então exigível ou necessária quando não for possível escolher outro meio igualmente eficaz, mas menos "coactivo", relativamente aos direitos restringidos.

O princípio da proporcionalidade em sentido restrito (= princípio da "justa medida") significa que uma lei restritiva, mesmo adequada e necessária, pode ser inconstitucional, quando adopte "cargas coactivas" de direitos, liberdades e garantias "desmedidas", "desajustadas", "excessivas" ou "desproporcionadas" em relação aos resultados obtidos.

Segundo a SUFIS, não se verificou, nos autos do processo, nenhum auto de infração aplicado, nem a existência de histórico de penalidades gravosas aplicadas à transportadora. A apuração se refere apenas a uma operação de transporte (SEI0180148, fl. 21). Desse modo, não se observou gravidade suficiente para justificar a penalidade de cassação, motivo pelo qual, entendo conveniente aplicar a pena de multa, alternativamente à penalidade de cassação, nos termos do [art. 65 da Resolução nº 5.083/2016](#).

Da mesma maneira se pronunciou a SUPAS: "à luz dos elementos constantes deste processo administrativo, esta área técnica considera inadequada a pena mais grave e conclui alertando ao fato de que a pena de declaração de inidoneidade representa medida extrema, razão pela qual recomenda a aplicação de pena de multa".

A Procuradoria Federal junto à ANTT, por meio do Despacho n. 07145/2018/PF-ANTT/PGF/AGU (fl. 64 do Doc SEI 0180201), já havia ressaltado a possibilidade de aplicação de multa isoladamente ou em conjunto com as demais, nos termos do art. 78-F da Lei de criação da ANTT.

Por meio do PARECER n. 00354/2021/PF-ANTT/PGF/AGU, a PF/ANTT concluiu pela legitimidade da aplicação da pena de multa cumulada com a pena de cassação da autorização, assim como pela possibilidade que a Diretoria Colegiada decida pela convalidação da cassação em multa, persistindo assim as duas penalidades pecuniárias. Neste sentido, assim se manifestou:

13. Ou seja, nessa hipótese estar-se-ia impondo duas penalidades de multa, sem que isso viole a proibição de *bis in idem* ou qualquer outra norma, seja legal ou regulamentar, na medida em que são situações distintas em que a segunda penalidade de multa se dá alternativamente à cassação, o que faz com que ela seja distinta e autônoma em relação à outra penalidade pecuniária decorrente da aplicação da Resolução nº 233/2003. Podem, assim, conviver.

Do exposto, considerando as análises técnica e jurídica constantes dos autos, entendo presentes os requisitos necessários para aplicação da pena alternativa de multa, nos termos do [art. 65 da Resolução nº 5.083/2016](#), em conjunto com a pena de multa prevista no art. 1º da Resolução ANTT 233/03.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

Ante o exposto, considerando as manifestações técnicas e jurídicas constantes dos autos, VOTO por aplicar à empresa RENILDO PEDRO ALEM BISCHOFF – ME:

- a) a pena de multa prevista no art. 1º, inciso IV, alínea "q", da Resolução nº 233, de 25 de junho de 2003; e,
- b) a pena alternativa de multa no valor de R\$4.000,00, com fulcro no [art. 65 da Resolução nº 5.083, de 27 de abril de 2016](#) e no [art. 4º, §§ 3º e 4º, da Resolução nº 233, de 25 de junho de 2003](#).

Brasília, 18 de novembro de 2021.

GUILHERME SAMPAIO
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por GUILHERME THEO RODRIGUES DA ROCHA SAMPAIO, Diretor, em 18/11/2021, às 17:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador 8238701 e o código CRC 6523C59D.

Referência: Processo nº 50500.108019/2014-44

SEI nº 8238701

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