

RELATORIA: Diretor Marcelo Vinaud
TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA
NÚMERO: DMV 155/2017
OBJETO: Pedido de Reconsideração apresentado pela Empresa SANTOS & BACKES TURISMO LTDA em face de Declaração de Inidoneidade aplicada por meio da Resolução ANTT nº 4.724, de 26/05/2015.
ORIGEM: SUPAS/ANTT
PROCESSO(s): 50500.110993/2012-14
PROPOSIÇÃO PF/ANTT: Parecer nº 01916/2017/PF-ANTT/PGF/AGU, de 22/09/2017 (fls. 112 a 116).
PROPOSIÇÃO DMV: Pela convalidação da pena de Declaração de Inidoneidade em pena de multa.
ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

I – DAS PRELIMINARES

1. Tratam os autos de Declaração de Inidoneidade aplicada pela Diretoria Colegiada desta Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, mediante Resolução nº 4.724, de 26/05/2015, publicada no DOU em 01/06/2015, à empresa SANTOS & BACKES TURISMO LTDA, inscrita no CNPJ sob nº 13.242.969/0001-10, pelo prazo de 3 (três) anos, em conformidade com os parágrafos 1º e 5º do art. 36 e inciso VI do art. 86 do Decreto nº 2.521/1998, c/c com art. 78-A, inciso V da Lei nº 10.233/2001.
2. Em face da referida Decisão da Diretoria da ANTT, a empresa SANTOS & BACKES TURISMO LTDA apresentou PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO, sobre o qual versa o presente documento.

II – DOS FATOS E DA ANÁLISE PROCESSUAL

3. O presente processo administrativo foi autuado pela Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros – SUPAS em virtude de Representação Fiscal, (fls. 02 a 18) apresentada junto à esta Agência Reguladora pela Secretaria da Receita Federal em face da empresa SANTOS & BACKES TURISMO LTDA, tendo em vista, que em fiscalização realizada, em 04/02/2012, veículo cadastrado na frota da referida empresa, de placas ARU-1989, estava transportando mercadorias estrangeiras desacompanhadas de documentação legal e sem comprovação de sua introdução regular no país.



4. Com o objetivo de apurar os fatos apontados nos autos, bem como indicar as providências a serem adotadas no caso em comento, a SUPAS constituiu, por intermédio da Portaria nº 353/SUPAS/ANTT, de 07/07/2014 (fl. 30) uma COMISSÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO, cujos trabalhos culminaram com a apresentação do Relatório Final, de 03/10/2014 (fls. 63 a 70).

5. A referida Comissão de Processo Administrativo concluiu seus trabalhos tendo se manifestado no seguinte sentido:

“32. Assim, em estreita observância ao prazo estabelecido para a entrega do relatório, na forma da Portaria nº 353/2014, tendo a presente Comissão de Processo Administrativo formado sua livre convicção e segurança a respeito dos fatos relatados nestes autos, de acordo com as razões acima esposadas, sugere a essa Diretoria Colegiada:

- a) A aplicação de pena de declaração de inidoneidade a empresa Santos & Backes Turismo Ltda. ME por prazo a ser fixado em decisão, e a consequente cassação do Certificado de Registro de Fretamento.*
- b) Após exarada a decisão, seja a mesma comunicada à empresa Santos & Backes Turismo Ltda – ME.*
- c) Seja dada ciência ao órgão denunciante.”*

6. Sobre o tema, a Procuradoria Federal junto à ANTT manifestou-se por meio do Parecer nº 2.964/2014/PF-ANTT/PGF/AGU, de 26/11/2014 (fls. 73 a 75) tendo se posicionado da seguinte forma:

“18) Portanto, não restou afastada a infração imputada à Transportadora, mostrando-se adequadamente fundamentado o Relatório Final apresentado, até por que a farta descrição dos fatos contidos nos autos demonstram a inobservância da legislação que disciplina o serviço público que lhe foi autorizado”

7. Nesse diapasão, a Diretoria Colegiada desta Agência editou a Resolução ANTT nº 4.724, de 26/05/2015 (fl. 91), publicada no DOU de 01/06/2015 (fl. 92), por meio da qual aplicou a pena de Declaração de Inidoneidade à empresa SANTOS & BACKES TURISMO LTDA – ME, CNPJ nº 13.242.969/0001-10, por 3 (três) anos. A referida empresa foi notificada pela SUPAS por meio do Ofício nº 2.547/2015/SUPAS, de 28/08/2015 (fl. 94).

8. Inconformada, em 16/09/2015, a empresa SANTOS & BACKES TURISMO LTDA protocolou, sob nº 50500.279441/2015-64, PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO às fls. 96 a 99, no âmbito da qual alega:

“(…)

Aludida pena é desproporcional e totalmente inócua ao caso em concreto, haja vista que conforme demonstrado na defesa prévia e alegações finais, a empresa foi utilizada por

uma pessoa física que acabou agregando seu veículo particular para fins diversos dos quais a mesma sempre procedeu atividades.

*Na realidade o veículo **não era de propriedade da empresa de turismo quando dos fatos acima relatados**, era na realidade de propriedade exclusiva do **Sr. Silvio José dos Santos (CPF 397.019.489-04)**.*

(...)

*Os reais proprietários da empresa ora recorrente nunca poderiam imaginar que aludido veículo que estava sendo agregado pelo Sr. Silvio **já havia sido utilizado varias vezes em viagens ao Paraguai com o intuito de burlar rotas e leis federais.***

(...)

*No caso concreto, a **EMPRESA** não é reincidente uma vez que o veículo em questão era de propriedade de terceiro, sendo que o deslocamento do veículo ao Paraguai com a prática de atos ilícitos não era de conhecimento do representante legal da empresa.*

(...)

Insta destacar que mesmo incorporada a empresa, aquele veículo continuou sendo administrado pelo Sr. Silvio José dos Santos (viagens agenciadas pelo mesmo).

*De qualquer forma, importantíssimo ressaltar que a empresa Santos & Backes Turismo Ltda., antes do ocorrido **NUNCA** teve **condutas e/ou foi autuada** pela prática de atos ilícitos, tampouco, após o mal fadado caso da viagem ao Paraguai, também não cometeu mais **nenhuma infração.***

*Aludidos fatos demonstram inequivocamente a boa-fé da empresa, conduta de **sempre agir dentro das normas e legislação vigente**, ou seja, não pode ser taxada como inidônea para o exercício de sua atividade.*

Deste modo, tendo em vista as considerações de equidade, a recorrente suplica à Vossa Senhoria que as aprecie novamente os fatos do caso concreto, aplicando a remissão da pena de idoneidade e/ou, alternativamente, a redução de seu prazo para 1 ano.

(...)"

9. O referido Pedido de Reconsideração foi objeto de análise pela Gerência Técnica de Assessoramento – GETAE, vinculada à SUPAS, tendo aquela área técnica se manifestado mediante Nota Técnica nº 431/2017/GETAE/SUPAS, de 17/07/2017 (fls. 102 a 106), nos seguintes termos:

“(…)

3. *As empresas autuadas por prática de infração fiscal, com base no art. 75 da Lei nº 10.833/2003 e na Instrução Normativa SRF nº 366/2003, submetidas a processo administrativo fiscal perante à Secretaria da Receita Federal, podem também ser autuadas pela ANTT, se configurada infração ao seu regulamento. Para tanto, a Receita Federal encaminha as respectivas representações a esta Agência, conforme dispõe o art. 75, § 8º, daquela lei, bem como o art. 9º desta instrução normativa, para adoção das providências aqui cabíveis:*

(...)

4. *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.*

5. *Nas definições constantes dos incisos II, III e XI, do artigo 3º, do Decreto nº. 2.521, de 1998, abaixo transcritas, encontram-se as premissas para a apuração da conduta descrita nas representações da Receita Federal:*

“Art. 3º para os fins deste Decreto considera-se:

(...)

II – bagageiro: compartimento do veículo destinado exclusivamente ao transporte de bagagens, malas postais e encomendas, com acesso independente do compartimento de passageiros;

III – bagagem: conjunto de objetos de uso pessoal do passageiro, devidamente acondicionado, transportado no bagageiro do veículo;

(...)

XI – fretamento eventual ou turístico: é o serviço prestado à pessoa ou a um grupo de pessoas, em circuito fechado, com emissão de nota fiscal e lista de pessoas transportadas, por viagem, com prévia autorização ou licença do Ministério dos Transportes ou órgão com ele conveniado;”

6. *A Resolução nº. 1.166, de 2005, vigente à época da infração, estabeleceu que:*

“Art. 45. Na prestação do serviço objeto desta Resolução, a bagagem deverá estar devidamente etiquetada e vinculada ao passageiro.

§ 1º. O controle de identificação da bagagem transportada no bagageiro será feito por meio de tiquete de bagagem, fornecido pela autorizatória, em três vias sendo uma fixada à bagagem, outra destinada ao passageiro e a terceira anexada à relação de passageiros.”

“Art. 46. É vedado o transporte de:

.....

M

X

III – produtos que configurem tráfico de drogas e de entorpecentes, contrabando ou descaminho;

V – bagagem desacompanhada e de encomenda e mercadoria.”

“Art. 47. As bagagens não identificadas, encomendas e mercadorias são de responsabilidade do transportador, inclusive quanto a sua licitude.”

(...)

9. O enquadramento é reforçado pela Lei nº 10.233, de 2001, que, em seu art. 78-A, com redação dada pela Medida Provisória nº 2.217-3, de 4 de setembro de 2001, dispõe:

“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:

(...)

IV – declaração de inidoneidade”

10. Por incidência desses dispositivos, a requerente foi submetida a Processo Administrativo Ordinário no âmbito da ANTT, portanto, a medida é legítima.

11. No entanto, importante destacar que, no que tange as infrações administrativas em geral, não há uma rigidez ou tipificação fechada acerca da penalidade a ser aplicada. Nesse sentido, importante transcrever os art. 78-D da Lei nº 10.233/2001, vejamos:

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.

12. Quanto ao caso dos autos ressaltamos que a viagem estava regularmente autorizada por esta Agência Reguladora conforme Autorização de Viagem juntada às fls. 13 e ss., bem como o veículo habilitado na frota da empresa, conforme Nota nº 224/2014/SUPAS/ANTT, fls. 24 e ss.

(...)

14. Como se sabe, as penas de caducidade/declaração de inidoneidade se prestam à conduta delituosa recalcitrante, ou inequívoca prática de infração de natureza grave. Nessa esteira, há que se reconhecer que a infração tipificada no art. 75, caput, incisos I e II, da Lei nº 10.833/2003, sob o prisma da razoabilidade, melhor se adequa à pena de multa.

15. *A pena de caducidade/declaração de inidoneidade, ao mesmo tempo em que pode se mostrar eficaz para reprimir e desestimular a infração, exige cautela por parte da Administração, pois tem aptidão para repercutir de forma direta no interesse público.*

16. *Nessa esteira, a declaração de inidoneidade, em tais hipóteses, representaria medida extrema e indesejável, quando não verificadas, na análise do caso concreto, circunstâncias que efetivamente deem causa à sua decretação.*

17. *Cumpra salientar que toda sanção administrativa é pautada pelo princípio da proibição do excesso e seus corolários: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Assim, para que seja válida e eficaz, a pena deve ser adequada, necessária e proporcional. Em outros termos, a sanção administrativa deve corresponder à gravidade da conduta praticada.*

18. *Nesse sentido, importante destacar que o cadastro da empresa perante esta ANTT encontra-se vencido desde 15/10/2015, conforme dados do SISFRET, não tendo a empresa obtido Termo de Autorização para Fretamento nos Termos da Resolução ANTT nº 4.777/2015:*

(...)

19. *Em consulta aos SISMULTAS, verificou-se que não há quaisquer autos de infração lavrados em face da empresa por esta ANTT, conforme tela abaixo:*

(...)

20. *Considerando os fatos, esta SUPAS entende que a aplicação de inidoneidade seria muito mais gravoso que o ilícito narrado nos autos, de modo que cabe a aplicação de pena alternativa prevista pelo art. 4º da Resolução ANTT nº 233:*

“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.

(...)

§ 3º Nos casos em que a infratora é empresa autorizatória, 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:

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



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.

21. Verificou-se, ainda, que, à época da infração a empresa possuía quatro veículos cadastrados em seu CRF, fls. 28. Assim, tendo como base tais dados e a legislação acima citada, pode-se inferir que o cálculo do valor pecuniário da multa resulta num montante de R\$ 4.000 (quatro mil reais), caso seja este o entendimento da Diretoria.

(...)

23. Verifica-se, portanto, a autoria e materialidade de infrações ao art. 36, § 1º e 5º, e art 86, VI, do Decreto nº 2.521/1998, bem como do artigo 61, IX da Resolução nº 4.777,2015, e inobservância à disciplina do art. 747 do Código Civil e Súmula 64 do Supremo Tribunal Federal. No entanto, consideradas as circunstâncias do caso, sugere-se a aplicação de pena alternativa de multa.

(...)”

10. Os autos foram submetidos à análise e considerações da Procuradoria Federal junto à Agência Nacional de Transportes Terrestres – PF/ANTT, que se manifestou por intermédio do Parecer nº 01916/2017/PF-ANTT/PGF/AGU, de 22/09/2017 (fls. 112 a 116), tendo apresentado o seguinte entendimento:

“(…)

14. Com efeito, os autos demonstram que, de fato, a empresa por seu preposto transportou mercadorias de cunho comercial de procedência estrangeira, sem provas de introdução regular no país.

15. Assim, não há como eximi-la se sua responsabilidade pelo transporte de tais mercadorias, mesmo que o transporte tenha sido realizado por pessoa jurídica diversa da contratada, sendo de sua responsabilidade os atos cometidos por seus prepostos

perante à ANTT, já que ela detém a autorização para realizar o serviço que lhe foi autorizado.

16. Sendo assim, não exercendo, por seus prepostos, as atividades operacionais do serviço autorizado prevista no art. 73, do Decreto nº 2.521/1998, e recusado aquelas bagagens que não fossem permitidas ou que não estivessem acompanhadas dos documentos exigidos por lei ou regulamento (art. 747, do CCB), torna-se responsável pelo ato cometido.

17. Ademais, nos termos do Decreto nº 2.521/1998, se houver indícios de irregularidade é dever do transportador verificar as bagagens, ainda que estas estejam devidamente identificadas. Nesse sentido, prescrevem os referidos dispositivos:

(...)

18. Correta, portanto, a decisão da Diretoria Colegiada desta Agência que aplicou a pena de inidoneidade à empresa, nos termos da Resolução nº 4.724/2015.

19. Ressalte-se por fim, que no que tange às infrações administrativas em geral, não há uma rigidez ou tipificação fechada acerca da penalidade a ser aplicada nesses casos. Assim, cabe à Diretoria-Colegiada ponderar as várias constantes do art. 78-D da Lei nº 10.233/2001 e art. 65 da Resolução nº 5.083/2016, para fins de avaliar a conveniência da conversão da pena de declaração de inidoneidade em multa, conforme proposto pela área técnica desta Agência.

III - CONCLUSÃO

20. Ante o exposto, o processo encontra-se regular, cabendo à autoridade competente o julgamento do recurso, podendo convolar a pena de declaração de inidoneidade em multa, se presentes as circunstâncias previstas no art. 78-D da Lei nº 10.233/2001 e art. 65 da Resolução nº 5.083/2016, o que deverá ser devidamente motivado e justificado nos autos.

21. Neste sentido, percebe-se que a SUPAS sugeriu à autoridade julgadora, por meio da Nota Técnica nº 431/SUPAS/GETAE/2017 (fls. 102/106), a qual está devidamente motivada, a convolação da pena de multa, nos termos do art. 4º da Resolução nº 233, de 2003, e art. 78-D da Lei nº 10.233, de 2001, cabendo a Diretoria desta Agência acatar ou não as razões expostas pela área técnica.”

11. Após a manifestação da PF/ANTT, os autos retornaram à SUPAS que, exarou o Relatório à Diretoria, de 10/10/2017 (fls. 119 a 122), por meio da qual propôs à Diretoria Colegiada desta Agência que:

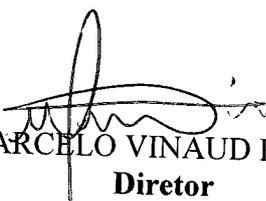


“a) Conheça do pedido de reconsideração, dando-lhe provimento parcial, reformando a decisão da Resolução ANTT nº 4.724, de 26 de maio de 2015, convalidando a pena de inidoneidade em pena de multa, no valor de R\$ 4.000,00 (quadro mil reais)”.

III – DA PROPOSIÇÃO FINAL

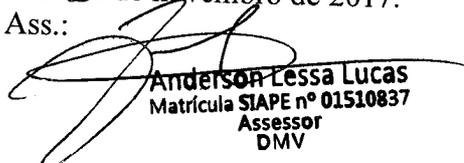
12. Considerando o exposto, tendo em vista as manifestações da SUPAS e da PF/ANTT constante dos autos, VOTO no sentido de que a Diretoria Colegiada desta Agência, em observância de suas atribuições, delibere por conhecer o Pedido de Reconsideração interposto pela empresa Santos & Backes Turismo Ltda – ME, CNPJ nº 13.242.969/0001-10, e no mérito, dar-lhe parcial provimento, para convolar a pena de Declaração de Inidoneidade, imposta pela Resolução ANTT nº 4.724, de 26 de maio de 2015, em multa no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais).

Brasília, 16 de novembro de 2017.


MARCELO VINAUD PRADO
Diretor

À Secretaria Geral – SEGER, com vistas ao prosseguimento do feito.
Em 16 de novembro de 2017.

Ass.:


Anderson Lessa Lucas
Matrícula SIAPE nº 01510837
Assessor
DMV