AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO VISTA

RELATORIA: DDB
TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA
NÚMERO: 13/2020
OBJETO: PROCESSO ADMINISTRATIVO ORDINÁRIO
ORIGEM: SUPAS
PROCESSO (S): 50501.355587/2018-56
PROPOSIÇÃO PRG: PARECER n. 00059/2020/PF-ANTT/PGF/AGU
ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

---

1. DO OBJETO

Trata-se de processo administrativo instaurado em função de representações da Receita Federal do Brasil em desfavor da empresa Viação Motta Ltda. por transportar mercadorias de procedência estrangeira sem prova de sua introdução regular no país**.**

2. DOS FATOS

Realizados os trâmites previstos na Resolução nº 5.083, de 27 de abril de 2016, a Comissão Processante emitiu o Relatório Final (2616795), concluindo por sugerir o arquivamento do processo, pelos seguinte motivos:

> [...]
>
> 19. **Decerto tratar-se de mercadorias advindas do exterior**, mas como a própria representação informa, tendo em vista que as bagagens dos passageiros, na primeira fiscalização **somente 01 passageiro transportava mercadorias devidamente identificadas e, na segunda fiscalização, apenas 01 passageira, embarcada fora da zona aduaneira,** transportava mercadorias devidamente identificadas, conforme relatório de fiscalização da Receita Federal.
>
> **20. Nas fotos das bagagens vistoriadas, pelo volume e quantidade de passageiros não indica de forma inequívoca a obrigatoriedade da empresa em determinar a abertura das bagagens para verificação do conteúdo, conforme determina nosso Código Civil.**
>
> 21. Desta forma, a transportadora cumpriu com o seu dever, ao identificar as bagagens, bem como observa-se que não houve um ônibus inteiro com mercadorias apreendidas de vários passageiros, mas apenas de um passageiro em cada ônibus abordado.
>
> [...] (grifo acrescentado)

Posteriormente, os autos foram submetidos à Procuradoria Federal junto à ANTT, que emitiu o PARECER n. 00059/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (2736960), entendendo que os procedimentos adotados pela Comissão seguiram os ditames da Resolução, no entanto discordou da sugestão da Comissão de arquivamento, por entender haver elementos suficientes nos autos para a punição da empresa:

> [...]
>
> 9. **Com efeito, em que pese a conclusão da Comissão de Processo Administrativo pugnando pelo arquivamento do processo, este Órgão de Assessoramento Jurídico ousa discordar da posição assumida pela supracitada Comissão nestes autos.**
>
> 10. Isto porque, tanto o art. 73, do Decreto nº 2.521/1998, quanto o art. 747, do Código Civil Brasileiro, prescreve de forma cristalina que **os agentes de fiscalização e os prepostos das transportadoras, quando houver indícios que justifiquem verificação nos volumes a transportar, poderão solicitar a abertura das bagagens, pelos passageiros.**
>
> 11. No caso em apreço, o que se atribui como irregularidade da Transportadora é não ter, por seus prepostos, exercido as devidas verificações de volumes transportados relativas às atividades operacionais do serviço autorizado, conforme estabelece o art. 73 do Decreto n.º 2.521, de 20/03/98 (que dispõe sobre os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, e recusado aquelas bagagens que não fossem permitidas ou que não estivessem acompanhadas dos documentos exigidos por lei ou regulamento (art. 747, do CCB).
>
> 12. Observo, no caso em apreço, que **a própria Comissão no seu Relatório Final afirma categoricamente que a referida empresa foi flagrada por autoridade aduaneira transportando mercadorias sem comprovação de sua introdução regular no país. Independentemente de ser um o mais passageiros, fato é que a empresa não cumpriu com o seu dever contratualmente previsto de exigir a abertura das bagagens pelos respectivos passageiros.**
>
> 13. Temos, portanto, como caracterizadas as infrações previstas no art. 73, do Decreto nº 2.521/1998, bem como no art. 747, do Código Civil Brasileiro, ensejando a aplicação da pena de inidoneidade à empresa Viação Motta Ltda, nos termos do art. 79 do mencionado Decreto e conforme previsto no art. 78-A da Lei nº 10.233/2001.
>
> [...]
>
> 15. **No mais, a exposição constante do relatório acima, verifica-se que o procedimento administrativo, do porto de vista processual, se mostrou escorreito.**
>
> [...]
>
> 29. Note-se que circunstâncias do caso devem ser consideradas quando da dosimetria da pena administrativa, segundo o art. 78-D da Lei de Criação da ANTT, e conforme regulamentado pela recente Resolução ANTT n.º 5.083, de 27/04/2016, sendo imperativo que a área técnica enfrente analiticamente tais elementos quando da escolha da penalidade sugerida (art. 67 da Resolução), conforme transcrito abaixo:
>
> [...]
>
> 31. Também relembro que a sanção de multa poderá ser aplicada isoladamente ou em conjunto com as demais, nos termos do art. 78-F da Lei de Criação da ANTT. Tal possibilidade deverá ser devidamente e motivadamente enfrentada pela área técnica, de forma a embasar a aplicação da penalidade pela Diretoria.

> [...] (grifo acrescentado)

Embora a Procuradoria tenha se posicionado contrária ao entendimento da Comissão, a Supas entendeu por ratificar as conclusões do relatório final, conforme consta na Nota Técnica SEI nº 1763/2020/COPRA/GERAP/SUPAS/DIR (3275980) e no Relatório à Diretoria n. 302/2020 (3276814).

No dia 19 de maio de 2020, o processo foi submetido à 856ª Reunião de Diretoria pelo Diretor Murshed Menezes Ali, que acompanhou a manifestação da Supas, conforme consta no Voto n. 33/2020 (3352527). Na ocasião, por conta da divergência de posicionamentos contida no processo, resolvi pedir vista.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

A Instrução Normativa SRF nº 366, de 12 de novembro de 2003, que*"dispõe sobre a fiscalização de bens e mercadorias em veículo de transporte de passageiros em viagem internacional ou que transite por zona de vigilância aduaneira"*, estabelece, no art. 6º:

> [...]
>
> Art. 6º **Os prepostos dos transportadores, quando houver indícios que justifiquem verificação nos volumes a transportar, poderão solicitar a abertura das bagagens**, pelos passageiros, nos pontos de embarque, e das encomendas, pelos expedidores, nos locais de seu recebimento para transporte, conforme previsto no art. 73 do Decreto nº 2.521, de 1998.
>
> § 1º Na hipótese deste artigo, **o transportador, ou seu preposto, que verificar a existência de indícios** de que os volumes a transportar contenham mercadoria sujeita à pena de perdimento **não deverá permitir o seu embarque**, sem prejuízo de comunicar o fato à Secretaria da Receita Federal (SRF).
>
> § 2º **Serão considerados indícios, entre outros**, as características externas das embalagens, bem como um **número maior de três volumes ou um volume total acima de 0,30 m3 por passageiro**.
>
> [...] (grifo acrescentado)

Como se percebe nesse dispositivo, a norma estabeleceu alguns critérios objetivos de identificação de bagagens que podem conter mercadorias sujeitas à pena de perdimento, a saber: número maio de três volumes e volume total acima de 0,30 m3 por passageiro. Nesses casos, a transportadora pode solicitar aos passageiros a abertura dos volumes e, mesmo que o passageiro se recuse a abrir a bagagem, como se trata de critérios objetivos, não deverá permitir o seu embarque.

Na representação fiscal contida no documento (0461601), consta na descrição dos fatos feita pela Receita Federal o seguinte:

> [...]
>
> Após a devida abordagem, seguida pela identificação dos servidores e explicação sobre a natureza da operação, solicitou-se ao condutor do veiculo que abrisse os compartimentos de carga para a inspeção da fiscalização. No interior destes compartimentos foi encontrada carga volumosa e pesada, com a devida identificação do passageiro a quem pertencia. **Solicitada a presença do passageiro, constatou-se tratar, na verdade, de cinco (5) volumes contendo brinquedos e xampus, cujas quantidades e forma de acondicionamento claramente revelavam a destinação comercial.**
>
> **Perguntado sobre a origem e natureza da carga, o passageiro identificado como VALDIR TELES DIAS, de CPF nº 406.815.725-15, reconheceu a procedência estrangeira e o intuito de vendê-las em seu destino final.**
>
> [...]

Como se percebe, tratava-se de passageiro transportando cinco volumes, que, pela Instrução Normativa SRF nº 366/2003, já era considerado, por si só, um indício. Ademais, ao se analisar as fotos acostadas aos autos, percebe-se que o preposto da transportadora, se tivesse sido diligente, solicitando a abertura dos volumes, certamente teria atestado que não se tratava de bagagem, que, segundo dispõe o art. 3º, inciso III, do Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1988, é definida como *"conjunto de objetos de uso pessoal do passageiro"*, mas sim de mercadorias.

Já com relação à representação fiscal contida nos autos do Processo Administrativo nº 50501.355592/2018-69, entendo que, conquanto tenha algumas fotografias de volumes dentro do compartimento de carga do ônibus, a descrição fática contida no documento não apresenta elementos suficientes para que a Agência ateste se, de fato, houve ou não a infração.

Considerando então haver materialidade na infração relatada na representação fiscal (0461601), com a devida vênia ao posicionamento da Comissão Processante, acompanhada pelo Diretor Relator, no Voto DMM nº 33/2020 (3352527), creio que assiste razão ao posicionamento da Procuradoria no PARECER n. 00059/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (2736960), devendo, no meu entender, a empresa ser apenada pela prática da irregularidade.

Com base nisso e levando em consideração a recomendação contida no item 29 da manifestação jurídica, em que se sustentou a necessidade de a área técnica enfrentar analiticamente os elementos do art. 78-D da Lei nº 10.233/2001, em 21 de maio de 2020, por meio do Despacho (3450519), esta Diretoria solicitou à Superintendência de Fiscalização de Transporte Rodoviário de Cargas e Passageiros - Sufis, com fundamento no art. 54 do Regimento Interno da ANTT, as seguintes diligências:

- que sejam analisados os elementos de dosimetria da pena, conforme consta no item 29 do Parecer da Procuradoria; e
- que seja informada a última produção anual de transporte em passageiro por quilômetro (pass.km) dos serviços Bela Vista/MS - São Paulo/SP e Nova Alvorada do Sul/RS - São Paulo/SP e o valor da multa que seria aplicada, caso a Diretoria Colegiada entenda que caberia a pena de cassação e resolva converter a pena não pecuniária em multa, nos termos do art. 4º da Resolução ANTT nº 233/2003.

No dia 5 de junho de 2020, conforme consta no Despacho (3461043), a Sufis solicitou a prorrogação do prazo para manifestação, tendo em vista que o setor ainda estava se adaptando às novas competências regimentais, o que foi deferido por meio do Despacho (3560616).

Em 1º de julho de 2020, contudo, a Sufis emitiu o Despacho (3687094), em que informou não ser possível atender o pedido de análise dos elementos da dosimetria da pena, pelos seguintes motivos:

> [...]
>
> Destacamos que foi efetuada consulta à Unidade Organizacional da Agência anteriormente responsável pela instauração e apuração de Processos Administrativos Ordinários a respeito da metodologia utilizada para análise desse tipo de processo, porém na documentação recebida **não identificamos procedimentos específicos no que tange aos elementos de dosimetria da pena**. Além disso, **após a reestruturação** estabelecida na Agência a partir da publicação da Resolução ANTT nº 5.888/2020, esta SUFIS, por meio da Portaria SUFIS nº 04/2020, **criou a Coordenação de Processo Administrativo Ordinário** no âmbito da Gerência de Fiscalização, a fim de padronizar os procedimentos referentes aos Processos Administrativos Ordinários no âmbito desta Superintendência, inclusive no que tange aos elementos de dosimetria da pena.
>
> Ressaltamos conforme mencionado no Despacho SUFIS (3461043) que **o responsável indicado pela SUFIS para a referida Coordenação já foi indicado, porém ainda não foi nomeado e que até o momento recebemos somente a atribuição e responsabilidade a respeito dos Processos Administrativos Ordinários mas não recebemos os servidores para compor o quadro da SUFIS no intuito de realizar essa tarefa**. No entanto, esta SUFIS já iniciou o trabalho para estabelecer os procedimentos relativos a este tipo de processo.
>
> [...] (grifo acrescentado)

Avaliando os argumentos, penso que boa parte dos elementos previstos no art. 78-D era possível de ser avaliada pela Sufis, em especial pelo fato de, antes mesmo do novel Regimento Interno da ANTT, a área possuir a competência para fiscalizar e apurar infrações relacionadas ao transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. Citam-se, como exemplo, as circunstâncias agravantes e atenuantes, os antecedentes do infrator e a reincidência genérica ou específica, que podem ser analisados com base no histórico de penalidades da transportadora e nas regras previstas na Resolução nº 5.083/2016:

> [...]
>
> 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.
>
> [...]
>
> 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.
>
> §1º **São circunstâncias atenuantes, dentre outras:**
>
> I - a confissão da autoria da infração;
>
> II - a adoção, voluntariamente, de providências eficazes para evitar ou amenizar as consequências da infração, ou para reparar, antes da decisão do processo ou de determinação da autoridade competente, os efeitos da infração;
>
> III - a inexistência de infrações que tiverem o mesmo fato gerador, definitivamente julgadas, praticadas pelo mesmo infrator nos três anos anteriores.
>
> §2º **São circunstâncias agravantes, dentre outras:**
>
> I - a recusa em adotar medidas para reparação dos efeitos da infração;
>
> II - levar alguém à prática de infração, mediante coação, induzimento ou instigação, ou, ainda, mediante oferta de pagamento ou recompensa;
>
> III - praticar a infração para facilitar ou assegurar a execução, a ocultação, a impunidade ou a vantagem de outra infração;
>
> IV - a obtenção, para outrem, de vantagens resultantes da infração;
>
> V - expor a risco a integridade física de pessoas;
>
> VI - a destruição de bens públicos;
>
> VII - a não correção da infração, conforme determinado no Auto de Infração.
>
> §3º **Ocorre reincidência** quando o agente comete nova infração legal, regulamentar ou contratual, que tiver o mesmo fato gerador, depois de ter sido punido anteriormente por força de decisão definitiva, salvo se decorridos três anos, pelo menos, do cumprimento da respectiva punição.
>
> [...] (grifo acrescentado)

Considerando ser necessária a análise desses elementos para que se verifique qual a penalidade mais adequada a ser aplicada, a falta dessa manifestação técnica compromete a tomada de decisão da Diretoria Colegiada.

Por isso, penso que, no momento, a Diretoria Colegiada deve deliberar por restituir os autos à Sufis, para que, no gozo de suas competências regimentais, em especial a contida no art. 39, inciso XX, possa realizar a complementação da instrução processual:

> [...]
>
> Art. 39. **À Superintendência de Fiscalização de Serviços de Transporte Rodoviário de Cargas e Passageiros compete:**
>
> [...]
>
> XX - **instruir, analisar e emitir notas técnicas sobre processos relativos às infrações cometidas no transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros em rodovias, terminais e garagens**; no transporte rodoviário de cargas; no transporte rodoviário de produtos perigosos; na aplicação do Vale-Pedágio obrigatório; por excesso de peso nos veículos, no âmbito da esfera de atuação da ANTT; pelo transportador rodoviário internacional de cargas e quanto à regularidade das transportadoras e dos veículos no Registro Nacional dos Transportadores Rodoviários de Cargas;

[...]

Cabe alertar para a necessidade de a Sufis se organizar urgentemente para a análise dos elementos do art. 78-D, não só para o caso deste processo administrativo, mas para todos os processos dessa natureza, principalmente por conta do risco de eventual incidência de prescrição intercorrente, prevista no art. 1º, § 1º, da Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999, e no art. 70, § 1º, da Resolução nº 5.083/2016:

> **Lei nº 9.873/1999**
>
> [...]
>
> Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.
>
> **§ 1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.**
>
> [...]
>
> **Resolução nº 5.083/2016**
>
> [...]
>
> Art. 70. Prescreve em 5 (cinco) anos a ação punitiva da ANTT, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.
>
> §1º **Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de 3 (três) anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação.**
>
> [...] (grifo acrescentado)

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

Ante o exposto, VOTO por restituir os autos à Sufis para que seja complementada a instrução processual.

Brasília, 28 de julho de 2020.

(assinado eletronicamente)
DAVI FERREIRA GOMES BARRETO

Documento assinado eletronicamente por **DAVI FERREIRA GOMES BARRETO**, **Diretor**, em 28/07/2020, às 18:02, 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 **3790751** e o código CRC **194E67DE**.

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