



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DDB

RELATORIA: DDB

TERMO: VOTO À DIRETORIA

NÚMERO: 57/2020

OBJETO: PROCESSO ADMINISTRATIVO ORDINÁRIO

ORIGEM: SUPAS

PROCESSO (S): 50500.327727/2017-25

PROPOSIÇÃO PRG: PARECER n. 00058/2020/PF-ANTT/PGF/AGU

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

1. DO OBJETO

1.1. Trata-se de processo administrativo ordinário instaurado em desfavor da empresa Princesa dos Vales Turismo Ltda. ME, CNPJ nº 07.902.903/0001-07, por ter sido flagrada transportando mercadorias de origem estrangeira irregularmente introduzidas no país.

2. DOS FATOS E DO HISTÓRICO PROCESSUAL

2.1. No dia 27 de abril de 2017, a Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros - Supas recebeu o Ofício nº 050/16/ERA-1/DRF/FOZ (0419430) da Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil na 9ª Região Fiscal, por meio do qual encaminhou algumas representações fiscais abertas contra empresas de transporte coletivo de passageiros por terem sido flagradas transportando mercadorias de origem estrangeira irregularmente introduzidas no país.

2.2. Por meio da Nota Técnica SEI nº 1844/2019/COPRA/GERAP/SUPAS/DI0586391), de 21 de junho de 2019, verificou-se que a empresa era autorizatária de serviços de transportes de passageiros sob o regime de fretamento perante a ANTT e que a infração cometida pela empresa ensejava a aplicação de pena de declaração de inidoneidade. Com isso, propôs a constituição de comissão de processo administrativo, com fulcro na Resolução ANTT nº 5.083, de 27 de abril de 2016, para promover a apuração dos fatos e assegurar à empresa o direito ao contraditório e à ampla defesa.

2.3. A Comissão Processante, composta por três servidores, foi constituída pela Portaria nº 107, de 16 de outubro de 2019 (1655936). Os trabalhos da Comissão foram iniciados no dia 22 de outubro de 2019, conforme consta na ata de reunião (1698873). Na oportunidade, deliberou-se por intimar a empresa para apresentação de defesa prévia. A empresa foi regularmente intimada, conforme Edital de Notificação (1972393), no entanto o prazo transcorreu sem manifestação da empresa.

2.4. Diante disso, a Comissão se reuniu novamente, conforme ata de reunião (2338600), deliberando por encerrar a fase instrutória e notificar a empresa para apresentação de alegações finais. A empresa foi devidamente notificada por meio da publicação do Edital de notificação (2345457) e novamente ficou-se inerte.

2.5. A Comissão de Processo Administrativo finalizou seus trabalhos com a elaboração do Relatório Final (2599567), que sugeriu a aplicação da pena de declaração de inidoneidade à empresa.

2.6. Os autos foram encaminhados a Procuradoria Federal junto à Agência para analisar a regularidade dos procedimentos adotados e, por intermédio do PARECER n. 00058/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (2729984), concluiu que:

[...]

23. 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 nº 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:

[...]

24. Recomendo que a área técnica explicita, em todos os processos administrativos sancionatórios, tanto nas notificações para apresentação de defesa como nos relatórios da comissão de processo administrativo, não somente as disposições legais aplicáveis (Lei de criação da ANTT e Decreto nº 2521/98), mas também os preceitos regulamentares infringidos (no presente caso, a Resolução ANTT nº 4.777/2015). É certo que o acusado se defende dos fatos alegados, e não da capitulação da infração, mas entendo recomendável que a Agência explicita tais normas, de forma a facilitar o exercício do direito ao contraditório e ampla defesa. Em outras palavras, deve a área técnica deixar mais clara as capitulações legais "e" regulamentares aplicáveis aos fatos.

25. 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.

26. Ainda, a lei determina a punição também dos administradores, sócios ou controladores,

conforme art. 78-E da mesma Lei n. 10.233/01, que prescreve:

[...]

27. Assim sendo, também sugiro que neste e em processos futuros a área técnica analise a possibilidade de responsabilização dos administradores e controladores, se houver indícios de dolo ou culpa, conforme o conjunto probatório carreado aos autos.

28. Ressalte-se que, caso a Diretoria-Colegiada opte por não efetuar a conversão em pena de multa, deve ainda avaliar a possibilidade de aplicação da penalidade de cassação da autorização, nos termos do §5º do art. 36 do Decreto n.º 2.521/98 e inciso III do art. 43 da Lei n.º 10.233/2001.

[...]

29. Diante do acima exposto, bem como da descrição e documentação dos fatos contidos nos autos, e feitas as observações acima, notadamente nos itens 23, 24, 25, 26, 27 e 28, entendo que restou devidamente cumprido o rito do processo administrativo, devendo ser aplicada, motivadamente, alguma das penalidades previstas no art. 79 do Decreto n.º 2.521/98 e no art. 78-A da Lei de criação da ANTT, seguindo-se o rito da Resolução ANTT n.º 5.083, de 27/04/16.

30. Finalmente, após a decisão administrativa neste processo, devem ser adotadas as seguintes providências:

a) oficiar à Receita Federal, solicitando informações sobre o resultado das providências decorrentes do Auto de Infração Fazendário, para os fins e efeitos do disposto no § 9º do art. 75 da Lei n. 10.833, de 2003; e

b) seja a mesma comunicada à empresa Princesa dos Vales Turismo Ltda - ME.

[...] (grifo acrescentado)

2.7. No dia 20 de março de 2020, em atenção às recomendações contidas no Parecer, a Gerência de Regulação e Análise Processual - Gerap, vinculada à SUPAS, elaborou a Nota Técnica SEI n.º 1171/2020/COPRA/GERAP/SUPAS/DIR (3075982), especificando os dispositivos legais atinentes à atividade irregular realizada pela empresa, bem como recomendando a aplicação da pena alternativa de multa, nos seguintes termos:

[...]

17. Como se nota, a legislação em vigor prevê, em abstrato, a imposição da penalidade de declaração de inidoneidade e cassação da autorização. No entanto, a aplicação da penalidade, lastreada nas considerações da Comissão, deve ser precedida da análise das condições previstas no art. 78-D da Lei n.º 10.233/2001, no que se refere à natureza e à 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.

18. No caso em questão, constatamos que a empresa nunca incorreu em infração dessa gravidade. Consideramos inexistentes danos aos usuários ou ao serviço, já que as mercadorias, até onde se sabe, foram adquiridas pelos próprios passageiros, e a interrupção da viagem se deu pela irregularidade fiscal da sua própria bagagem. A empresa não obteve vantagem com a infração, sobretudo após a penalização perante a Receita Federal, que não se confunde com a sanção a ser imposta pela ANTT. Por fim, não identificamos a presença de qualquer circunstância agravante (art. 67, § 2º, da Resolução n.º 5083/2016).

19. Diante desse contexto, recomenda-se a aplicação da medida prevista no art. 4º da Resolução n.º 233/2003 com a convalidação da penalidade em multa, a qual, conforme fórmula constante desse dispositivo, e considerando um único veículo habilitado no cadastro da empresa (SEI-0419430, fls. 36), deve ser fixada em R\$ 4.000,00 (quatro mil reais).

[...] (grifo acrescentado)

2.8. Ato contínuo, em atenção à Portaria DG n.º 342, de 5 de julho de 2017, o Superintendente emitiu o Relatório à Diretoria (3076148), propondo à Diretoria Colegiada a publicação de Deliberação, aplicando a penalidade de multa no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais).

2.9. No dia 31 de março de 2020, o processo foi distribuído mediante sorteio a esta Diretoria para análise e proposição em Reunião da Diretoria.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. A Lei n.º 10.833, de 29 de dezembro de 2003, que "altera a Legislação Tributária Federal", tipificou, no art. 75, multa ao transportador de passageiros que estiver levando, em viagem nacional ou internacional, mercadoria sujeita a pena de perdimento. Nesses casos, a Secretaria da Receita Federal, por força do § 8º do art. 75, deverá representar o transportador à autoridade competente para fiscalizar o transporte terrestre. Vale citar o referido dispositivo:

"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."

3.2. Nesse sentido, é o art. 9º da Instrução Normativa n.º 366, de 12 de novembro de 2003, da Secretaria da Receita Federal:

"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." (grifei)

3.3. Oportunamente, esclarece-se que a penalidade aplicada pela Secretaria da Receita Federal possui natureza fiscal, o que corrobora a necessidade do envio da representação à ANTT, que compete regular e fiscalizar o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, por

força da Lei nº 10.233, 5 de junho de 2001.

3.4. No que tange à competência da Agência, a Resolução ANTT nº 4.777, de 6 de julho de 2015, que "dispõe sobre a regulamentação da prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento", estabelece que, na prestação desse tipo de serviço, é vedado o transporte de encomendas, bem como de produtos que configurem contrabando ou descaminho, conforme se observa abaixo:

"Art. 61. Na prestação do serviço de transporte rodoviário de passageiros de que trata a presente Resolução, a autorizatária não poderá:

[...]

VIII - executar o serviço de transporte de encomendas; e

IX - transportar produtos que configurem tráfico de drogas e de entorpecentes, contrabando ou descaminho".

3.5. Já o Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998, que "dispõe sobre a exploração, mediante permissão e autorização, de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros", além de enfatizar a vedação de transporte de encomendas, não permite o transporte de mercadorias que caracterizem a prática de comércio, bem como estabelece que a prática de qualquer outra modalidade de transporte pela empresa a sujeita à pena de declaração de inidoneidade, prevista no art. 78-A, inciso V, da Lei nº 10.233/2001:

Decreto nº 2.521/1998

"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**;*

III - transporte internacional em período de temporada turística;

Art. 36. Os serviços especiais previstos nos incisos I e II do caput de 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.

*§ 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.*

[...]

*§ 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." (grifos acrescentados)*

Lei nº 10.233/2001

*"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:***

I. Advertência;

II. Multa;

III. Suspensão;

IV. Cassação;

*V. **Declaração de inidoneidade;***

VI. Perdimento do veículo."

3.6. Conforme consta nos autos, a Secretaria de Receita Federal autuou a empresa por estar transportando mercadorias de origem estrangeira irregularmente introduzidas no país. A Comissão de Processo Administrativo, analisando os fatos e concedendo à empresa o direito de defesa, concluiu em seu relatório que a transportadora descumpriu as regras previstas na Lei nº 10.233/2001, no Decreto nº 2.521/1998 e na Resolução ANTT nº 4.777/2015, sugerindo a aplicação da penalidade de declaração de inidoneidade à empresa.

3.7. A PF/ANTT entendeu que restou devidamente cumprido o rito do processo administrativo e, no tocante às observações contidas no parecer, a Supas, por meio da Nota Técnica SEI nº 1171/2020/COPRA/GERAP/SUPAS/DIR (3075982), sugeriu a aplicação de pena alternativa de multa no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais).

3.8. Compulsando os autos, entendo que, de fato, está caracterizada a infração praticada pela empresa, em especial pelas especificações constantes na representação da Receita Federal, como o excesso de peso das bagagens e a quantidade mínima de dias da viagem, o que evidencia ter sido, de fato, uma viagem não com a finalidade de turismo, mas para realização de compras no exterior.

3.9. No entanto, entendo que cabe ao caso a aplicação da pena de cassação e não de declaração de inidoneidade, em especial pela manifestação da Procuradoria (PARECER n. 00229/2020/PF-ANTT/PGF/AGU) proferida nos autos do Processo Administrativo nº 50500.330532/2019-24, em 17 de junho de 2020, no seguinte sentido:

*36. Em síntese, a Lei 10.233/01 constitui a norma básica e fundamental para aplicação de penalidades pela ANTT, nos contratos de concessão, permissão e nas autorizações dentro de sua esfera de competência. Sendo assim, **as demais normas inferiores e anteriores devem ser interpretadas conforme, ou consideradas revogadas tacitamente em caso de conflito**. Esse é o caso do Decreto 2.521/98 na parte em que prevê hipóteses de cabimento da pena de inidoneidade diversas daquelas previstas na lei que se propõe a regulamentar.*

[...]

40. Nessa linha, sugiro que se avalie a adoção de nova capitulação dos fatos apurados, afastando-se a aplicação da Resolução ANTT 3.075/09 e do Decreto 2.521/98, passando-se a utilizar, como

fundamento para a aplicação de penalidades, o disposto na Lei 10.233/01. **Pela interpretação proposta, a penalidade de declaração de inidoneidade não tem aplicação no contexto da outorga de serviço público por autorização, as apenas nas hipóteses expressamente descritas no art. 78-I da Lei 10.233/01.** Sugiro ainda que se promova a dosimetria da pena conforme parâmetros fixados no art. 78-D da mesma lei.

[...] (grifo acrescentado)

3.10. Conforme exposto acima, o art. 36 do Decreto nº 2.521/1998 dispõe expressamente que é vedada a prática de transporte de encomendas ou mercadorias que caracterizem a prática de comércio na realização de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros em regime de fretamento. A referida vedação foi inserida na Resolução ANTT nº 4.777/2015, no seu art. 61, fazendo menção à proibição de transporte de encomendas e de produtos que configurem tráfico de drogas e de entorpecentes, contrabando ou descaminho.

3.11. No entanto, a penalidade está prevista apenas no Decreto nº 2.521/1998, que dispõe no § 5º do art. 36 que a transportadora "*será declarada inidônea e terá seu registro cadastral cassado imediatamente*". Como se percebe, para esse tipo de infração, a transportadora, antes da vigência da Lei nº 10.233/2001, estaria sujeita a duas penalidades aplicadas cumulativamente, a saber: a declaração de inidoneidade e a cassação. Contudo, com o advento da Lei de criação da Agência, a declaração de inidoneidade passou a ser aplicável apenas aos contratos de concessão e de permissão, em virtude do disposto no art. 78-I, que delimitou o uso dessa penalidade aos casos de "atos ilícitos visando frustrar os objetivos de licitação ou a execução de contrato", ao passo que a cassação, por força do art. 48, se aplica às autorizações, no caso de "*perda das condições indispensáveis ao cumprimento do objeto da autorização, ou de sua transferência irregular*".

3.12. Assim, com base no entendimento contido no PARECER n. 00229/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, entendo que o art. 36, § 5º, do Decreto nº 2.521/1998 foi revogado parcialmente, para afastar a aplicação da pena de declaração de inidoneidade, estando, portanto, sujeita apenas à pena de cassação a transportadora que se utilizar de seu Termo de Autorização para realizar esse tipo de prática. Cabe registrar que, na prática, a cassação gerará efeitos similares ao da declaração de inidoneidade, visto que, *ex vi* art. 78-J da Lei nº 10.233/2001, a transportadora que for punida com a pena de cassação nos cinco anos anteriores não poderá participar de licitação ou receber outorga de concessão ou permissão, e bem assim ter deferida autorização.

3.13. No tocante à conversão da penalidade de cassação em multa, entendo ser possível a manutenção do contido na Nota Técnica SEI nº 1171/2020/COPRA/GERAP/SUPAS/DI (75982), haja vista ser possível também a conversão da pena de cassação em multa com base na art. 78-D da Lei nº 10.233/2001 e na fórmula prevista no art. 4º da Resolução ANTT nº 233/2003:

[...]

"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:

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

[...] (grifo acrescentado)

3.14. Com base na fórmula acima e levando em consideração que a frota habilitada no Certificado de Registro de Fretamento vigente na data da infração era de apenas um veículo, a multa a ser imposta, ao contrário do contido na manifestação da Supas, deverá ser de R\$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais).

3.15. Por fim, no que tange à recomendação contida no PARECER n. 00058/2020/PF-ANTT/PGF/AGU de abertura de processo em face dos controladores e administradores, com fulcro no art. 78-E da Lei nº 10.233/2001, após a realização dos questionamentos contidos no Processo Administrativo nº 50500.029292/2011-61, Despacho (3183266), a Procuradoria lavrou o PARECER n. 00186/2020/PF-ANTT/PGF/AGU, no seguinte sentido:

[...]

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. **Cumpra 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.**

[...]

44. A nosso ver, a aplicação de penalidade aos administradores ou controladores, como prevê o art. 78-E da Lei nº 10.233, de 2001, **não prescinde de regramento próprio que, previamente, fixe os valores de multa a que estão sujeitos.**

45. Assim, **ainda que haja recomendação pela apuração de dolo ou culpa na conduta do administrador ou mesmo se já restar constatada a sua atuação dolosa, parece-nos prudente não lhe impor multa, diante da inexistência de norma específica que a discipline.**

[...] (grifo acrescentado)

3.16. Diante disso, não vislumbro como instaurar processo administrativo em face dos sócios, pois, além de não ter ocorrido a análise preliminar do elemento volitivo de que trata o art. 78-E, enquanto não for editada norma da Agência, fixando os valores de multa a que estarão sujeitos, a Agência não poderá aplicá-la, por força do art. 78-F, § 1º, da Lei nº 10.233/2001.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Diante do exposto, considerando as manifestações técnicas e jurídicas contidas nos autos, VOTO por aplicar a pena alternativa de multa à empresa Princesa dos Vales Turismo Ltda. ME, CNPJ nº 07.902.903/0001-07, no valor de R\$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais).

Brasília, 23 de junho de 2020.

(assinado eletronicamente)
DAVI FERREIRA GOMES BARRETO



Documento assinado eletronicamente por **DAVI FERREIRA GOMES BARRETO, Diretor**, em 23/06/2020, às 17:59, 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 **3293016** e o código CRC **F3C7DFE9**.

Referência: Processo nº 50500.327727/2017-25

SEI nº 3293016

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